

C A P Í T U L O

8

El desafío de los Estados de y para la democracia

ÍNDICE

Pregunta generadora
Hallazgos relevantes
Valoración general**Introducción**

Perspectiva de análisis
Organización del capítulo
Metodología y fuentes de información
Alcances y limitaciones

Aparatos institucionales poco propicios para la democracia

Mayoría de Estados con débiles aparatos institucionales
Intensa renovación institucional en décadas recientes
Funciones y estructuras desbordan el esquema republicano clásico
Fuerte centralización de poder en la estructura institucional
Modelos híbridos de representación en la toma de decisiones públicas

Debilidad infraestructural de los Estados frena democratización

Sin capacidad para garantizar el financiamiento de la democracia
Sistemas de administración de justicia con débil poder infraestructural
Mayoría de países con débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social
Nota especial: La debilidad infraestructural para enfrentar la violencia homicida en Centroamérica

Amenazas a la democracia desde el Estado

Esfuerzos estatales para erosionar la independencia judicial
Actos para restringir ámbitos de la legalidad democrática
Impunes amenazas a la libertad de prensa

PREGUNTA GENERADORA

¿Qué capacidades tienen los Estados centroamericanos para resguardar y promover la democracia?

El tipo de Estado presente en la mayoría de los países del Istmo no corresponde a estructuras propicias para la democracia. La modalidad de organización, la distribución de poderes y el alcance territorial de los aparatos estatales, entre otros factores examinados aquí, hacen que los Estados se constituyan en frenos para el acceso y el ejercicio democrático del poder político. Aun más, el Estado no solo perjudica la democracia por su forma de organización y por su debilidad institucional, sino que además tiene enquistadas prácticas que transgreden directamente las reglas de la democracia.

Hay un tipo de Estado, presente en varios países de la región, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes institucionales precarias en ámbitos clave de su quehacer. En ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas y, en un contexto de fragilidad institucional, ha sido penetrado en la toma de decisiones por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales. Esta configuración de aparato institucional converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: son Estados que, por su reducida base fiscal, no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializados, con lo cual se les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio de sus países.

Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido los actos contra la legalidad democrática. Entre estos destacan acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y disminuir la independencia de la jurisdicción constitucional, y la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Constitución Política.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a esta modalidad de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá tienen sistemas con características mixtas. Belice, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Cuentan con Estados cuyos aparatos institucionales son, absoluta o relativamente, más grandes, una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos de la institucionalidad contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso, sino que procuran sofocar o, por lo menos, vaciar de contenido las democracias electorales que albergan en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados de y para la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.

HALLAZGOS RELEVANTES

>> En Centroamérica existen casi mil instituciones públicas (968). El Estado costarricense reúne el 29% de ellas (276), seguido por El Salvador (162); en los demás países el número oscila entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala).

>> Los aparatos estatales de los países del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% del presupuesto público, 10% de la población).

>> La institucionalidad pública existente en el Istmo es relativamente nueva. Poco menos de la mitad de sus entidades fueron creadas en los últimos veinte años, y solo un 33% tiene antecedentes legales de instituciones previas.

>> Los Poderes Ejecutivos más dominantes dentro de sus respectivos aparatos institucionales son los de Honduras y Belice. Estos países obtienen puntuaciones de 74,5 y 64,1, respectivamente, en el índice de concentración de poder institucional del Ejecutivo. Las naciones restantes están cercanas al promedio regional (53,3 puntos); Costa Rica tiene Poder Ejecutivo menos dominante.

>> El Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de seis de cada diez instituciones públicas centroamericanas.

>> Los grupos sociales tienen puestos directivos asegurados por ley en aproximadamente cuatro de cada diez entidades públicas del Istmo.

>> Todos los países registran episodios de tensión entre el Poder Ejecutivo y las salas de lo constitucional, desde manifestaciones en contra de sus sentencias, hasta el extremo de la supresión de esas instancias.

>> Mientras en América Latina el promedio per cápita de pago en impuestos es de casi 1.200 dólares por año, entre 2005 y 2009 los costarricenses y los beliceños pagaron casi 900 dólares anuales; en Nicaragua, Honduras y Guatemala, el promedio es de menos de 300 dólares.

>> En administración de justicia, los países del CA4 gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar.

>> El Salvador y Costa Rica cuentan con los sistemas de administración de justicia con mayor penetración territorial del Istmo. Tiene el doble o hasta seis veces más oficinas y operadores judiciales que Guatemala y Panamá.

VALORACIÓN GENERAL

Los Estados son una fuente importante de los problemas de la democracia en Centroamérica. La organización y la distribución de poder dentro los aparatos institucionales no son propicias para el control político. Además, la mayoría de los Estados tiene un bajo poder infraestructural, es decir, pocas capacidades para tutelar eficazmente los derechos ciudadanos y, en años recientes, varios de ellos se han vuelto contra la democracia, procurando distorsionar o restringir los ámbitos de aplicación del orden constitucional.

Hay un tipo de Estado, presente en varias naciones del Istmo, que es particularmente hostil a la democracia. Se trata de Estados cuyos aparatos institucionales son pequeños y poseen redes precarias en ámbitos clave del quehacer estatal; en ellos el Ejecutivo es un actor dominante, que controla en forma directa el presupuesto y la dirección de la mayoría de las entidades públicas. Además, en este contexto de fragilidad institucional, el Estrado ha sido penetrado en la toma de decisio-

nes por redes corporativistas, aprobadas por ley, que en el balance otorgan más poder a los sectores empresariales.

Esta configuración converge, en Centroamérica, con una acentuada debilidad infraestructural: por su reducida base fiscal, estos Estados no pueden pagar el costo de tutelar los derechos democráticos y tienen una magra dotación de recursos y personal especializado, lo cual les dificulta imponer una presencia institucional a lo largo y ancho del territorio del país. Esta variedad de Estado pequeño y débil no solo es incapaz de apalancar la democracia, sino que es hostil a ella: de su seno han surgido actos contra la legalidad democrática garantizada constitucionalmente. En tal sentido destacan las acciones deliberadas y sistemáticas del Ejecutivo para cooptar el Poder Judicial y restringir la independencia de la jurisdicción constitucional, así como la aquiescencia de las autoridades ante la violación de la Carta Magna.

Guatemala, Honduras y Nicaragua se acercan mucho a este modelo de Estado hostil a la democracia. El Salvador y Panamá

tienen Estados con características mixtas. Belice¹, y en particular Costa Rica, son los países que más se alejan de este patrón. Sus Estados cuentan con aparatos institucionales que son, absoluta o relativamente, más grandes; hay una representación más equitativa de grupos sociales en las instancias públicas y mayor poder infraestructural. En estas naciones también se documentan actos agresivos del Estado contra el régimen democrático, pero no son tan frecuentes y sistemáticos y, sobre todo, han sido infructuosos.

Estos hallazgos subrayan el papel central que juegan los Estados en la democratización de las sociedades. Estados hostiles a la democracia no solo frenan ese proceso sino que vacían de contenido las democracias electorales que contienen en su seno. En los próximos años, el establecimiento de Estados **de y para** la democracia será crucial para el futuro político del Istmo.



VERSIÓN FINAL DEL CAPÍTULO

La redacción de este capítulo fue realizada por Jorge Vargas Cullell con el apoyo de Evelyn Villareal (Costa Rica). Carlos Mendoza (Guatemala) elaboró un texto inicial y además sistematizó la información de las ponencias, y Ronald Alfaro (Costa Rica) elaboró mapas y sintetizó insumos.

INSUMOS

"Truco o trato: Mecanismos para la obstaculización de las reformas tributarias en Guatemala, 1985-2010"
 → DINA FERNÁNDEZ Y ENRIQUE NAVEDA ► GUATEMALA

"Negociación o imposición: el Poder de la Iglesia en Panamá"
 → LEONARDO FLORES ► PANAMÁ

"La derogatoria de la ley de amnistía general para la consolidación de la paz sus alcances y limitaciones en la sociedad salvadoreña"
 → ROBERTO BURGOS ► EL SALVADOR

"Privatización de la cooperación venezolana en Nicaragua"
 → CARLOS SALINAS ► NICARAGUA

"Sistemas de pensiones en Centroamérica, estudio comparativo sobre la capacidad de los sistemas de pensiones en Centroamérica para enfrentar la crisis actual y los posibles efectos en los principios fundamentales de la seguridad social"
 → CARMELO MESA-LAGO ► ESTADOS UNIDOS

"Sistemas de atención médica en Centroamérica, estudio comparativa sobre su capacidad para enfrentar la crisis"
 → JULIANA MARTÍNEZ ► COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Centroamérica"

"Institucionalidad pública en Costa Rica"

"Institucionalidad pública en Belice"
 → ALONSO RAMÍREZ ► COSTA RICA

"Institucionalidad pública en Guatemala"
 → LUIS LINARES Y JAVIER BROLO ► ASIES | GUATEMALA

"Institucionalidad pública en El Salvador"
 → ORLANDO ELÍAS, OSCAR MORALES Y CARMEN BARAHONA ► FESPAD | EL SALVADOR

"Institucionalidad pública en Honduras"
 → JAVIER DAVID LÓPEZ ► DANISH HUMAN RIGHTS INSTITUTE | HONDURAS

"Institucionalidad pública en Nicaragua"
 KATHYA JAENTSCHE Y VIRGILIO NOGUERA ► NICARAGUA

"Institucionalidad pública en Panamá"
 BELQUIS SÁEZ Y VANESSA CAMPOS ► CENTRO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA ► UNIVERSIDAD DE PANAMÁ | PANAMÁ

"Los poderes judiciales en Centroamérica y su papel en la consolidación del Estado democrático de derecho"
 LUIS DIEGO OBANDO CON EL APOYO TÉCNICO DE EVELYN VILLARREAL, DIEGO FERNÁNDEZ Y EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en Belice"
 SHAUN FINNETTY ► BELICANA CONSULTING AND DEVELOPMENT LIMITED | BELICE

"Administración de justicia en Costa Rica"
 EMILIO SOLANA ► COSTA RICA

"Administración de justicia en El Salvador"
 ORLANDO DÍAZ, MARÍA SILVIA GUILLÉN, ABRAHAM ABREGO, CARMEN AMALIA BARAHONA, OSCAR MORALES, SHATNAM PEÑA, NANCY HENRÍQUEZ, YESENIA BONILLA ► FESPAD | EL SALVADOR

"Administración de justicia en Guatemala"
 CYNTHIA SULEMA FERNÁNDEZ ► ASIES | GUATEMALA

"Administración de justicia en Honduras"
 CLAUDIA SÁNCHEZ ► HONDURAS

"Administración de justicia en Nicaragua"
 MANUEL ARAUZ ► UCA | NICARAGUA

"Administración de justicia en Panamá"
 MAGALY CASTILLO, GINA DE LA GUARDIA, AIDA JURADO Y MARGARITA ROSEMENA ► ALIANZA CIUDADANA PRO JUSTICIA | PANAMÁ

REVISIÓN Y COMENTARIOS A LOS BORRADORES DE CAPÍTULO

→ JORGE VARGAS CULLELL ► COSTA RICA
 → FABRICE LEHOUCQ ► ESTADOS UNIDOS
 → RONALD ALFARO REDONDO ► COSTA RICA
 → ANÍBAL PÉREZ-LIÑAN ► ARGENTINA
 → JEFREY STATON ► UNIVERSIDAD EMORY, ESTADOS UNIDOS
 → ÁLVARO CÁLIX ► CONSEJO CONSULTIVO.

AGRADECIMIENTOS ESPECIALES

Hugo Noé Pino y Maynor Cabrera del Icefi (Guatemala) por adelantarnos material de su próximo *Informe de Fiscalidad en Centroamérica*, incluyendo la ponencia preparada por Carlos Mendoza titulada "Dinámicas políticas de las reformas fiscales".

TALLERES DE CONSULTA

SE REALIZARON EN GUATEMALA Y MANAGUA, EL 25 DE FEBRERO DE 2010 Y EL 26 DE MAYO DE 2010, CON LA ASISTENCIA DE:

ADA VERGARA	► PANAMÁ
ALEJANDRO BALSSELLS	► GUATEMALA
AMELIE YOC	► GUATEMALA
AYDA JURADO	► PANAMÁ
CAIRO MANUEL LÓPEZ	► NICARAGUA
CAMILLA TIRABOSCHI	► EL SALVADOR
CARLA SEQUEIRA	► NICARAGUA
CARMEN BARAHONA	► EL SALVADOR
CAROLINA ROCA	► GUATEMALA
ELÍAS MUÑOZ	► COSTA RICA
ERICK TEJADA	► PANAMÁ
ERICKA GONZALEZ	► PANAMÁ
ERWIN SOLÓRZANO	► GUATEMALA
FRANCISCO LAZO	► EL SALVADOR
GUSTAVO PALMIERI	► GUATEMALA
JAVIER BROLO	► GUATEMALA
JAVIER CASTRO	► HONDURAS
JORGE YLLESCAS	► HONDURAS
JOSÉ MONSANTO	► GUATEMALA
KARIN DE MALDONADO	► GUATEMALA
KATHYA JAENTSCHE	► NICARAGUA
LENA WHITE	► COSTA RICA
LUIS DIEGO OBANDO	► COSTA RICA
LUIS LINARES	► GUATEMALA
MARCELO MARQUELLI	► EL SALVADOR
NORMA BENAVIDES	► HONDURAS
OMAR GARCÍA	► NICARAGUA
ROCÍO AGUILAR	► COSTA RICA
ROGER FOTORIA	► NICARAGUA
ROSENDA SARMIENTO	► PANAMÁ
SIDNEY BLANCO	► EL SALVADOR
SONIA ARBELAEZ	► PANAMÁ
VANESSA CAMPOS	► PANAMÁ

ASISTENTES DE INVESTIGACIÓN

→ KAREN CHACÓN, FRAYA CORRALES, NOEL CUEVAS ► COSTA RICA
 → CRISTHIAN ALTAMIRANO TORRES, ERIKA BÁEZ LAGUNA, CRISTEL CASTRO SACASA, YESENIA AGUILAR QUIÑONEZ | UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA ► NICARAGUA

REVISIÓN Y CORRECCIÓN DE CIFRAS

→ NATALIA MORALES Y DIEGO FERNÁNDEZ.



CAPÍTULO



El desafío de los Estados de y para la democracia

Introducción

Este capítulo examina el avance en el establecimiento de Estados democráticos en Centroamérica, es decir, si en el Istmo la organización y funcionamiento de los Estados garantiza el ejercicio democrático del poder político. El foco del análisis son las estructuras o aparatos institucionales públicos, un aspecto clave para arrojar luz sobre la organización del poder y sobre las capacidades de los Estados para llevar a cabo las tareas que sus constituciones políticas les asignan.

Los aparatos institucionales son la herramienta que tienen los Estados para lograr sus fines. Cuando se examinan los atributos de una herramienta -si está en buena o mala condición, si es fuerte o adecuada- es posible anticipar muchas de las ventajas y problemas que surgirán al usarla. Esta es precisamente la perspectiva del capítulo: que una buena parte de las dificultades que atraviesa la democracia en el Istmo surgen de la organización y las capacidades de sus aparatos públicos. No solo hay resistencias a la democratización por parte de diversos grupos sociales, sino que varios Estados la frenan y, en ocasiones, la agreden.

Un Estado frena la democratización cuando la organización de su aparato institucional no propicia el equilibrio de poderes y el escrutinio sobre la función pública; también cuando sus

capacidades institucionales son insuficientes para cumplir con la tutela de los derechos ciudadanos constitucionalmente reconocidos. En estos casos, un Estado no atenta de manera abierta contra la democracia, pero la obstaculiza pues, en la práctica, no resguarda el control ciudadano sobre el poder y el libre ejercicio de los derechos. Además hay ocasiones en que el Estado no solo entorpece, sino que se vuelve contra el régimen democrático. En estos casos las autoridades públicas vulneran en forma explícita la legalidad democrática establecida por la Constitución Política.

En las dos últimas décadas las relaciones entre Estado y democracia en Centroamérica han sido poco estudiadas. Por lo general se asume que los frenos a la democratización son exógenos, que el Estado es una herramienta más o menos neutra en manos de los gobernantes o, a lo sumo, que no es un vigoroso agente democratizador debido a una dotación insuficiente de recursos o competencias que le impide hacer más. Es indudable que hay oposición externa y que los Estados carecen de capacidades. Sin embargo, esta es solo una parte de la historia. La otra parte, la que este capítulo investiga, es si en Centroamérica pueden documentarse obstáculos y agresiones a la democracia surgidos del seno de los mismos Estados, esos que, se supone, son su principal resguardo, pero que nacieron antes

que la democracia y tienen un andamiaje institucional que, en mucho, es predemocrático (incluso antidemocrático).

El estudio de los aparatos institucionales públicos, su estructura, funciones, distribución interna de poder, su cobertura territorial, el grado de penetración en la toma de decisiones públicas, legalmente autorizada o no, por parte de actores sociales, entre otros, busca llamar la atención ciudadana sobre uno de los principales desafíos de la democratización en Centroamérica: la democratización de sus propios Estados.

Perspectiva de análisis

El estudio sobre el carácter democrático de los Estados centroamericanos se realiza a partir de dos conceptos: el principal es el de “Estado democrático” propuesto por Guillermo O’Donnell (2007 y 2010); el otro, más operativo, es el de “poder infraestructural del Estado”, acuñado por Mann (1984). El primero establece los parámetros para valorar la democratización de los aparatos institucionales y, en particular, para identificar lo que aquí se denomina las resistencias internas a la democratización, las amenazas surgidas del seno mismo del Estado. El segundo permite examinar las capacidades instaladas de esos aparatos para apalancar la democracia, si pueden o no (y en qué medida) cumplir con su obligación de garantizar los derechos ciudadanos.

El concepto de Estado democrático se sustenta en una distinción importante: la diferencia entre régimen político y Estado. Un régimen político comprende las instituciones y procesos que norman el acceso al poder político, quiénes y cómo pueden llegar a gobernar una sociedad. Por su parte, el Estado es un concepto más amplio, pues incluye todas las instituciones y relaciones sociales que reclaman el monopolio en la autorización legítima para el uso de la coerción física sobre un territorio (O'Donnell, 2010).

Todo Estado contiene en su seno a un régimen político. Sin embargo, es un error lógico y político calificar a la totalidad del Estado por su sistema de selección de gobernantes: una parte nunca puede calificar al todo. Un Estado es más comprensivo que un régimen, pues su ámbito va más allá de la regulación del acceso al poder. Todo Estado requiere generar un bien público primordial, orden y previsibilidad en las relaciones sociales, y proteger los intereses comunes por encima de los particulares, funciones más complejas y a la vez más cotidianas que la selección periódica de autoridades. Así, un Estado reúne la organización material y simbólica que los gobernantes, cualquiera que sea el método mediante el cual llegaron a esa posición, necesitan ejercer su poder sobre la población y sobre el territorio que dicen controlar.

La historia registra muchos tipos de Estado. En este Informe interesa una variedad particular, el Estado democrático. Aunque todo Estado democrático contiene un régimen democrático (un sistema en el cual los gobernantes son electos mediante elecciones limpias, libres, competitivas y decisivas), no se reduce a eso. Tiene otras características que aseguran que, una vez llegados al poder, los gobernantes gobiernen democráticamente.

Un Estado democrático es, ante todo, un Estado **de y para** la democracia. Es un Estado **de** la democracia porque reconoce los derechos ciudadanos y tiene resguardos para que los gobernantes se sujeten a las leyes o, dicho en sentido más general, para asegurar que nadie esté por encima de la ley.

Es un Estado que “domestica” al poder político, por medio de un cuidadoso entramado de reglas e instituciones que impiden que alguien acumule tanto poder como para someter a los demás, despreciando sus derechos y libertades. Por otra parte, es un Estado **para** la democracia porque, además de reconocer esos derechos y libertades, tiene que garantizarlos, es decir, tener la capacidad y no solo la intención de acuarparlos, defenderlos, promoverlos y ampliarlos, aun en el caso del incómodo derecho ciudadano a fiscalizar las actuaciones de sus gobernantes.

Para garantizar la democracia un Estado democrático necesita poder. Poder significa aquí capacidad para lograr los fines deseados. No se trata simplemente de estar facultado para algo, sino de tener la solvencia para hacerlo. Esta capacidad para penetrar y coordinar de manera centralizada las actividades de la sociedad e implementar logísticamente las decisiones políticas en el territorio de su jurisdicción es lo que Mann llama “poder infraestructural del Estado” (Mann, 1984).

El poder infraestructural remite al análisis de las instituciones públicas, de su dotación de recursos financieros y técnicos, y de la manera en que estos se despliegan en el territorio a fin de garantizar, en la práctica, el ejercicio de derechos y libertades constitucionales. Nótese, y aquí de nuevo es relevante la distinción entre régimen y Estado, que el poder infraestructural del Estado se requiere y se pone a prueba todo el tiempo, no solo cuando se celebran procesos electorales. Por medio de este concepto, en el presente capítulo se valoran las capacidades instaladas de los aparatos institucionales en el Istmo en ciertos ámbitos de actividad.

Finalmente, cabe resaltar que el poder infraestructural de un Estado no tiene que ser despótico, aunque puede serlo²: incluso un Estado autoritario requiere ciertas capacidades para imponerse sobre la población. Sin embargo, en el caso de un Estado democrático, su poder infraestructural refiere a la mayor o menor capacidad de cumplir con sus obligaciones constitutivas de ser un Estado de y para la democracia.

Organización del capítulo

El presente capítulo se organiza en cuatro secciones, incluida esta Introducción. En el segundo apartado se estudia qué tipo de herramienta son los Estados centroamericanos: su estructura, funciones y distribución de poder dentro de los aparatos institucionales. La principal conclusión es que, en la mayoría de los países del Istmo, ciertos rasgos de esos aparatos son amenazas potenciales para la democracia.

El tercer acápite analiza las condiciones en que se encuentran los Estados de la región para impulsar la democracia en dos áreas de actividad pública: los sistemas judiciales y los sistemas de salud y seguridad, ambos relevantes para el ejercicio de derechos civiles y sociales consagrados en todas las constituciones políticas. Un análisis conjunto y comparado de indicadores institucionales e indicadores de situación ilustra las precarias capacidades de varios Estados para apalancar la democracia en estos ámbitos.

La cuarta y última sección estudia las amenazas a la democracia surgidas en años recientes del seno de los mismos Estados. Examina actos contrarios a la vigencia de normas democráticas, en la toma de decisiones públicas por parte de poderosos actores institucionales. En varios países centroamericanos hay muestras evidentes de hostilidad al orden democrático por parte de autoridades públicas.

Metodología y fuentes de información

Este capítulo aporta información novedosa para el análisis de los Estados centroamericanos. La mayor parte de los datos proviene de fuentes inéditas, que fueron exploradas con el fin de complementar los indicadores convencionalmente empleados para valorar las capacidades públicas. En general, estos indicadores se enfocan en el ingreso y el gasto públicos (Cepal, 2008, 2009 y 2010), así como en las competencias formales de las instituciones (Lora, 2007). Brindan información que da una idea global de la morfología institucional y la dotación de recursos públicos,

pero dice muy poco sobre la aptitud de los aparatos institucionales desde la perspectiva del Estado democrático delineada en el acápite anterior.

Cualquiera que haya ocupado cargos de representación política o de gerencia pública puede atestiguar que la falta de información sobre los aparatos institucionales es un grave problema. La manera como un Estado se organiza es fundamental para entender su capacidad para hacer política pública. Sin esos datos, los tomadores de decisiones, y la ciudadanía en general, carecen de coordenadas vitales para su acción. Este vacío es, precisamente, el que este capítulo procura subsanar por medio de las siguientes fuentes de información, reconociendo que aún falta mucho camino por recorrer:

- La base de datos de entidades públicas en Centroamérica, que contiene un inventario exhaustivo de las instituciones que componen los Estados en el Istmo (recuadro 8.1). Adicionalmente, y gracias a la colaboración del Departamento de Ciencias Políticas de la Universidad Católica de Chile, se tiene información comparable sobre este país, que es utilizada de manera selectiva a lo largo del capítulo.
- Una compilación exhaustiva de las estadísticas judiciales en Centroamérica, que logró reunir un amplio acervo de indicadores de desempeño de los sistemas judiciales, a partir de un proceso de revisión y homologación de las fuentes originales (recuadro 8.1).

Asimismo, el capítulo utiliza análisis y datos de varias investigaciones realizadas expresamente para este Informe. Los trabajos, que también pueden ser descargados del sitio www.estadonacion.or.cr, son los siguientes:

- Sistemas de salud pública (Martínez-Franzoni, 2010).
- Sistemas de seguridad social (Mesa-Lago, 2010).
- Sistemas de administración de justicia (Obando, 2010).
- Dominios reservados (Fernández y Naveda, 2010; Flores, 2011; Salinas, 2010).
- Instituciones públicas (Ramírez et al., 2010).

Alcances y limitaciones

Aunque este capítulo abre nuevas avenidas para la investigación en y sobre Centroamérica, no tiene un alcance académico. No elabora teorías o hipótesis sobre la evolución de los Estados en el Istmo, o sobre la relación entre Estados, democratización y desarrollo humano. La puerta queda abierta para este tipo de iniciativas y el Programa Estado de la Nación/Región espera que el texto genere estudios y reflexiones que amplíen la frontera del conocimiento en estos temas. El objetivo del capítulo es más limitado: valorar el grado en que los Estados existentes en Centroamérica son Estados de y para la democracia. Más que buscar causas, describe y analiza situaciones.

El análisis se enfoca en los aparatos institucionales públicos, los cuales, como quedó dicho en la Introducción, constituyen una dimensión clave para el estudio de los Estados. Sin embargo, este no es el único ámbito que debe indagarse para tener un panorama más completo sobre la medida en que los Estados del Istmo son de y para la democracia. El capítulo no aborda asuntos relevantes para tal cometido, como la legitimidad de los Estados (en la terminología de O'Donnell (2010), si funcionan como “focos de identidad

colectiva” y “filtros de intereses”), la dinámica de pesos y contrapesos dentro de los aparatos institucionales o los mecanismos de exacción y redistribución de recursos que todo Estado aplica. Estos temas demandarían largas, costosas y complejas investigaciones que exceden el marco de recursos disponibles. Aun así, el Informe aporta análisis y datos útiles e inéditos para el estudio de la democratización de los Estados.

Pese a su riqueza, las principales fuentes de información del capítulo -la base de datos de entidades públicas y la compilación de estadísticas judiciales- no pudieron llenar los vacíos en ciertos temas. En el caso de la base de datos deben tomarse en cuenta tres limitaciones:

- Se trata de una primera versión. Aunque se efectuaron revisiones sucesivas para lograr la mayor exhaustividad posible, no puede descartarse que algunas entidades públicas hayan sido omitidas. En años venideros se continuará trabajando en el perfeccionamiento de esta herramienta.
- La información reunida no sirve para analizar la evolución histórica de los Estados. Su propósito es examinar las raíces de los aparatos institucionales contemporáneos (Ramírez et al., 2010). No obstante, las y los estudiosos de la historia encontrarán valiosas pistas mediante la consulta de los listados de entidades eliminadas, disponibles para cuatro países, y las variables relacionadas con los antecedentes legales de las instituciones actuales.
- Los datos sobre presupuestos públicos son dispersos y difíciles de localizar para aproximadamente el 40% de las entidades públicas. Se pudo reunir la información para un año (2009), pero no se logró el propósito inicial de elaborar series temporales en esta materia.

La compilación de estadísticas judiciales es probablemente la más amplia existente sobre Centroamérica. Sin

DESCARGUE EN LÍNEA
LAS BASES DE DATOS



ENTIDADES PÚBLICAS
EN CENTROAMÉRICA

COMPILACIÓN DE ESTADÍSTICAS
JUDICIALES CENTROAMERICANAS

CONSULTE

www.estadonacion.or.cr

RECUADRO 8.1

Las novedosas fuentes de información del capítulo

Base de datos de instituciones públicas

Antecedentes: pese al debate político, académico y técnico que se ha desarrollado en torno al tamaño y las funciones del Estado, en Centroamérica no existen estudios empíricos sobre su organización institucional. En 2005, el Programa Estado de la Nación construyó una base de datos sobre las entidades públicas en Costa Rica y elaboró su respectivo manual. En el 2010 este último fue adaptado para la región y se conformó una red de investigadores para realizar el inventario de instituciones públicas de cada país.

Unidad de medida: toda entidad pública creada durante el período 1985-2009, y existente al año 2009, independientemente de si fue derogada o no. Por entidad pública se entiende todo órgano de la administración pública que posea personería jurídica.

Período: contiene instituciones vigentes en el período de conteo realizado entre agosto de 2009 y junio de 2010.

Fuentes de información: en cada país se utilizaron los archivos electrónicos y físicos de las leyes y las listas de entidades incluidas en el Presupuesto de la República y las contralorías, cortes o tribunales de cuentas. Una fuente complementaria fue la lista de instituciones públicas del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (Incap).

Principales variables:

- Básicas: nombre de la institución, sigla o acrónimo, página *web*.
- Creación: año, norma que la creó, administración gubernamental en la que se fundó, presidente, partido político que lo propuso.
- Normativa: tipo de norma, norma vigente, naturaleza jurídica según la norma, órganos adscritos, personería jurídica.

- Antecedentes: período histórico en que se creó, clasificación por período según índices de democracia, antecedentes institucionales.

- Presupuestos: clasificación de financiamiento según monto, financiamiento para los últimos cuatro años.

- Autoridades: junta directiva, modo de selección de junta directiva, detalles de selección de junta directiva, número de miembros, nombramientos directos por parte del Poder Ejecutivo, corporativismo, nombramiento del jerarca institucional (representante legal).

- Funciones: facultades de fiscalización o supervisión pública, facultades de regulación de mercado o fijación de precios, prestación de servicios, definición de política pública.

Base de datos de estadísticas judiciales

Antecedentes: para las tres primeras ediciones del *Informe Estado de la Región* se elaboraron indicadores judiciales agregados sobre el desempeño de los sistemas de justicia. Para la presente entrega esos indicadores fueron desagregados, a fin de ilustrar de manera más precisa la distribución de recursos y tareas en cada país, y superar así el nivel de indicadores promedio nacionales. Una red de investigadores trabajó durante el 2009 y parte del 2010 en la recolección de más de cien indicadores sobre administración de justicia.

Unidad de medida: datos cuantitativos para distintas variables y además indicadores *de iure* (preguntas de "sí o no" sobre existencia de normativa).

Período: la década 2000-2010 en la medida de lo posible. Adicionalmente se incluyó 1995 o algún año cercano para tener una línea base contra la cual hacer análisis de más largo plazo.

Fuentes de información: departamentos de Estadística, archivos y secretarías de los poderes judiciales de los países.

Principales variables:

- Autonomía de los jueces: operadores de justicia, apoyo profesional y administrativo, capacitación, normativa sobre independencia de jueces, carrera judicial, selección de jueces, consejos administrativos o de judicatura, capacidad de organización de jueces, intromisión de superiores jerárquicos.

- Independencia externa del organismo judicial: autogobierno judicial, asignación presupuestaria, selección de magistrados, intromisiones de otros poderes del Estado, intromisiones de otros actores, confianza ciudadana (encuestas de opinión).

- Desempeño institucional: volumen de casos, circulante o pendiente, tipo de terminación, mora judicial, justicia constitucional, innovaciones procesales, resolución alternativa de conflictos.

- Rendición de cuentas y transparencia: sistemas de información de estadísticas judiciales, autoridad disciplinaria (inspección judicial, etc.), ética jurídica y evaluación de desempeño.

- Acceso ciudadano: cobertura geográfica, presencia territorial del ministerio o fiscalía pública y defensa pública, oficinas de atención a las víctimas, percepción de acceso a la justicia, justicia para grupos excluidos, requisitos económicos, número de abogados.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE



• MANUALES DE ELABORACIÓN

• BASES DE DATOS

• INTERPRETACIÓN REGIONAL

VÉASE

Ramírez et al., 2010
y Obando, et. al., 2010
en www.estadonacion.or.cr

embargo, no cubre todos los temas planteados en un inicio (Obando, 2010). Pese al trabajo directo con las fuentes, muchos sistemas de justicia carecen de datos elementales sobre la distribución territorial de su personal y recursos presupuestarios e, incluso, para una serie de años no desagregan la información sobre la demanda atendida en las distintas materias por los despachos judiciales.

Aparatos institucionales poco propicios para la democracia

Esta sección analiza en detalle los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos. Examina la estructura, funciones y distribución de poder dentro de ellos para arribar a conclusiones sobre la democratización de las estructuras públicas y sobre el poder infraestructural de los Estados para apalancar la democracia.

En la mayoría de las naciones del Istmo los aparatos institucionales son pequeños, con una arquitectura simple y poco peso presupuestario, débiles redes en ámbitos clave de la vida social, una marcada concentración de poder en el Ejecutivo y una fuerte penetración -legalmente sancionada- de un solo grupo, los empresarios, en la toma de decisiones públicas. Este tipo de estructuración genera fragilidades y

amenazas para el funcionamiento de Estados de y para la democracia. Las principales fragilidades residen en el escaso vigor del poder infraestructural de estos aparatos tan pequeños. Las principales amenazas son el peso excesivo del Poder Ejecutivo y la probabilidad de veto a decisiones públicas debido a la injerencia de poderosos actores en las máximas instancias de administración, en un contexto de endebles instituciones públicas. Guatemala y Honduras son los países cuyos Estados más se aproximan a esta configuración; Nicaragua, Panamá y El Salvador muestran algunos rasgos en ese sentido, aunque con distintas intensidades.

Costa Rica destaca como caso contrastante. Su aparato institucional es complejo, representa una parte sustancial del presupuesto público regional, posee densas redes sectoriales y amplios segmentos de la institucionalidad están sustraídos del control directo de los poderes del Estado. Aunque también muestra una fuerte presencia de arreglos corporativistas en la administración pública, las redes parecen ser más equilibradas, gracias a la participación de otros sectores, además de los empresarios. Este tipo de estructuración del Estado no amenaza la democracia, pero plantea evidentes riesgos de disfuncionalidad en la gestión pública.

Las conclusiones de esta sección son convergentes con los hallazgos de anteriores ediciones de este Informe y de instituciones como la Cepal y el BID, acerca de la debilidad de la mayoría de los Estados centroamericanos.

Mayoría de Estados con débiles aparatos institucionales

Al cierre de la primera década del siglo XXI, los siete Estados centroamericanos estaban compuestos por casi mil instituciones públicas (968). Son Estados cuyos aparatos institucionales tienen muy distintos tamaños y dotaciones de recursos (cuadro 8.1). A menor desarrollo económico, menor tamaño del aparato institucional, excepto en el caso de Panamá, que tiene el nivel económico más alto del Istmo y un aparato institucional pequeño.

Predominan los Estados pequeños y simples, salvo en Costa Rica

Un primer indicador del tamaño de un Estado es el número de instituciones que lo componen. En principio, sectores públicos con más instituciones son más grandes (y podría agregarse, complejos, pues implican redes institucionales más extensas y con mayor densidad de interacciones).

Según este indicador, el Estado costarricense es el más grande de la región (276 instituciones), seguido por El Salvador (162); los demás países tienen Estados de tamaños muy similares, que oscilan entre 92 (Honduras) y 121 entidades (Guatemala). En términos relativos, el Estado costarricense reúne el 29% de las instituciones públicas centroamericanas, un peso casi tres veces mayor que el de los Estados de Belice, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Un segundo indicador del tamaño de un Estado son los presupuestos públicos. De nuevo se observa una relación: a mayor presupuesto, mayor tamaño del Estado (y, en principio, más capacidad para la acción pública). Desafortunadamente, solo fue posible localizar el presupuesto del 60% de las entidades públicas, con un mínimo de 52% en Costa Rica y un máximo de 68% en Guatemala (cuadro 8.1).

CUADRO 8.1

CENTROAMÉRICA

Entidades y presupuestos públicos. 2009

País	Cantidad de instituciones	Porcentaje de instituciones	Porcentaje de instituciones con presupuesto conocido	Porcentaje del total presupuestado en la región
Belice	102	10,5	56,9	2,9
Costa Rica	276	28,5	52,2	43,8
El Salvador	162	16,7	58,0	13,0
Guatemala	121	12,5	67,8	10,7
Honduras	92	9,5	53,3	6,5
Nicaragua	104	10,7	55,8	2,9
Panamá	111	11,5	65,8	18,9
Centroamérica	968	100,0	58,0	100,0

Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

Muchas entidades no tienen una partida presupuestaria específica y son alimentadas por transferencias de recursos difíciles de ubicar como tales.

Aun con las distorsiones que la falta de información puede introducir, el Estado costarricense se confirma como el más grande de Centroamérica; en 2009 sus instituciones representaron el 44% del total de los presupuestos públicos de la región. En este indicador, los Estados beliceño y nicaragüense tienen tamaños muy pequeños (y similares), situación que probablemente cambiaría de contarse con los datos de todos los sectores públicos. Los Estados de El Salvador y Guatemala equivalen a cerca de una cuarta parte del costarricense (13% y 11% del presupuesto regional, respectivamente) y el Estado panameño a la mitad (recuadro 8.2).

Un tercer indicador del tamaño de los Estados son los sectores institucionales existentes, según los distintos servicios que brindan los aparatos públicos. En principio, sectores con más entidades denotarían aparatos institucionales más densos, los que a su vez reflejarían una mayor voluntad del sistema político de atender problemas y regular o fomentar actividades específicas.

Cuando los Estados centroamericanos se analizan desde esta perspectiva, surgen constataciones importantes. En ciertos sectores, los Estados no son muy distintos entre sí, independientemente del tamaño general de sus aparatos institucionales. Estos son los casos de los “servicios de gobierno y públicos” y los “servicios de defensa nacional, orden público y seguridad”, en los que el tamaño de los sectores, medido por el número de entidades que los componen, es muy semejante entre los países (gráfico 8.1).

Las diferencias emergen cuando se analizan otras actividades. Ahí puede apreciarse la densidad de los sectores institucionales de Costa Rica. En ese país, el sector de servicios económicos (118 instituciones) es entre dos y cuatro veces mayor que en el resto del área; en los servicios ambientales la situación es similar, aunque la población de instituciones es mucho menor, un hecho que además muestra lo reciente del desarrollo institucional en ese tema,

RECUADRO 8.2

Alcances y límites de los indicadores del número de instituciones y presupuestos públicos

En este Informe se utiliza la cantidad de instituciones y los presupuestos públicos como medidas del tamaño de los Estados. Se trata de indicadores generales, que dan una primera idea sobre este tema. Sin embargo, no son medidas precisas. Por sí mismo, un número mayor de instituciones públicas no necesariamente implica un Estado más grande, pues pueden estarse comparando entidades con estructuras y capacidades muy distintas. Así, un Estado puede tener pocas pero muy robustas instituciones y otro, por el contrario, puede mostrar una miríada de entidades de poca monta y descoordinadas entre sí.

El examen de los presupuestos públicos permitiría, en principio, corregir la distorsión que el simple conteo de instituciones puede introducir. En Centroamérica, sin embargo, no fue posible localizar los pre-

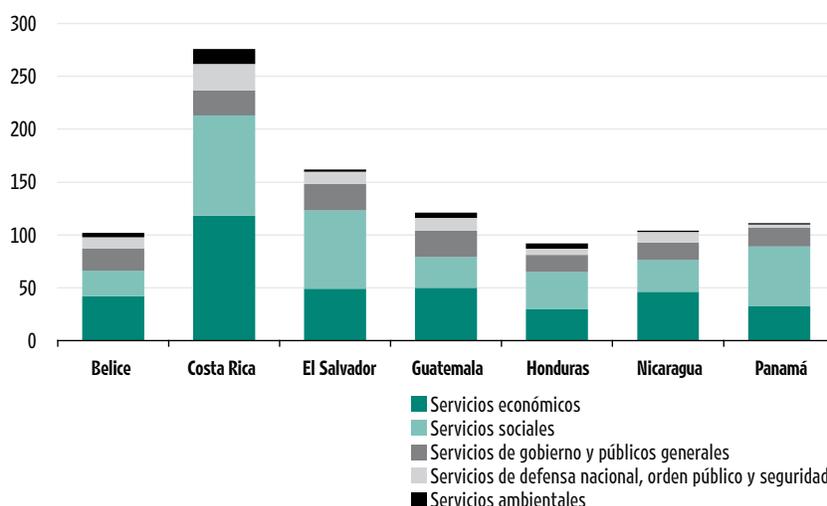
supuestos de todos los entes públicos, lo que impidió crear una medida que combinara la cantidad de instituciones con sus recursos. Además, aun cuando se dispusiera de esta información, tampoco se tendría una medida exacta del tamaño de los Estados, ya que estos pueden tener otros medios de financiamiento de sus obras, como es el caso del Estado panameño, que ha recurrido extensamente a la concesión de obra pública.

Pese a estas limitaciones, los indicadores comentados son sumamente útiles. La creación de entidades y la asignación de recursos públicos no son eventos triviales: reflejan la voluntad de atender problemas y las prioridades que el sistema político asigna a los desafíos surgidos de la dinámica económica, social y política de los países.

GRÁFICO 8.1

CENTROAMÉRICA

Entidades públicas, según sector de actividad^{a/}. 2009



a/ La clasificación sectorial de las instituciones es la del Fondo Monetario Internacional.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica.

pues en el Istmo casi todas las entidades ambientales fueron creadas en los últimos treinta años. En los servicios sociales los contrastes entre Costa Rica y las demás naciones del Istmo son igualmente marcados, con excepción de El Salvador (gráfico 8.1).

Prevalece asociación inversa entre tamaño del Estado y nivel de desarrollo económico

Como se mencionó, en Centroamérica prevalece una relación directa entre el tamaño del Estado y el desarrollo económico. La mayoría de las naciones con Estados pequeños tienen un nivel de desarrollo económico bajo (gráfico 8.2). Honduras, Guatemala y Nicaragua, con un PIB per cápita inferior a 3.000 dólares, poseen sectores públicos con menos de 120 entidades. En El Salvador, un mayor tamaño del Estado está asociado a un PIB per cápita un tanto superior. En Costa Rica, un desarrollo económico significativamente más alto está vinculado a un amplio aparato institucional público. Un país extrarregional, Chile, para el cual se tiene información comparable, también muestra una asociación positiva entre ambos factores.

Sin embargo, esta relación no siempre es cierta: Panamá es una clara excepción. El país del Istmo con el PIB per cápita más alto (más de 7.000 dólares) y mayor dinamismo económico en las décadas recientes (véase el capítulo 4), tiene un Estado pequeño³.

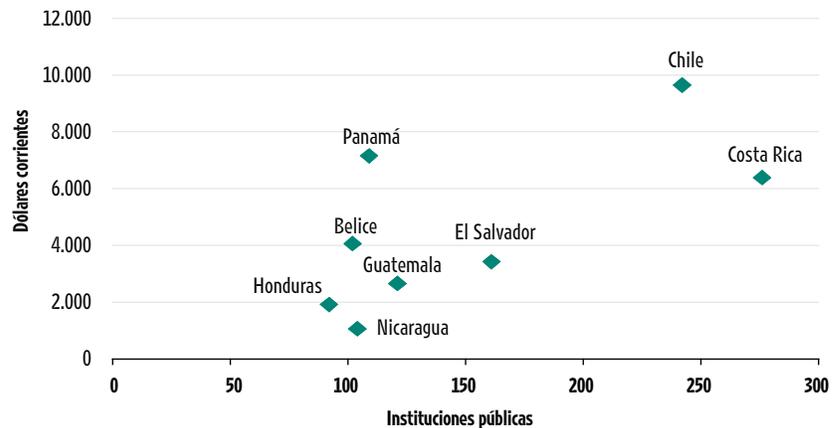
Finalmente, los países centroamericanos más poblados tienen los Estados más pequeños. Los sectores públicos de las naciones del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua), donde habita el 80% de la población, representan el 34% de los presupuestos públicos de la región, un peso combinado menor que el del Estado costarricense (44% de los presupuestos públicos y 10% de la población).

Intensa renovación institucional en décadas recientes

Los aparatos institucionales de los Estados centroamericanos son jóvenes. Esta situación refleja el intenso proceso de creación e innovación ocurrido a partir de la segunda mitad del siglo

GRÁFICO 8.2
CENTROAMÉRICA Y CHILE

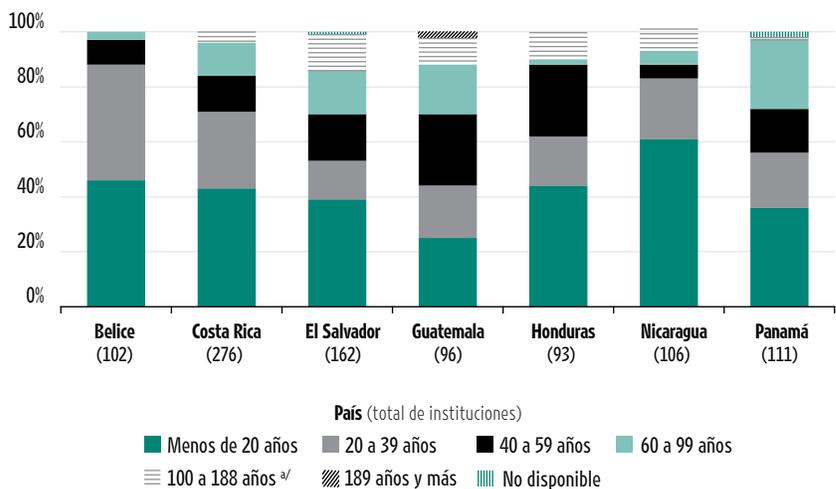
PIB per cápita y cantidad de instituciones públicas. 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de los indicadores del desarrollo mundial del Banco Mundial (para PIB per cápita), la base de datos de entidades públicas en Centroamérica y Campos y Sáez, 2010 (para el dato de instituciones públicas en Chile).

GRÁFICO 8.3
CENTROAMÉRICA

Vida institucional media de las instituciones públicas existentes. 2009 (porcentajes)



a/ Fecha de la independencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

XX, y corrobora lo reportado por Lora y colegas en el volumen editado sobre reforma del Estado en América Latina a mediados de la década de 2000 (Lora, 2007).

Poco menos de la mitad de las instituciones públicas existentes en el Istmo en el 2009 fueron creadas en los últimos veinte años (gráfico 8.3). Si se adopta una perspectiva temporal más

amplia, cuatro décadas, se tiene que dos terceras partes de esas entidades son de reciente fundación. La imagen de los Estados del Istmo como aparatos inmóviles, atrapados todavía por el liberalismo económico decimonónico, no es cierta.

Hay grandes diferencias entre los países. Nicaragua tiene el aparato institucional más joven, pues el 61% de las entidades públicas existentes fue establecido luego de 1989 (el 83% en los últimos cuarenta años). Esta situación refleja los episodios de ruptura política que vivió esa nación en aquel período: el triunfo (1979) y la caída (1990) de una revolución. Guatemala posee el Estado menos reformado de todos: apenas un 25% de sus instituciones se fundó recientemente (comparado con un promedio regional de 42%) y menos de la mitad en los últimos cuarenta años (44% versus 66% regional). El resto de los países se acerca a la situación promedio del Istmo.

Diferencias entre aparatos institucionales se acentuaron hacia el final del siglo XX

Los Estados centroamericanos son, como ha sido visto, hijos de las postrimerías del siglo XX, una situación que el Istmo comparte con Chile (gráfico 8.4). Esta retrospectiva descubre otra característica: hasta fines de los años sesenta las diferencias en el tamaño de los aparatos institucionales no eran muy acentuadas (además, el Estado salvadoreño era el más grande). Fue a partir de esa época que Costa Rica emprendió en un vigoroso proceso de desarrollo institucional, históricamente coincidente con el de Chile, que dio como resultado las importantes diferencias que hoy se registran en este tema⁴.

Innovación institucional con pocas raíces

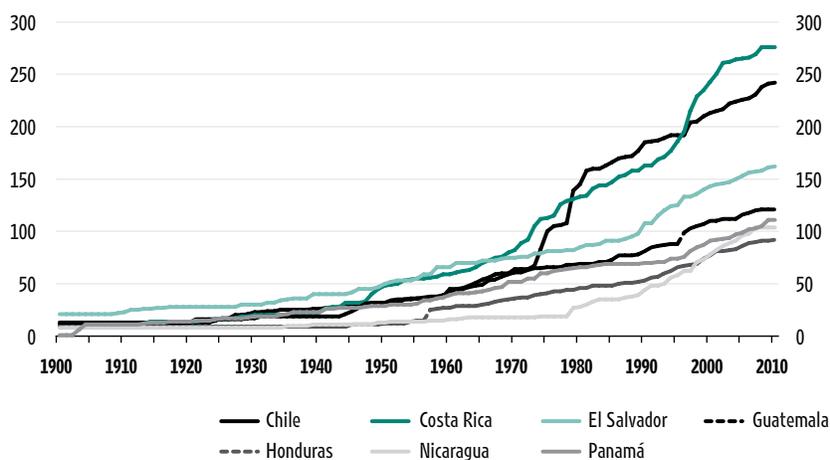
Los Estados centroamericanos son jóvenes también en otro sentido. La mayor parte de las entidades creadas en las últimas décadas carece de antecedentes legales (cuadro 8.2). Por antecedentes legales se entiende la existencia de una institución previa con funciones y competencias similares, que la ley

GRÁFICO 8.4

CENTROAMÉRICA Y CHILE

Configuración temporal de la institucionalidad pública existente en 2009

(entidades acumuladas por año)



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de instituciones públicas de Centroamérica.

CUADRO 8.2

CENTROAMÉRICA

Instituciones públicas con antecedentes legales. 2009

País	Antecedentes legales		Porcentaje con antecedentes	Sin información	Total de instituciones
	Sí ^{a/}	No			
Belice	84	18	17,6		102
Costa Rica	180	96	34,8		276
El Salvador	119	42	25,9	1	162
Guatemala	86	35	28,9		121
Honduras	43	49	53,3		92
Nicaragua	62	42	40,4		104
Panamá	50	59	53,2	2	111
Centroamérica	624	341	35,2	3	968

a/ La ley de creación de la entidad expresamente deroga una ley anterior, elimina la institución preexistente y la sustituye por una nueva.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

expresamente eliminó y sustituyó por la nueva. Si la mayoría de las entidades en operación al 2009 tuviera antecedentes, ello indicaría una evolución orgánica del Estado, con raíces que se hundan en la historia nacional. Por el contrario, una baja proporción de entidades con antecedentes evidenciaría una amplia

dinámica de innovación institucional. Este es el caso en la mayoría de los países del Istmo y en la región en su conjunto.

Solo un 35% de las instituciones públicas existentes en Centroamérica en 2009 tenía antecedentes legales. El país de mayor innovación institucional

CUADRO 8.3

CENTROAMÉRICA

Innovación institucional en cuatro países después de 1950

Instituciones eliminadas	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Total
Instituciones eliminadas con fecha acreditada de origen ^{a/}	4	48	19	41	112
Instituciones eliminadas sin fecha acreditada de origen ^{b/}	1	0	1	12	16
Total de instituciones eliminadas	5	48	20	53	128
Total de instituciones existentes en 2009	102	276	161	121	670
Instituciones eliminadas en relación con las existentes en el 2009 (%)	4	17	12	34	17

a/ Fecha acreditada de origen: se pudo localizar el acto jurídico de creación de la institución con una fecha cierta.

b/ Sin fecha acreditada de origen: no se pudo localizar el acto jurídico de creación de la institución.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez et al., 2010.

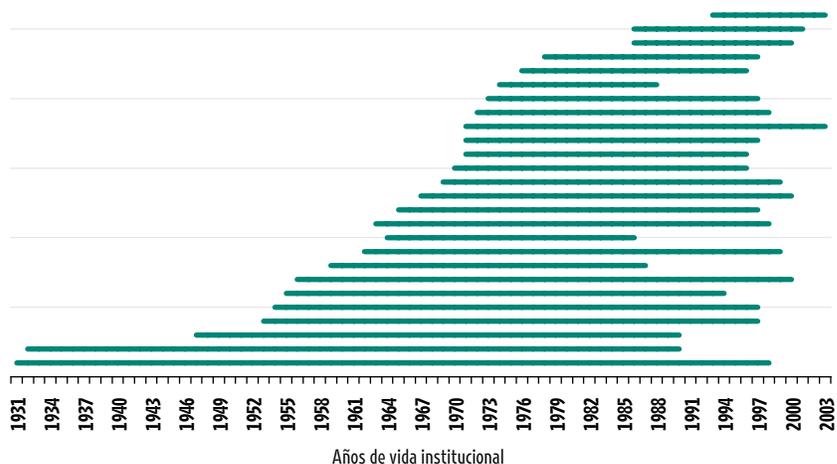
fue Belice (con apenas un 17% de entidades con antecedentes), una situación lógica habida cuenta de que no fue sino hasta 1981 que inició su vida independiente. Después de Belice, Guatemala, Costa Rica y El Salvador tienen los aparatos públicos más innovadores. En el otro extremo se encuentran Panamá y Honduras, donde más de la mitad de las entidades públicas tiene antecedentes legales, aunque aun en esos casos la amplitud de la innovación institucional es evidente.

La innovación institucional implica tanto la creación *de novo* de entidades, como la supresión de las antiguas. Solo fue posible obtener información sobre este último particular para cuatro países, los cuales presentan situaciones muy distintas (cuadro 8.3). En Belice este proceso ciertamente implicó la construcción de un nuevo Estado post-colonial, pero no la liquidación del anterior: se eliminaron solo cinco entidades previas (5% del nuevo aparato institucional). En Costa Rica y El Salvador, la innovación implicó una reforma más amplia: se suprimieron 48 entidades en el primer país y 20 en el segundo, la mayoría de las cuales eran relativamente jóvenes (cuarenta años o menos). Sin embargo, la proporción de entes eliminados es pequeña en contraste con el aparato institucional que se construyó posteriormente.

Una mirada más en profundidad sobre el caso guatemalteco muestra que, en efecto, la mayoría de las

GRÁFICO 8.5

GUATEMALA

Antigüedad de entidades públicas eliminadas^{a/}. 1931-2008
(muestra de 26 de 41 instituciones)

a/ Desaparecieron 64 entidades, pero solo en 41 casos se cuenta con las fechas precisas de creación y eliminación. El promedio de vida fue de 26 años, sin incluir cuatro entidades que superaron los 100.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de instituciones públicas de Centroamérica.

instituciones eliminadas eran relativamente jóvenes (la más antigua tenía poco más de setenta años). Una buena parte de ellas eran empresas de servicios públicos o segmentos de instituciones (direcciones) que tenían personería jurídica para realizar funciones de fomento productivo, típicas del estilo desarrollista que imperó en el Istmo durante la segunda mitad del siglo XX. Tres ejemplos son la Dirección

de Política Industrial, la Dirección General de Servicios Agrícolas y la Dirección General de Servicios Pecuarios (gráfico 8.5).

Democratización de regímenes políticos aceleró la creación de instituciones

En toda Centroamérica la democracia aceleró la creación de instituciones. Tanto si la democratización ocurrió

temprano, como en Costa Rica, o tarde, hacia finales del siglo XX como en la mayoría de los países, la democracia está asociada a una ampliación del tamaño de los aparatos públicos. Ello sugiere, al menos en el Istmo, una inclinación hacia Estados más complejos cuando el sistema es democrático, que en períodos cuando prevalecen regímenes autocráticos (recuadro 8.3).

Un análisis de correlación entre el total de entidades creadas anualmente en cada país y el puntaje modificado en el índice BLM en el año respectivo, permite afirmar que la variación en ambos indicadores sí está correlacionada y que tal asociación no es fruto del azar. Cuando se examina esta correlación para todos los países en su conjun-

to (tomando la región como unidad), la asociación es estadísticamente significativa en todos los componentes del índice BLM modificado, más fuerte en el indicador del grado de competencia electoral (0,42), y menor en el caso del indicador sobre supremacía del poder civil (0,14), todos con un nivel de significancia de 0,01.

La asociación positiva entre democracia e innovación institucional también se observa cuando se examina cada uno de los países por separado (gráficos 8.6). Es más alta en Guatemala (0,48) y más débil en Honduras (0,24), donde también es un tanto menos significativa (Niv. Sig. 0,02). En las demás naciones los coeficientes son más parecidos al de Guatemala que al de Honduras, lo que

señala que, en general, la intensidad de la asociación entre democracia y creación institucional en Centroamérica es moderada.

La correlación entre democracia e innovación institucional se sostiene cuando se utilizan otros indicadores para calificar el régimen político. Al usar Polity IV se observa una correlación de 0,36 (estadísticamente significativa para un alfa de 0,01) entre el indicador Polity2 y el número de entidades de la administración pública creadas en cada año. Es decir, a mayor puntaje en Polity2, mayor cantidad de entidades públicas creadas. Cuando se emplean las dos dimensiones teóricas propuestas por Robert Dahl para describir la poliarquía (oposición efectiva

RECUADRO 8.3

Democratización y cambio en el aparato institucional público

Por democratización se entiende la difusión de los principios de organización del poder democrático en una sociedad. En este Informe se estudia la relación entre democratización y el cambio en el aparato institucional de los Estados centroamericanos, examinando si la democratización de los regímenes políticos estuvo asociada a los procesos de innovación institucional descritos. La creación de entidades públicas a lo largo del tiempo se emplea como variable dependiente y el tipo de régimen político, como variable independiente o explicativa. Cabe indicar que esta no es la única manera de analizar la relación entre Estados y democracia. Otra, relevante desde la perspectiva del desarrollo humano, consiste en indagar cómo el Estado favorece o imposibilita la expansión de derechos de las personas, más allá de aquellos políticos, exigidos por un régimen democrático. Esta dimensión se explora más adelante en este capítulo y, además en los capítulos 6 y 10.

Para medir la democracia se utilizan tres indicadores usualmente empleados para clasificar los sistemas políticos:

- La clasificación de los tipos de regímenes políticos existentes en

Centroamérica a lo largo del siglo XX de Bowman et al. (2005), o índice BLM. En cada uno de los países del Istmo, excepto Panamá y Belice, y para cada año de ese siglo, los autores determinaron el tipo de sistema existente a partir del puntaje que obtuvieron en cinco dimensiones: i) existencia de libertades políticas, ii) elecciones competitivas, iii) participación ciudadana inclusiva, iv) supremacía civil sobre las fuerzas armadas y v) soberanía nacional del Estado. Para cada año y dimensión, los autores aplicaron una escala de tres categorías (0, 0,5 y 1), que corresponden a los tipos de autocracia, semidemocracia y democracia, respectivamente. Utilizando la teoría de conjuntos difusos, el puntaje del país lo da la dimensión con menor puntaje (se supone que todas son condiciones necesarias para la democracia). Para obtener una mayor sensibilidad en el análisis estadístico, en este Informe los puntajes se agregan de otra manera: se suman con el fin de obtener una escala de cinco categorías (rango 0-5). A la suma se le denomina puntaje modificado en el índice BLM.

- A diferencia de la anterior, la clasificación de Polity IV considera a los regímenes políticos no como categorías discretas,

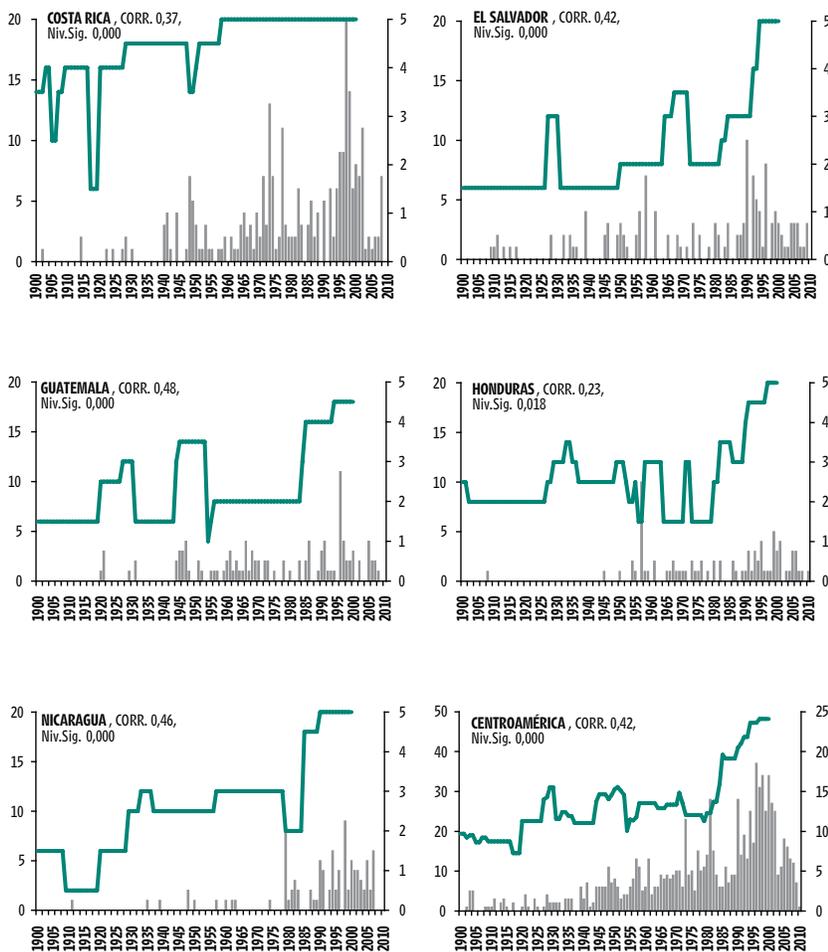
sino como parte de un *continuum* que va desde la monarquía hereditaria hasta la democracia consolidada o plenamente institucionalizada. En este Informe se utiliza la variable Polity2 de esta clasificación. Polity2 resta los puntajes que un país obtiene cada año en dos variables: "autoc" (que mide el grado de existencia de una autocracia) y "democ" (que mide el grado de existencia de una democracia). La variable resultante tiene un rango que va de -10 a 10, lo que arroja puntajes para los años de transición, o interregno entre regímenes políticos.

- La clasificación de Coppedge et al. (2008) agrupa los sistemas políticos de acuerdo con las dos dimensiones de la democracia (poliarquía) definidas por Robert Dahl. En una base de datos se registran las variaciones de los sistemas en dos dimensiones: permitir el funcionamiento de una oposición efectiva (*contestation*) y permitir una participación ciudadana inclusiva (*inclusiveness*) desde 1950 hasta 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011b.

GRÁFICOS 8.6
CENTROAMÉRICA

Creación de entidades públicas y calificación del régimen político^{a/}
1900-2008



a/ La calificación global de la región es una sumatoria ponderada de acuerdo con la población de cada país. La calificación máxima por país es 5 y la conjunta para la región es 25. El eje de la izquierda indica el número de entidades creadas y el eje de la derecha es la calificación sobre el régimen, donde 1 es autocracia y 5 democracia plena.

Fuente: Elaboración propia con base en Ramírez et al., 2010, base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica y base de datos de Bowman et al., 2005.

y participación ciudadana), estimadas por Coppedge et al. (2008) con base en otros indicadores, se obtiene que la oposición efectiva tiene una asociación moderada (0,42), estadísticamente significativa, mientras que la dimensión de participación ciudadana muestra una correlación débil (0,14), significativa para un alfa de 0,02 (cuadro 8.4).

Funciones y estructuras desbordan el esquema republicano clásico

En los Estados modernos, el aparato institucional público no se circunscribe a las instituciones y funciones clásicas del esquema republicano (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial). Los Estados no se limitan a proveer el bien público tradicional (orden público), sino que desarrollan múltiples y diversas intervenciones en los distintos ámbitos de la vida social. Consecuentemente, su estructura institucional se ha vuelto más compleja: hoy los gobernantes presiden aparatos institucionales más intrincados que pocas décadas atrás.

Por una parte, el Poder Ejecutivo, que comprende las entidades a cargo del presidente de la República y sus ministros, ha experimentado un desarrollo institucional significativo. Además de los ministerios o secretarías, una variedad de instituciones y agencias especializadas, con responsabilidades en la gestión pública, dependen del gabinete y la Presidencia. Por otra parte, al margen de los poderes del Estado, en la mayoría de los países se ha establecido una red de entes descentralizados y empresas públicas, con grados sustanti-

CUADRO 8.4

CENTROAMÉRICA

Coefficientes de correlación por país, entre indicadores del régimen político y la creación de entidades públicas. 1900-2009

Indicador	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Centroamérica
Polity2	a/	0,41***	0,47***	0,12	0,62***	0,30***	0,36***
SumaBLM	0,37***	0,42***	0,48***	0,24**	0,45***		0,42***
Contest	0,45***	0,34**	0,34**	0,21	0,57***	0,21	0,41***
Inclusiv	0,30**	0,05	0,11	0,10	-0,08	-0,08	0,14**

a/ Costa Rica no muestra coeficiente de correlación con la calificación de Polity2 porque esta última casi no varía en el tiempo.

** p<0,05 *** p<0,01

Fuente: Base de datos de instituciones públicas de Centroamérica, Polity IV, Bowman et al., 2005 y Coppedge et al., 2008.

vos de independencia. Estas entidades tienen a cargo funciones y actividades especializadas de producción de bienes y servicios, y cuentan con protecciones constitucionales o legales frente a los vaivenes de la política electoral. La autonomía de estas instituciones con respecto a los poderes clásicos del Estado, asociada a la presencia de actores tecnocráticos con capacidad propia de acción, ha llegado a plantearse en términos de “un nuevo poder” (Ackerman, 2000).

En todo el Istmo los aparatos institucionales reflejan estas tendencias propias de los Estados modernos. Las entidades públicas no solo se ocupan de definir políticas y establecer prioridades y lineamientos para la acción. Casi la mitad tiene este tipo de competencias (49%), con variaciones relativamente pequeñas entre países salvo en el caso de Panamá, donde muy pocas instituciones tienen estas potestades definidas en sus leyes constitutivas (gráfico 8.7). La gran mayoría de los entes públicos, por lo general más allá del 70%, presta servicios a la población, lo cual denota una organización bastante desconcentrada, sobre todo en Costa Rica, que posee el aparato institucional más extenso (destaca, como excepción, el Estado hondureño, en el que menos de un tercio de las instituciones presta servicios).

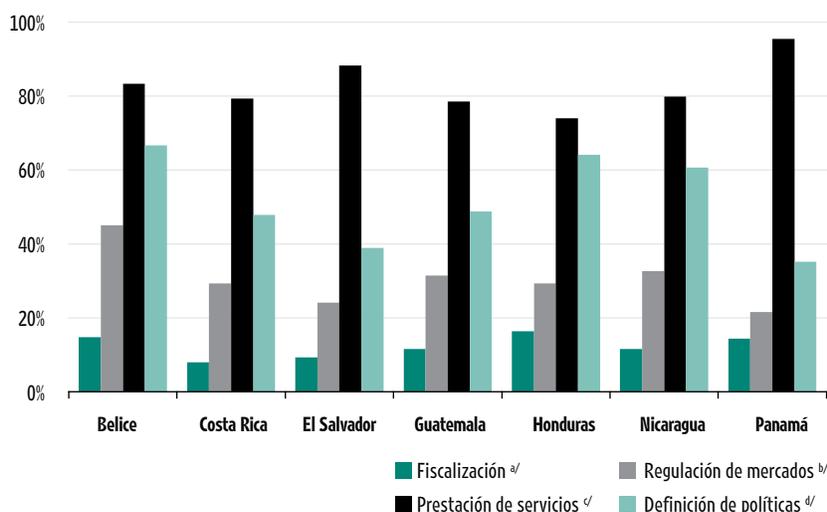
La regulación de mercados privados y la fiscalización de otras instituciones públicas (*accountability* horizontal) son nuevas e importantes funciones en todos los Estados centroamericanos. En la mayoría de los países las entidades que se dedican a regular mercados y fijar precios representan cerca de un tercio del total. Sobresalen Belice, con 45%, y El Salvador y Panamá, con menos del 25% (gráfico 8.7).

Todos los Estados muestran un notable desarrollo de su sector descentralizado (empresas públicas e instituciones autónomas). Hoy en día, este sector es tan o más complejo que el aparato institucional ligado a los poderes republicanos clásicos. Destacan El Salvador, Panamá y Nicaragua como los países con el mayor tamaño relativo de su sector descentralizado. En las demás naciones este sector representa entre el 20% y el 35% del

GRÁFICO 8.7

CENTROAMÉRICA

Tipos de funciones desempeñadas por las instituciones públicas. 2009



a/ Fiscalización: la entidad cuenta con potestades de fiscalización o supervisión de otras entidades públicas.

b/ Regulación de mercados: la entidad cuenta con potestades de regulación de mercado o fija precios de mercado.

c/ Prestación de servicios públicos: la entidad presta servicios públicos a entes privados o al público en general.

d/ Definición de políticas públicas: la entidad cuenta con potestades para, como mínimo, plantear políticas públicas en el ámbito de su competencia.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

aparato institucional (cuadro 8.5). Costa Rica tiene dos particularidades: posee el Gobierno Central institucionalmente más complejo (149 entidades) y una buena parte de su sector descentralizado está compuesto por empresas públicas y entidades públicas no estatales⁵, lo que denota una amplia y directa intervención del Estado en la actividad económica.

En resumen, la innovación institucional durante las últimas décadas llevó a la conformación de aparatos estatales que van claramente más allá de los poderes republicanos clásicos. Todos ellos realizan una multiplicidad de funciones y poseen una diversidad de sectores que implican la existencia; en el seno mismo del Estado, de actores con distintos grados de autonomía con respecto a los poderes clásicos.

Fuerte centralización de poder en la estructura institucional

En la mayor parte del Istmo el Ejecutivo es un actor dominante dentro

de los aparatos institucionales. Controla el “tesoro público”⁶, del cual depende la mayoría los órganos estatales y tiene potestades legales sobre el gobierno de las entidades. A tal punto llega su dominio, que pocas instituciones escapan a su control directo, lo que expone a buena parte de la administración pública a los vaivenes de la política partidaria, con pocos resguardos para las funciones técnicas especializadas. Destaca, por su situación contrastante, el Estado costarricense, donde el Ejecutivo debe lidiar con un aparato institucional en el cual vastos segmentos tienen amplios márgenes de independencia.

Ejecutivos controlan el “tesoro público”

Aproximadamente la mitad de las instituciones públicas centroamericanas se financian con cargo al Presupuesto Nacional, lo que da al presidente de la República y a su ministro de Finanzas o Hacienda una fuerte capacidad para influir sobre el conjunto del aparato estatal⁷

CUADRO 8.5

CENTROAMÉRICA

Instituciones públicas, según su naturaleza jurídica. 2009
(porcentajes)

Naturaleza jurídica	Poderes clásicos ^{a/}	Instituciones autónomas ^{b/}	Empresas públicas ^{c/}	Otros ^{d/}	Total de instituciones
Belice	51,0	35,3	6,9	6,9	102
Costa Rica	54,0	19,9	9,4	16,7	276
El Salvador	38,3	57,4	4,3	0,0	162
Guatemala	46,3	35,5	1,7	16,5	121
Honduras	59,8	32,6	7,6	0,0	92
Nicaragua	42,3	43,3	10,6	3,8	104
Panamá	27,9	44,1	11,7	13,5	111
Centroamérica	450	352	74	92	968

a/ Poderes clásicos: Legislativo, Judicial y Ejecutivo, incluyendo ministerios y órganos desconcentrados adscritos a ministerios. Integra también a las entidades independientes y los programas institucionales.

b/ Instituciones autónomas: entidades descentralizadas, autónomas y semiautónomas, órganos desconcentrados adscritos a entidades descentralizadas. Cuentan con personalidad jurídica propia y asignaciones legales de recursos; tienen la facultad de administrarse a sí mismas, pero son "propiedad" del Estado, el cual las crea y las controla. No se incluyen en esta categoría los entes públicos organizados como empresas.

c/ Empresas públicas: empresas públicas, sociedades públicas de economía mixta, sociedades privadas de economía mixta.

d/ Otros: colegios profesionales, comités para la administración de centros locales.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

(cuadro 8.6). Este promedio regional encubre, empero, dos situaciones muy distintas. En Belice, El Salvador y Guatemala, la mayoría de las entidades sufragas sus gastos con cargo a ese presupuesto; en estos países el Ejecutivo es dominante y puede "apretar" a una institución, pues esta depende por completo del "tesoro público". Otra es la situación en Panamá, Nicaragua y Costa Rica, donde alrededor de una tercera parte de las entidades depende en forma exclusiva del Presupuesto Nacional.

El Poder Ejecutivo también tiene medios de influencia cuando las instituciones dependen parcialmente del Presupuesto Nacional, es decir, cuando tienen un financiamiento mixto de ingresos propios y transferencias del Gobierno Central. En todos los países del Istmo, excepto Costa Rica, la proporción de instituciones públicas financiadas de manera total o parcial con el Presupuesto Nacional es cercana al 70% o más (por encima del 80% sin considerar a Guatemala). En esas condiciones, el Ejecutivo tiene una poderosa palanca para convertirse en el actor dominante dentro del aparato institucional.

CUADRO 8.6

CENTROAMÉRICA

Centroamérica: origen del financiamiento de las instituciones públicas. 2009

Tipo de financiamiento/país	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Total general
Cargo al Presupuesto Nacional ^{a/}	59	95	124	90	63	36	40	507
Mixto ^{b/}	26	52	10		29	52	57	226
Ingresos descentralizados ^{c/}	13	127	28	29	0	8	8	213
Fondos creados por ley	4	30	13			1		48
Impuestos, multas o cargas pecuniarias o de trámite	6	8		16		1		31
Ingresos de índole municipal		3				1		4
Préstamos, donaciones y subvenciones públicas y privadas		16	10					26
Servicios brindados o utilidades obtenidas	3	70	5	13		5	8	104
Otros	4	2	0	2	0	8	6	22
Otro tipo de financiamiento	4	2		2		1	5	14
Sin información						7	1	8
Total general	102	276	162	121	92	104	111	968
Porcentaje del Presupuesto Nacional	57,8	34,4	76,5	74,4	68,5	34,6	36,0	52,4
Porcentaje de ingresos mixtos	25,5	18,8	6,2	0,0	31,5	50,0	51,4	23,3
Porcentaje de ingresos descentralizados	16,7	46,7	17,3	25,6	0,0	15,4	12,6	24,3

a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas de Centroamérica.

El origen del financiamiento da una buena pero insuficiente pista sobre la distribución de poder dentro del aparato institucional. Aun cuando una entidad dependa enteramente del Presupuesto Nacional, la Constitución Política puede establecer protecciones especiales que salvaguarden su independencia, como es el caso, por ejemplo, de los otros poderes del Estado.

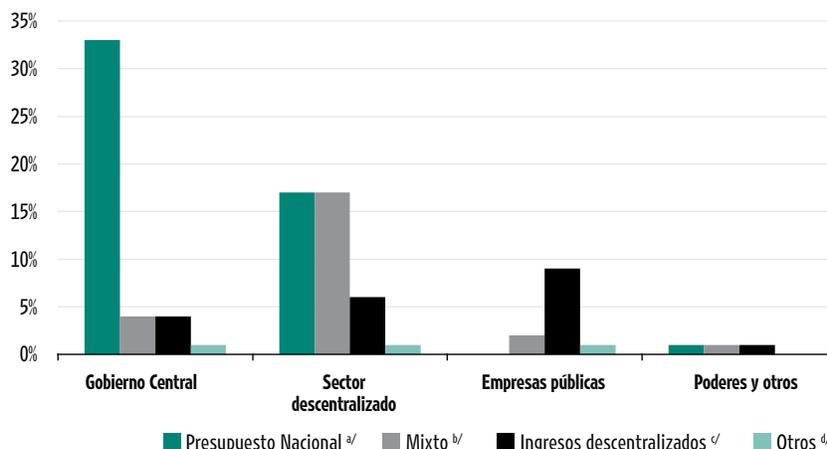
En Centroamérica, como era de esperar, la gran mayoría de las instituciones de los poderes clásicos se financia a través del presupuesto público (gráfico 8.8). Pero además la mayor parte de las instituciones descentralizadas, aquellas que jurídicamente tienen capacidad de autogobierno, dependen también de manera total o parcial de ese presupuesto. No debe suponerse, entonces, que en todos los países la independencia *de iure* de una institución (la capacidad legal de autogobernarse) implica su independencia financiera, es decir, una dotación propia de fuentes de ingreso distintas al Presupuesto Nacional.

Ambas dimensiones (independencia *de iure* e independencia material) se combinaron para obtener el índice de concentración del poder institucional en el Ejecutivo (recuadro 8.4).

GRÁFICO 8.8

CENTROAMÉRICA

Naturaleza jurídica de las instituciones públicas, según fuente de financiamiento. 2009
(porcentajes)



a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

d/ Para efectos de reflejar mejor la independencia de los poderes, estos se incluyen dentro de la categoría "Otros".

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

RECUADRO 8.4

Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo

El índice de concentración del poder institucional en el Ejecutivo combina dos variables de la base de datos de entidades públicas en Centroamérica: la naturaleza jurídica y la fuente de ingresos.

La naturaleza jurídica clasifica a las instituciones según su mayor o menor capacidad para autogobernarse. En un extremo están aquellas que jurídicamente son parte del Gobierno Central y dependen en forma directa del Ejecutivo; en el otro, las entidades descentralizadas, las empresas públicas y otras, que tienen personería jurídica propia y están facultadas para autoadministrarse.

La fuente de financiamiento clasifica a las instituciones según su mayor o menor independencia frente al presupuesto del Gobierno Central, que está bajo el control directo del presidente y de su ministro de Finanzas o Hacienda.

En un extremo están las entidades que dependen enteramente del presupuesto central y en el otro, las que tienen fuentes de ingreso propias (creadas por ley u obtenidas mediante la prestación de servicios).

Ambas variables pueden medirse empleando una escala ordinal, en la que los puntajes más altos reflejan una mayor dependencia de la entidad con respecto al Poder Ejecutivo o, dicho a la inversa, más poder institucional del Ejecutivo sobre la entidad (cuadro 8.7). El resultado luego se estandariza en una escala de 0 a 100 para mejor comprensión.

Un puntaje de cero (0) indicaría que todas las instituciones públicas de un Estado tienen el máximo grado de independencia con respecto al Ejecutivo, es decir, que éste carece de poder institucional sobre la entidad. Cien (100) indicaría

que todas las instituciones públicas de un Estado están firmemente bajo el poder del Ejecutivo, el cual tiene potestades legales para administrarlo y provee la totalidad de los recursos presupuestarios.

El algoritmo se define de la siguiente manera:

$$ICPIE = \frac{[(\sum_{inst=1}^{inst=n} (NJ*FF)) - INST]}{(INST*PMAX)*100}$$

donde:

NJ: puntaje de la entidad en la escala ordinal sobre la naturaleza jurídica del ente; FF: puntaje de la entidad; INST: cantidad de instituciones en el Estado "X"; PMAX: puntaje máximo combinado en las escalas NJ y FF. Los términos INST y PMAX son necesarios para estandarizar el puntaje en una escala de 0 a 100.

CUADRO 8.7

CENTROAMÉRICA

Índice de concentración del poder institucional del Ejecutivo

Escala de las fuentes de financiamiento del ente^{b/}

Escala de la naturaleza jurídica del ente ^{a/}	Presupuesto Nacional (10)	Mixto (7)	Ingresos descentralizados (1)	Otros (1)
Gobierno Central (10)	100	70	10	10
Sector descentralizado y empresas públicas (5)	50	35	5	5
Empresas públicas (5)	50	35	5	5
Otros (1)	10	7	1	1

a/ Escala de la naturaleza jurídica: Gobierno Central (10 puntos): las entidades que pertenecen a esta categoría no tienen órganos de autogobierno y dependen enteramente del Ejecutivo. Sector descentralizado y empresas públicas (5 puntos): las entidades tienen órganos de autogobierno jurídicamente responsables por su desempeño, pero el Ejecutivo tiene potestades y controles sobre ellas. Otros (1): corporaciones y otras entidades públicas con órganos de autogobierno y controles muy laxos o inexistentes por parte del Ejecutivo.

b/ Escala de las fuentes de financiamiento: Presupuesto Nacional (10): los recursos de la entidad provienen enteramente del presupuesto de la República. Mixto (7): una proporción variable del presupuesto del ente, menor a 100% y mayor a 0%, es financiada a través del presupuesto de la República; la entidad también tiene rentas propias. Ingresos descentralizados y otros (1): las entidades tienen sus propias fuentes de financiamiento (usualmente impuestos, cobro de tasas y servicios, etc.).

Fuente: Elaboración propia con procesamientos de Vargas Cullel, 2011.

Este índice capta la gradación que hay desde una situación en la que una entidad no tiene independencia legal ni material y está firmemente bajo el control del Ejecutivo, hasta otra en que las entidades tienen plena independencia legal y material, pues la Constitución Política y las leyes respectivas las dotan de órganos propios de autogobierno y fuentes de financiamiento. El resultado se expresa en una escala de 0 a 100, donde 100 indica que ninguna entidad pública tiene independencia *de iure* ni material, y 0 que todas tienen ambas.

La mayoría de los países se acerca al promedio regional (53,3 puntos). Los países con los Ejecutivos más dominantes son, por mucho, Honduras (74,5 puntos) y Belice (64,1). En estos casos, la estructura de los aparatos institucionales hace que estos sean sumamente vulnerables a los vaivenes de la política electoral (gráfico 8.9).

Costa Rica es el país que más bajo puntúa en el índice de concentración de poder institucional del Ejecutivo (42,7 en una escala de 0 a 100). Ello refleja el hecho de que buena parte de su aparato público tiene protección legal e independencia material frente a la política partidista. En este caso, el problema no es tanto la presencia de un actor dominante, como en el resto de la región, sino lo contrario: la presencia de múltiples y poderosos actores institucionales con capacidad de veto, que complican la gestión pública (Gutiérrez-Saxe y Straface, 2009).

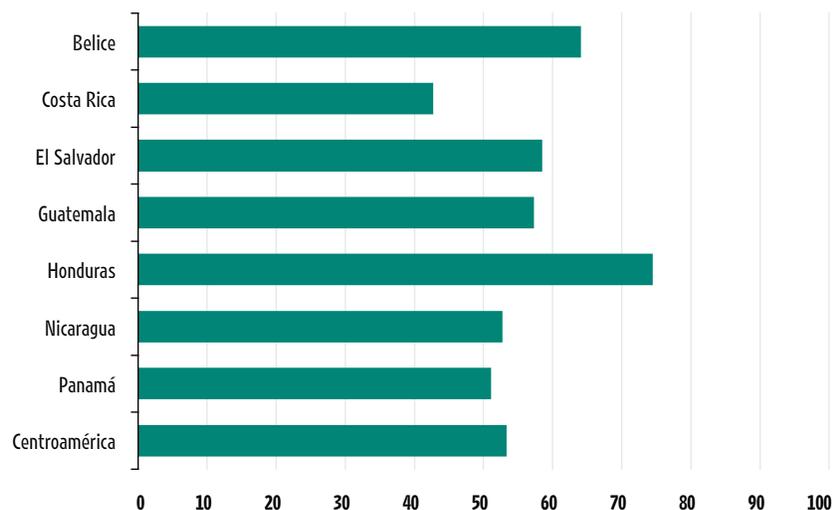
En síntesis, cuando se analizan de manera combinada las distintas dimensiones del Estado vistas hasta ahora, en Centroamérica pueden identificarse dos prototipos de aparatos institucionales:

- Estados pequeños, con una arquitectura relativamente simple, débiles redes institucionales en los sectores económicos, sociales y ambientales y con Ejecutivos dominantes dentro del aparato institucional. Honduras y Guatemala se acercan a este prototipo (cuadro 8.8).
- Estados grandes, complejos, con densas redes institucionales en sectores

GRÁFICO 8.9

CENTROAMÉRICA

Índice de concentración de poder institucional en el Ejecutivo
(puntaje en una escala de 0 a 100)



Nota: Consúltese el recuadro 8.4 para una explicación sobre el cálculo del índice.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

clave y Ejecutivos que no son dominantes dentro del aparato institucional. Solo Costa Rica se aproxima a esta situación.

Los demás países muestran situaciones un poco más heterogéneas, aunque tienden a acercarse más al primer prototipo que al segundo.

Potestad de nombrar jerarcas centralizada en el Ejecutivo

Un indicador adicional sobre la distribución de poder dentro del aparato institucional de los Estados es la potestad de nombrar a los máximos jerarcas de los entes públicos; quien nombra puede remover, tiene influencia sobre el nombrado.

En Centroamérica, el Poder Ejecutivo (presidente y ministro del ramo) nombra al máximo jerarca en cerca de siete de cada diez instituciones (64%; gráfico 8.10). El Poder Legislativo tiene un ámbito muy restringido (3,6% de total), aunque este corresponde a unas pocas entidades que usualmente son claves para el balance de poderes en el sistema político, como la Corte Suprema de Justicia, las cortes de cuentas o contralorías y otros órganos de control (Ministerio Público). Sorprendentemente, una alta proporción de instituciones tiene otros modos de designación de sus máximos jerarcas, fuera del control de los poderes del Estado: selección interna, elección popular, nombramiento por otras instituciones (31,9% de las entidades públicas del Istmo; gráfico 8.10).

En Belice, Honduras, El Salvador y Nicaragua, la prevalencia del Ejecutivo como responsable del nombramiento de autoridades institucionales es muy elevada (70% o más). Si se atan cabos, Honduras es el país con el Ejecutivo más dominante del área: la mayoría de sus instituciones depende jurídica y financieramente de él y, además, este Poder nombra a cerca de tres cuartas partes de los jerarcas. Llamen la atención los casos de Guatemala y Panamá, que en otros ámbitos tienen un Ejecutivo dominante, mas no en este. En Costa Rica el Ejecutivo tiene potestades más acotadas (nombra a

CUADRO 8.8

HONDURAS Y GUATEMALA

Países con Estados pequeños y Ejecutivos dominantes. 2009 (porcentajes)

País y sector	Fuente de ingresos				Total
	Presupuesto Nacional ^{a/}	Mixto ^{b/}	Ingresos descentralizados ^{c/}	Otros	
Honduras					
Gobierno Central	28				28
Sector descentralizado	36		10	2	48
Empresas públicas			18		18
Otros	4		2		6
Total	68		30	2	100
Guatemala					
Gobierno Central	45	16			61
Sector descentralizado	24	15			39
Total	69	31			100

a/ El presupuesto de la institución es un rubro del Presupuesto Nacional, financiado con los ingresos recaudados centralmente por el Ministerio de Finanzas o Hacienda.

b/ El presupuesto de la institución se financia por dos fuentes: ingresos propios e ingresos provenientes del Presupuesto Nacional.

c/ El presupuesto de la institución se financia enteramente con ingresos propios previstos por las leyes correspondientes.

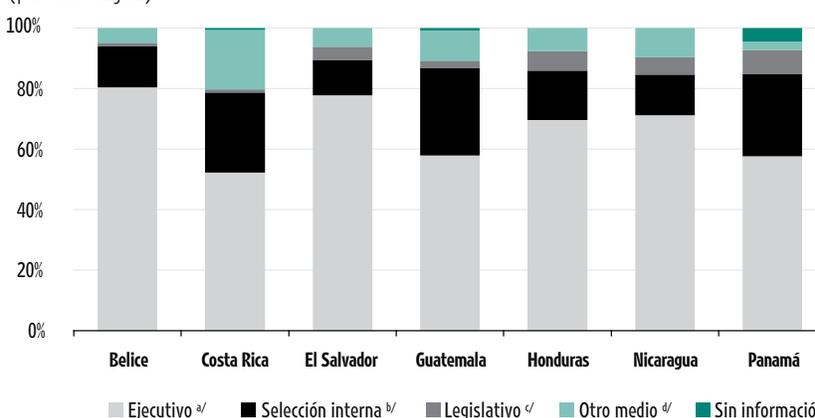
Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

GRÁFICO 8.10

CENTROAMÉRICA

Modo de nombramiento del máximo jerarca de las instituciones. 2009

(porcentajes)



a/ Ejecutivo: incluye nombramiento directo del Ejecutivo o del ministro de ramo, nombramiento por el Ejecutivo con candidatos del Legislativo y nombramiento del Ejecutivo con candidatos presentados por entes estatales y no estatales.

b/ Selección interna: el jerarca es seleccionado por votación de instancias internas del ente que dirigirá.

c/ Legislativo: incluye nombramiento directo del Legislativo, nombramiento del Legislativo con candidatos de entes estatales y no estatales y nombramiento del Legislativo con candidatos del Ejecutivo.

d/ Otro medio: incluye conformaciones mixtas con delegados de entes públicos y privados, como grupos de empresarios, universidades o cooperativas, que eligen a sus representantes en las juntas directivas de las entidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

menos de la mitad de los jerarcas institucionales), lo que refuerza la tesis de que en el aparato institucional de ese Estado el presidente de la República es un actor influyente, pero no dominante.

Modelos híbridos de representación en la toma de decisiones públicas

Si bien el Poder Ejecutivo es el actor dominante en la mayoría de los Estados centroamericanos, no está solo. Aun en países altamente centralistas, como

Honduras, Guatemala o El Salvador, hay una fuerte presencia de grupos sociales y gremiales, garantizada por ley, en las instancias de toma de decisiones públicas. Como se ha visto, en la mayor parte de las instituciones el Ejecutivo nombra al principal jerarca, pero con mucha frecuencia estos grupos tienen asientos en las juntas directivas. Esta situación no solo les da poder en la definición de políticas públicas, sino que torna más complejas e institucio-

nalizadas las relaciones entre las élites económicas, sociales y políticas.

Esta presencia social obedece a una visión corporativista en la gestión de los asuntos públicos. En Centroamérica el corporativismo coexiste, de un modo no exento de tensiones, con las potestades de los gobernantes para conducir los Estados. Ambos son modelos de representación en la toma de decisiones públicas que, en el Istmo, anteceden a la democratización de los Estados (recuadro 8.5).

RECUADRO 8.5

Dos modelos de toma de decisiones públicas: corporativismo y pluralismo

El corporativismo es un modelo de representación que se caracteriza por incluir grupos de interés seleccionados en la definición de políticas públicas. Responde a una idea organicista y funcionalista de la sociedad según la cual cada sector tiene su lugar y cumple con una función indispensable, a semejanza del cuerpo humano. Bajo este modelo, el Estado se limita a coordinar y conciliar intereses y, a cambio, recibe garantías para la gobernabilidad (lo cual es posible solo si las organizaciones participantes ejercen un control centralizado sobre sus integrantes y gozan de una amplia representatividad). Así, en las instituciones deben estar representados los diversos sectores sociales, especialmente aquellos con mayor interés en el resultado de las políticas públicas a cargo de la entidad. Para ello es necesario que estos sectores tengan asiento en los órganos de decisión. En su versión más extrema, los entes sujetos a este modelo operan por medio del consenso (cualquier actor puede vetar una decisión). No obstante, en el corporativismo la regla de la mayoría también puede ser aplicada.

En el pluralismo, los partidos políticos son considerados como los legítimos representantes de la ciudadanía. Compiten entre sí en procesos electorales y el triunfador tiene derecho a conducir el Estado como gobernante.

Desde el Parlamento, o por medio de la opinión pública, los opositores pueden ejercer el escrutinio de las acciones públicas. Lo fundamental es que quien gana tiene el derecho a llenar el aparato público con sus correligionarios: tiene el poder de decisión.

Los dos modelos pueden coexistir dentro de un Estado democrático y así sucede en los Estados centroamericanos. Varias decisiones de política económica (salarios mínimos, precios tope para productos y servicios esenciales, por ejemplo) y monetaria⁹ (tipo de cambio y tasas de interés) se rigen por un modelo corporativista promulgado (o al menos tolerado) por las autoridades electas.

Esta mezcla de modelos de representación crea tensiones. Por una parte, a veces lo que las autoridades electas ofrecieron no se puede implementar debido al bloqueo legal de grupos opositores dentro del mismo Estado. Por otra parte, en una democracia la legitimidad que otorga el voto es limitada, pues esa misma legalidad garantiza los derechos adquiridos previamente por los ciudadanos, así como ciertos derechos que las minorías pueden ejercer aunque no triunfen en las votaciones.

Ambos modelos tienen desventajas. El pluralismo reconoce un hecho cierto: los diversos grupos de interés tratarán de influenciar la política pública y sus resultados, en beneficio propio. No obstante,

se asume que los inevitables conflictos resultantes se resolverán por medio de la negociación política democrática, dando por sentado que todos los grupos tienen similar influencia sobre la toma de decisiones, gracias a las garantías existentes para el ejercicio efectivo de sus derechos políticos -libertad de expresión, por ejemplo- y a la existencia de un sistema de justicia imparcial, apegado al Derecho. Sin embargo, como el mercado distribuye la riqueza de manera asimétrica, hay grupos con suficiente capacidad económica para inclinar la balanza de las negociaciones políticas (o las decisiones judiciales), lo cual puede sesgar el modelo pluralista a favor de los más poderosos.

El corporativismo procura rebalancear las asimetrías de poder estipulando por ley la presencia social en la toma de decisiones públicas. Al hacerlo, sin embargo, crea nuevos desbalances y puede otorgar poder e influencia desproporcionadas a minorías poco representativas. Además, puede crear condiciones objetivas para que los gobernantes democráticamente electos vean vetado su programa de gobierno, pese a un mandato ciudadano mayoritario, y que su capacidad para orientar la gestión pública sea desarticulada por múltiples bloqueos internos.

Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011b.

En este acápite se examina la prevalencia de arreglos corporativistas dentro de la estructura institucional de los Estados centroamericanos. Las principales conclusiones son tres: primero, el corporativismo se encuentra muy extendido en el Istmo, independientemente del tamaño del Estado y del desarrollo democrático del país. Segundo, y en razón de lo anterior, en todas las naciones hay intrincadas redes de influencia de los grupos sociales, pues algunos tienen asientos en las juntas directivas de varias entidades públicas. Por último, los empresarios parecen tener las redes de influencia más extensas, lo que en ocasiones les da un poder decisivo para moldear las decisiones en ámbitos estratégicos de la vida económica. En Costa Rica las redes del corporativismo son socialmente más balanceadas que en los demás países, y también más complejas, pues se diseminan sobre un aparato institucional más amplio y descentralizado.

Fuerte presencia de arreglos corporativistas en la administración pública

En los Estados centroamericanos hay una extendida presencia de arreglos corporativistas en las máximas instancias de gobierno de las instituciones públicas (juntas directivas u órganos homólogos). Los grupos sociales tienen puestos directivos asegurados por ley en aproximadamente cuatro de cada diez entidades (cuadro 8.9). Las excepciones son Nicaragua y Belice, donde el corporativismo es mucho menos frecuente.

Los arreglos corporativistas en la toma de decisiones públicas anteceden a la democratización de los sistemas políticos centroamericanos. En Costa Rica se encuentran presentes desde antes de 1950, cuando la mitad de las instituciones que habían sido creadas –y que existen aún hoy– tenía este modelo. En los demás países el corporativismo ya era empleado antes de 1980, aunque era una fórmula muy poco frecuente (cuadro 8.10).

En todos los países la utilización de este modelo se generalizó durante la segunda mitad del siglo XX. Entre el

CUADRO 8.9

CENTROAMÉRICA

Presencia de arreglos corporativistas en las máximas instancias de las instituciones. 2009

País	Corporativismo en máxima instancia				Total de instituciones
	No aplica	No	Sí	Porcentaje sí	
Belice	38	29	35	34,3	102
Costa Rica	83	64	129	46,7	276
El Salvador	82	18	62	38,3	162
Guatemala	46	19	56	46,3	121
Honduras	35	20	37	40,2	92
Nicaragua	47	31	26	25,0	104
Panamá	27	35	49	44,1	111
Centroamérica	358	216	394	40,5	968

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

CUADRO 8.10

CENTROAMÉRICA

Presencia de corporativismo en las instancias máximas de las entidades, según década de creación

Período	Presencia de corporativismo		Total general
	Entidades	Porcentaje	
Antes de 1950	36	20,1	179
1950-1959	30	44,1	68
1960-1969	40	51,3	78
1970-1979	46	42,2	109
1980-1989	37	32,5	114
1990-1999	114	46,7	244
2000-2009	89	51,4	173
Sin información			3
Total general	392	40,5	968

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos sobre entidades públicas en Centroamérica.

30% y el 50% de las instituciones creadas en ese período tiene presencia de grupos sociales en sus máximos órganos de gobierno. Es interesante notar, empero, que su uso decayó durante las décadas de los setenta y ochenta, cuando la región vivió tres guerras civiles. En las naciones afectadas la aplicación de fórmulas corporativistas cayó significativamente.

Empresarios son actores clave en las intrincadas redes corporativistas

El corporativismo en las instituciones públicas puede estudiarse desde una perspectiva distinta y complementaria. Una cosa es identificar la incidencia de este modelo, cuántas y cuáles son las entidades que lo utilizan, y otra cosa, indagar acerca de la penetración de sectores sociales en la toma de

decisiones públicas. Cuando se adopta este último enfoque, el análisis se centra en las redes corporativistas de los sectores sociales y no tanto en las instituciones vistas por separado. Se entiende por red corporativista al conjunto de entidades públicas donde un sector social tiene legalmente garantizados asientos en las máximas instancias de decisión.

En todos los Estados centroamericanos las redes corporativistas son complejas. La de Costa Rica es por mucho la más intrincada, debido al tamaño de su aparato institucional, y la de Nicaragua la menos desarrollada. Este hallazgo invita a cuestionar la comúnmente aceptada división entre gobierno y sociedad civil. Además, puede indicar una erosión de la influencia del debate político en las Asambleas Legislativas (representantes electos a través de los partidos políticos) sobre la gestión pública. Muchas decisiones están en manos de grupos organizados que no compiten en la arena electoral (Mendoza, 2011b).

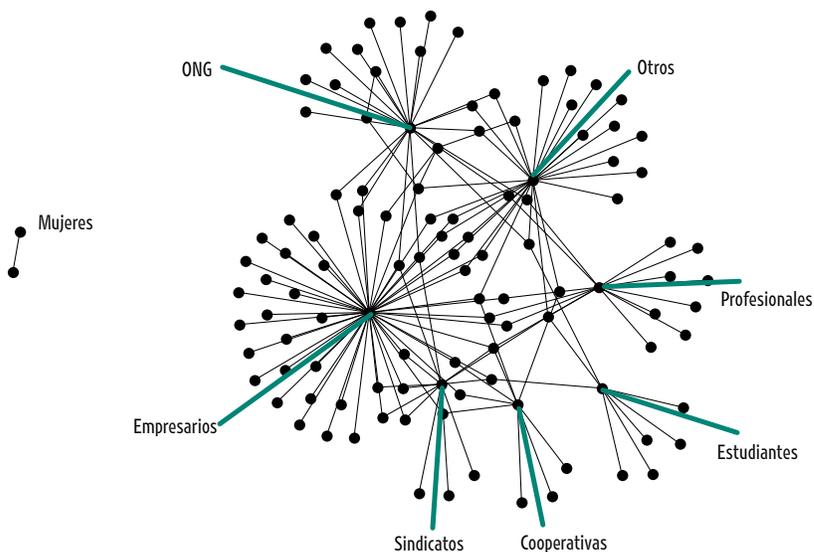
Las fuertes asimetrías en la densidad de las redes corporativistas son un segundo hallazgo importante. En todos los países, los empresarios constituyen, por amplia ventaja, el grupo con mayor penetración, por lo general en instituciones de los ámbitos económico y financiero. Además, frecuentemente son el único sector representado. En contraste, la presencia de las mujeres, los grupos ambientalistas y las comunidades indígenas es mínima. Entre estos extremos se encuentra el entramado corporativista de los sindicatos y los gremios profesionales, que tienden a ubicarse en una situación intermedia. Estas asimetrías sugieren que, en Centroamérica, el corporativismo asegura una posición ventajosa a los empresarios en la toma de decisiones públicas.

El análisis de los países por separado permite precisar este hallazgo. Como ha sido dicho, el Estado costarricense tiene las redes corporativistas más intrincadas de todo el Istmo y también allí los empresarios tienen la red más densa (gráfico 8.11). Están presentes en la dirección de 49 instituciones públi-

GRÁFICO 8.11

COSTA RICA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

cas (cerca del 20% del total), tanto de naturaleza económica, como financiera y social; duplican o triplican la densidad de los otros sectores. Las menos desarrolladas son las de los grupos de mujeres y los ambientalistas. Pese a estas asimetrías, el aparato institucional de Costa Rica posee los arreglos corporativistas más balanceados de la región: los sindicatos, las cooperativas, los gremios profesionales y las ONG tienen redes relativamente extensas, que abarcan entre nueve y veinte instituciones. Por otra parte, en la mayoría de las entidades los empresarios no son el único sector representado: comparten asientos con sindicatos y, en menor medida, con cooperativas y otros grupos (organizaciones campesinas y microempresariales, por ejemplo).

Las redes corporativistas en Guatemala son significativamente menos densas que las de Costa Rica (gráfico 8.12). En ellas, los empresarios ocupan un lugar central, con participación estipulada por ley en las máximas instancias del sistema financiero, como la Junta Monetaria (véase más adelante), y también en una amplia variedad

de entidades; en casi la mitad de las instituciones (nueve de diecinueve) son el único sector representado. Los gremios profesionales tienen una red bastante extensa; están presentes en once instituciones, en la mayoría de las cuales son los únicos con asiento directivo. Una importante novedad es el relativo desarrollo de la red corporativista de las organizaciones indígenas, presente en cinco instituciones. Cooperativistas, ambientalistas, estudiantes y mujeres tienen poca o nula penetración.

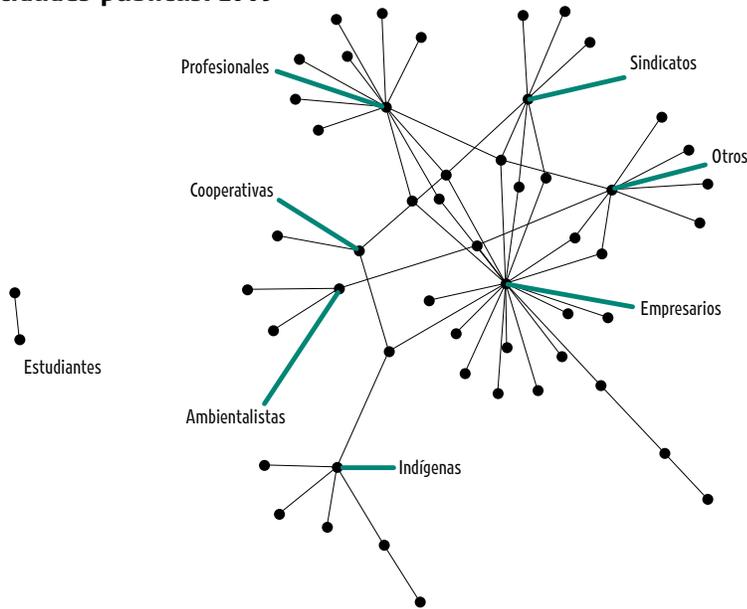
Probablemente no hay un aparato institucional en el Istmo donde los empresarios tengan más redes corporativistas que en el Estado salvadoreño (gráfico 8.13). Tienen representación en al menos 34 entidades públicas. El segundo lugar lo ocupan los gremios profesionales, con una participación a todas luces más extensa que la de los sindicatos y las ONG. En este sentido, el corporativismo salvadoreño parece tener un marcado sesgo tecnocrático-empresarial.

El entramado corporativista en la institucionalidad pública de Honduras es claramente menos desarrollado que

GRÁFICO 8.12

GUATEMALA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009

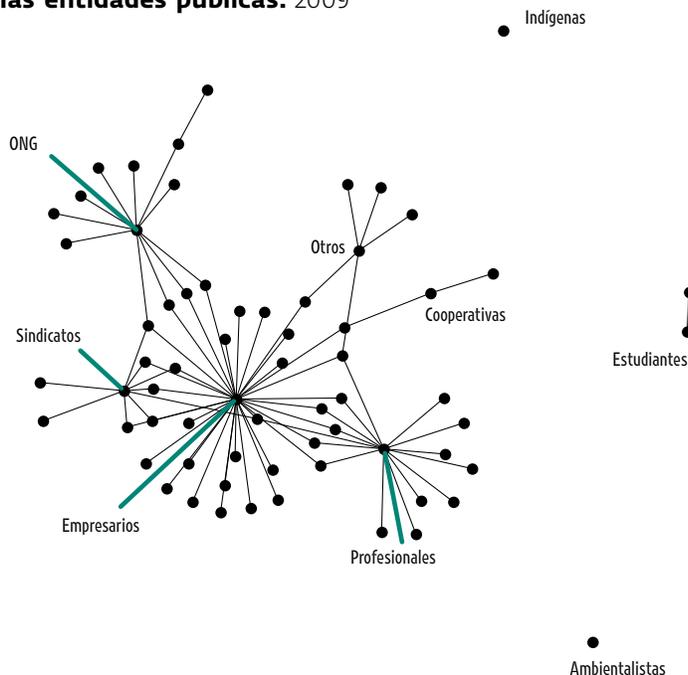


Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

GRÁFICO 8.13

EL SALVADOR

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

el de El Salvador (gráfico 8.14). Ambos comparten el particular predominio de las redes empresariales, que en caso hondureño están presentes en el sistema financiero, los fondos públicos de inversión y la seguridad social (en total, veinte entidades). Sin embargo, hay una diferencia sustancial: en términos proporcionales el Estado hondureño brinda más espacios a los sindicatos, los cuales participan en nueve instituciones, incluido un banco (Bantrab) donde son el único sector representado. Los grupos ambientalistas no tienen penetración alguna, las mujeres e indígenas una presencia marginal y los estudiantes, como en el resto de Centroamérica, tienen asiento en las instancias de los gobiernos universitarios.

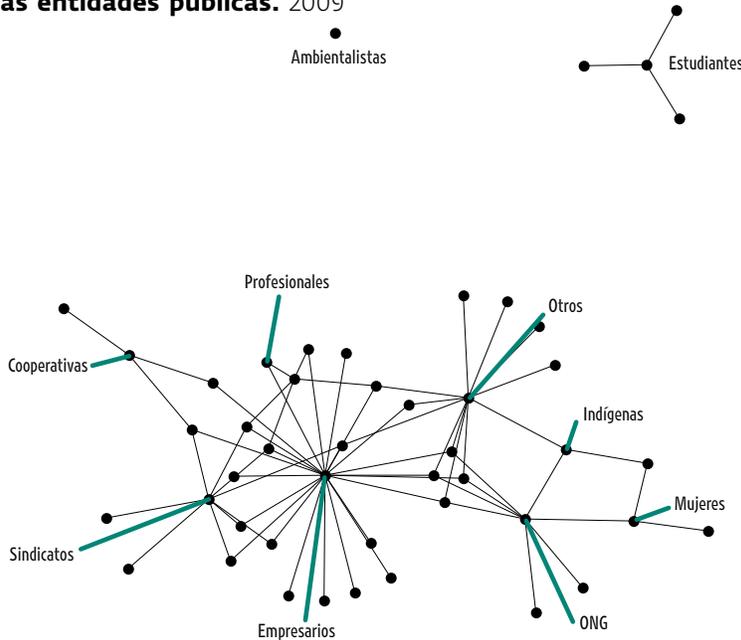
Nicaragua posee la red corporativista menos densa del Istmo. Pese a ello, reproduce varios rasgos ya vistos en los demás casos. Los empresarios tienen la mayor penetración institucional, concentrada en trece entidades a cargo de funciones económicas como la promoción de la competencia, el turismo y la ciencia y la tecnología; en cinco de estas instituciones son el único sector representado. Las organizaciones de microempresarios tienen asiento en entidades relacionadas con la actividad de microcréditos y con el desarrollo rural. Los sindicatos están insertos en siete instituciones, en la mayoría de las cuales comparten representación con otros grupos sociales. Por su parte, los indígenas, las mujeres, los ambientalistas y los cooperativistas tienen poca o nula presencia institucional en la toma de decisiones. A diferencia de la mayoría de los países, los gremios de profesionales tienen poca representación (gráfico 8.15).

En Panamá las redes corporativistas son más extensas que en Nicaragua, pese a que el tamaño del aparato público es similar en ambos países (gráfico 8.16). Al igual que en el resto del área, los empresarios participan en más juntas directivas que cualquier otro sector (doce entidades). En cinco de ellas son el único actor social representado. Hay un fuerte contraste con los trabajadores, presentes en seis instituciones (en dos son el único actor representado) y,

GRÁFICO 8.14

HONDURAS

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

especialmente, con grupos como las mujeres, los ambientalistas y los estudiantes, que casi no tienen presencia en el aparato institucional. Una característica particular del Estado panameño es su apertura a la participación de otros grupos (microempresarios, ciudadanos, consumidores).

Corporativismo en un ámbito estratégico: el caso de la Junta Monetaria en Guatemala

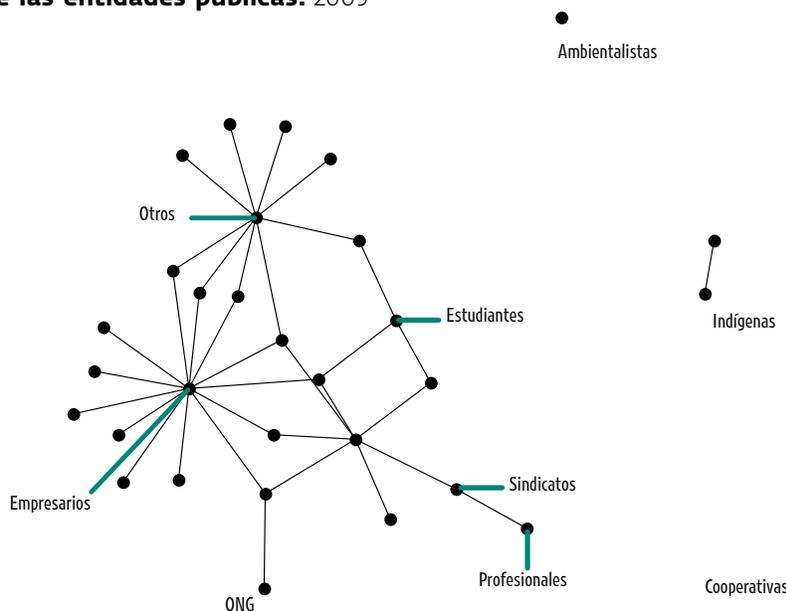
La Junta Monetaria es la máxima autoridad en la definición de políticas monetarias, cambiarias y crediticias de Guatemala. Tiene la potestad de determinar los precios más importantes de la economía, como el tipo de cambio y las tasas de interés, así como de establecer los requisitos de entrada de actores al mercado financiero y, por ende, aprobar o improbar el ingreso de nuevos competidores. En ella prevalece un modelo corporativista adoptado a mediados del siglo XX, durante el corto período democrático de 1944-1954.

La banca privada y el sector empresarial organizado de Guatemala, claramente vinculados entre sí por medio del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), tienen una amplia cuota de poder en la toma de decisiones en la Junta Monetaria, dada la composición de representantes sectoriales y públicos de esta instancia. De acuerdo con la ley, dos de sus ocho puestos deben ser ocupados por representantes de los grupos privados mencionados (cuadro 8.11). Se excluyeron así delegados de otros sectores vinculados al tema, como los usuarios de los servicios financieros o los trabajadores. Además, como los sectores empresariales tienen influencia en la toma de decisiones de las carteras ministeriales ahí representadas (en muchos casos participan en el nombramiento de sus jefes, quienes han pertenecido o

GRÁFICO 8.15

NICARAGUA

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009

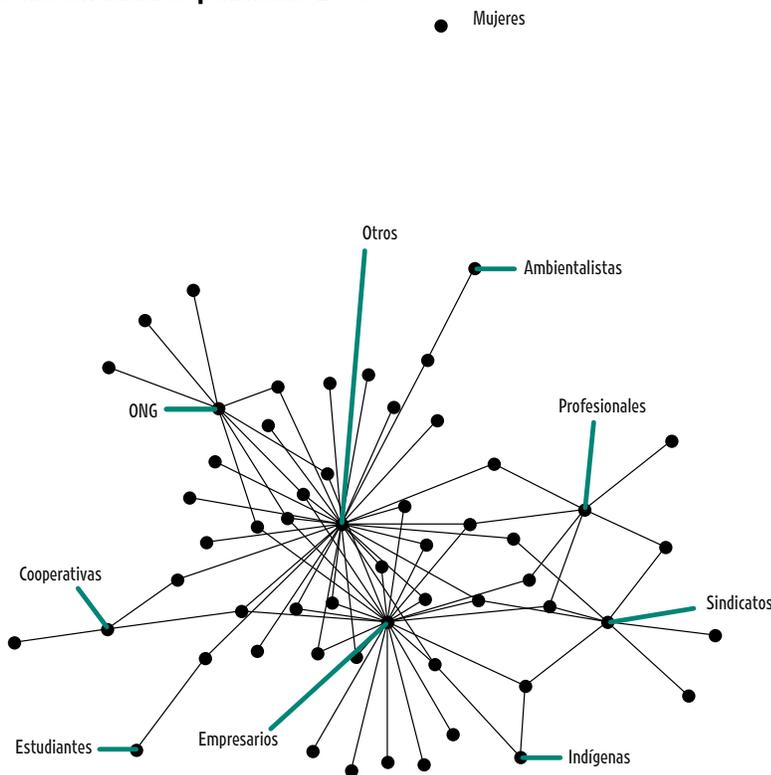


Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

GRÁFICO 8.16

PANAMÁ

Red de sectores representados en las juntas directivas de las entidades públicas. 2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos sobre institucionalidad pública de Centroamérica. Software: ORA (CASOS Center@CMU).

continúan perteneciendo a esos sectores), por lo general logran que sus posiciones reciban el apoyo mayoritario de este órgano. La cuota de influencia puede verse disminuida en períodos presidenciales en los que los ministros nombrados o el presidente del Banco Central (Banco de Guatemala, Banguat), no son tan sensibles a los sectores financieros. No obstante, al analizar las decisiones tomadas por esta autoridad, la coincidencia entre representantes privados y públicos es la regla⁹. A favor del sector empresarial también abonan los mecanismos informales de influencia de sus representantes sobre los otros miembros de la Junta; esto se debe a la antigüedad de los delegados empresariales y su consecuente especialización en los temas que allí se abordan (Mendoza, 2010 y 2011b).

El esquema corporativista de la Junta Monetaria guatemalteca contrasta con la independencia política y de sectores interesados que se ha pretendido lograr por medio de reformas institucionales en México (1993) y Colombia (1991) en casos similares. En estos países se ha procurado que las juntas directivas de este tipo de instituciones sean independientes de la influencia de grupos sociales, y que tengan un corte altamente tecnocrático (modelos independientes de toma de decisiones). Cabe resaltar que, en Centroamérica, El Salvador tiene un esquema muy parecido al guatemalteco¹⁰.

Debilidad infraestructural de los Estados frena democratización

Esta sección analiza el poder infraestructural de los Estados en Centroamérica. Se enfoca en tres

capacidades institucionales básicas que cualquier Estado democrático debe tener: una dotación de recursos suficiente para poder operar conforme a las funciones que le han sido encomendadas, una adecuada penetración en el territorio y en el tejido social para proveer orden legal y, por tanto, previsibilidad en las relaciones sociales y, finalmente, la capacidad para garantizar los derechos que le han sido constitucionalmente reconocidos a la población. Los datos y análisis aquí presentados profundizan en el funcionamiento de algunos sectores institucionales específicos, como complemento de los hallazgos expuestos en la sección anterior.

Un Estado de y para la democracia requiere, por tanto, un amplio poder infraestructural (O'Donnell, 2007 y 2010). Reconocer y tutelar efectivamente los derechos ciudadanos en el territorio de un país implica una robusta dotación de recursos financieros y humanos, distribuida de manera tal que ningún grupo social o región enfrente barreras para el ejercicio de sus derechos. Las instituciones a cargo de los controles políticos, legales y administrativos sobre la acción pública necesitan personal especializado y presupuestos suficientes para desempeñar su labor. Así ocurre en las democracias más avanzadas, que tienen bases tributarias superiores al 30% del PIB y vigorosos Estados de bienestar (Wilenski, 2002; Hall y Soskice, 2001; Evans, 1995; Esping-Andersen, 1990). Por el contrario, un poder infraestructural endeble perjudica a la democracia, porque el Estado es incapaz de fungir como garante de los derechos ciudadanos: en estas circunstancias, los derechos constitucionalmente reconocidos son letra muerta, a falta de una institucionalidad que los sostenga. Así, en vez de servir como palanca para la democratización de una sociedad, un Estado débil la frena.

La principal conclusión de este apartado es que la mayoría de los Estados centroamericanos poseen un débil poder infraestructural: tienen bases tributarias mínimas, una baja penetración social y territorial de sus sistemas de justicia y una endeble institucionalidad

CUADRO 8.11

GUATEMALA

Conformación de la Junta Monetaria. 2009

Composición	Puesto formal
Representantes empresariales directos Representante de bancos privados nacionales	Representante del Cacif
Representantes del Sector Público influenciados o provenientes de los sectores de empresarios representados	Representante del Banguat Ministro de Finanzas Ministro de Economía Ministro de Agricultura Representante del Congreso
Otros	Representante de la Universidad de San Carlos

Fuente: Mendoza, 2010, 2011a y 2011b, y Constitución Política de la República de Guatemala.

de bienestar social. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los que más se ajustan a este perfil. El Salvador y, sobre todo, Panamá, no calzan plenamente, pues exhiben mayor poder infraestructural en algunos ámbitos. Costa Rica se aparta con claridad de este diagnóstico. Cabe indicar que los Estados que tienen aparatos institucionales pequeños y con especial concentración de poder en el Ejecutivo, según fue visto en la sección anterior, son también los Estados con mayor debilidad en su poder infraestructural.

La sección se organiza en tres acápitales y una nota especial. El primer acápite estudia la capacidad de los Estados para sufragar el costo de una democracia. El segundo aborda el tema del poder infraestructural de los sistemas de justicia. El tercero sintetiza los hallazgos de dos investigaciones más amplias sobre los sistemas de seguridad social en el Istmo. La nota especial trata sobre la imposibilidad que muestran varios Estados del Istmo para garantizar el derecho a la vida y el orden público en sus territorios.

Sin capacidad para garantizar el financiamiento de la democracia

La democracia tiene un costo. Reconocer y tutelar un derecho implica tener instituciones dotadas de recursos y personal capaces de prevenir

violaciones y, en caso de que estas ocurran, sancionar a los transgresores. Esto es cierto incluso en el caso de las libertades “negativas”, como los derechos a la vida y la propiedad privada, mediante los cuales se garantiza que las personas estén libres de amenazas a su vida o su patrimonio. Sin un Estado que reconozca y proteja estos derechos, que posea tribunales, policías, funcionarios administrativos, registros públicos, etc., se anula en la práctica la vigencia de estos derechos (Holmes y Sunstein, 1999; Vargas-Cullell, 2009). En Centroamérica, la mayoría de los Estados no paga los costos mínimos de la democracia.

Bajos ingresos y gastos para proveer servicios fundamentales

La relación entre recursos económicos y poder infraestructural no es automática; no siempre es cierto que a más recursos, mayor capacidad institucional. Sin embargo, en el Istmo el problema es otro: se tributa muy poco, y sin dinero los Estados no pueden pagar el funcionamiento de su aparato institucional ni, mucho menos, fortalecerlo.

En efecto, varios indicadores agregados confirman que la recaudación fiscal en Centroamérica es significativamente baja para los estándares internacionales. En la década de 2000, la carga tributaria promedio fue de entre 9% y 16%

del PIB, según el país, mientras que en las naciones desarrolladas fue de más del 30% (Icefi, 2011; Lora, 2007). Aunque en los últimos veinte años se han producido aumentos discretos en estos porcentajes, ningún Gobierno de la región ha tenido éxito en lograr una reforma sustancial en materia de impuestos, que le permita atender de manera más adecuada sus funciones¹¹.

Ningún país del Istmo alcanza el promedio latinoamericano -que no es en absoluto una buena referencia internacional-. El latinoamericano promedio pagó casi 1.200 dólares por año en impuestos entre 2005 y 2009. Los costarricenses y los beliceños fueron los centroamericanos que más se acercaron a este nivel, con cerca de 900 dólares anuales. Los casos más extremos fueron Nicaragua, Honduras y Guatemala, donde se tributó menos de 300 dólares anuales en el período indicado (Panamá y El Salvador se ubicaron en una posición intermedia) (gráfico 8.17).

Estados sin recursos son Estados que carecen de la capacidad para invertir en la provisión de servicios esenciales para la democracia. Solo el Estado costarricense invierte más que el promedio latinoamericano en sus sistemas de administración de justicia y salud pública (gráfico 8.17)¹². En justicia, los países del CA4 (donde vive el 80% de la población del Istmo) gastaron entre tres y seis veces menos que el promedio latinoamericano de 195 dólares anuales durante el período 2005-2009. En el ámbito de la salud pública el rango es similar: entre tres y ocho veces menos que lo destinado por los Estados latinoamericanos a estos servicios (195 dólares).

En resumen, los aparatos institucionales simples, pequeños, dominados por el Ejecutivo y penetrados por actores económicos poderosos, vistos en la sección anterior, comparten la característica de tener bajas cargas tributarias (entre las menores del continente) -que limitan la acción pública-, bajos niveles de gasto social -que impiden abatir más rápidamente los rezagos sociales- y bajos niveles de gasto judicial. Esta situación constituye una barrera absoluta para la consolidación de las

instituciones del Estado democrático de derecho, pues denota una debilidad infraestructural que no permite sostener el andamiaje básico de una democracia.

Junto a las dificultades políticas para aprobar nuevos impuestos, los gobiernos de la región han tenido que enfrentar los efectos de la liberalización del comercio, la privatización de la mayoría de sus empresas de servicios públicos y una reducción de la ayuda internacional. Los persistentes déficits financieros están en la raíz de la debilidad institucional, pues con los recursos disponibles los Estados no son capaces de realizar sus funciones mínimas como plataformas de habilitación ciudadana.

Por último, cabe resaltar que en Centroamérica la adecuada administración de los recursos por parte de la institucionalidad pública, la eficiencia del gasto, la transparencia y la probidad son temas que suelen acompañar el debate sobre los impuestos. Estos son desafíos pendientes en la región, que este Informe ha señalado en sus ediciones anteriores, en particular por las deficiencias en la rendición de cuentas. No obstante, supeditar el aumento de ingresos fiscales a la solución de todos

estos problemas significaría prolongar indefinidamente la debilidad del poder infraestructural de los Estados.

Exitosas resistencias frenan la expansión de la base tributaria

¿Por qué la mayoría de los Estados centroamericanos no logra una tributación mínima para apalancar la democracia? Las razones pueden ser distintas en cada país, pero un análisis en profundidad del caso guatemalteco brinda importantes elementos de juicio para esbozar una respuesta. Guatemala (al igual que Nicaragua) registra la menor carga tributaria per cápita y los niveles de inversión en salud y justicia más bajos de la región. En lo fundamental, su Estado no logra obtener dotaciones mínimas de recursos para operar debido a las fuertes resistencias de poderosos actores económicos que, como se analizó en la sección anterior, tienen una robusta red corporativista inserta en el aparato institucional (Fernández y Naveda, 2010; Mendoza, 2011a). Aunque Guatemala parece ser un ejemplo extremo de bloqueo empresarial, no es el único caso en que se pueden documentar estas resisten-

cias: en Costa Rica han sido exitosas en impedir reformas fiscales en años recientes. En ambos países, esta oposición también ha sido apoyada por otros sectores (sindicatos, centros de pensamiento, etc.).

En Guatemala se ha estudiado en detalle cómo el sector privado organizado se ha opuesto sistemáticamente a cualquier reforma tributaria, en especial si esta busca aumentar las tasas impositivas o crear nuevos impuestos para cubrir las deficitarias cuentas del Estado (Fuentes y Cabrera, 2005; Icefi, 2007a, 2007b y 2011; Palencia, 2002). Durante el período 1986-2009 cinco administraciones de gobierno efectuaron diecisiete intentos de reformar la fiscalidad. Todos terminaron en fracasos -los cambios finalmente logrados son marginales-, pues los ajustes sustantivos han sido bloqueados en el Parlamento o, cuando éste ha emitido una ley, entorpecidos mediante acciones ante el Poder Judicial (gráfico 8.18). Desde 1997 el Estado guatemalteco muestra un crónico desajuste de sus finanzas.

Las cámaras empresariales o compañías específicas han logrado frenar total o parcialmente las reformas fiscales, tanto a través del diálogo (la persuasión) como por medio del enfrentamiento directo con el gobierno de turno. Ello ha ocurrido incluso durante administraciones en las que el partido gobernante ha tenido claros vínculos con el sector privado, y en las que algunos de sus cuadros técnicos o políticos han participado en puestos clave del gabinete. En ocasiones la estrategia incluye campañas de propaganda para influir en la opinión pública, mientras en forma simultánea se acude a la Corte de Constitucionalidad. Por ejemplo, en el año 2001 se tramitó un total de 41 recursos en materia fiscal; tres de cada cuatro fueron interpuestos por el sector empresarial.

El alto número de recursos presentados puede entenderse como una vía que utilizan los recurrentes para aumentar sus probabilidades de éxito, motivada además por la facilidad con que se realiza este trámite (Fernández y Naveda, 2010). Sin embargo, la Corte de Constitucionalidad no falla invariablemente a favor de quienes interponen

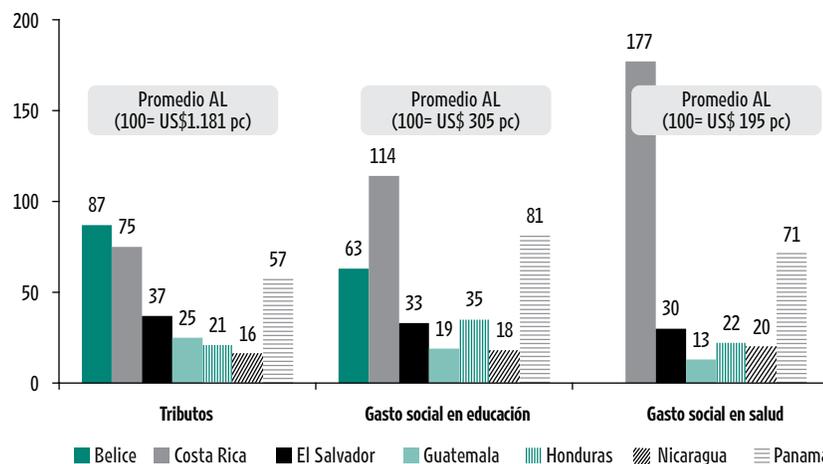
GRÁFICO 8.17

CENTROAMÉRICA

Indicadores agregados del poder infraestructural de los Estados

2005-2009

(porcentajes con respecto al promedio de América Latina^{a/})



Nota: pc = per cápita.

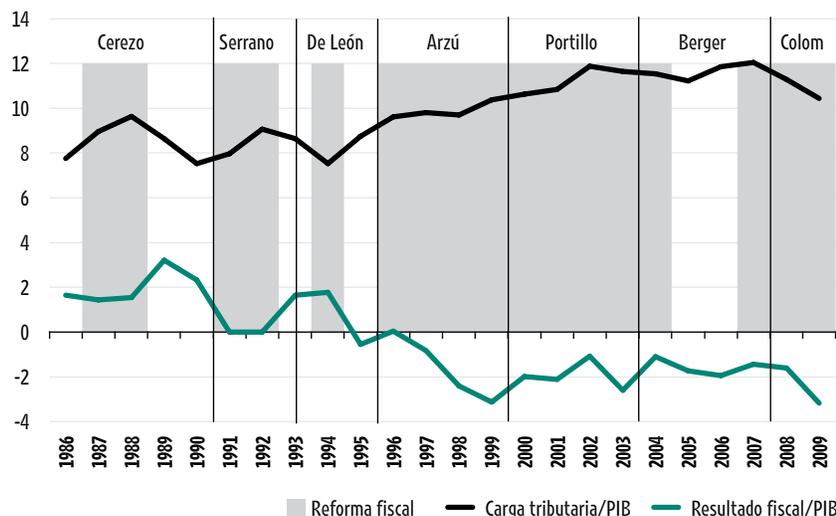
a/ El promedio per cápita para América Latina se calculó multiplicando la carga tributaria por el PIB de cada año y dividiendo el resultado entre la población total.

Fuente: Elaboración propia con datos del Compendio Estadístico de este Informe y de Cepalstat.

GRÁFICO 8.18

GUATEMALA

Reformas fiscales por administración de gobierno, carga tributaria y resultado fiscal. 1986-2009



Fuente: Mendoza, 2011b, a partir de la base de datos de Icefi, 2011, para el Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal.

tendientes a frenar las reformas fiscales decretadas por el Legislativo: 1988-1989, 1994 y 2003-2004. En todos los casos se trató de acciones en contra de iniciativas gubernamentales que buscaban incrementar la carga tributaria. Aunque a partir de 1994 el Estado ha logrado aumentar la recaudación de manera modesta, la imposibilidad de ejecutar ciertas reformas, unida a las crecientes demandas por expandir el gasto que se observan desde 1996, ha afectado el resultado fiscal.

MÁS INFORMACIÓN SOBRE

RESISTENCIAS EMPRESARIALES A LA REFORMA FISCAL

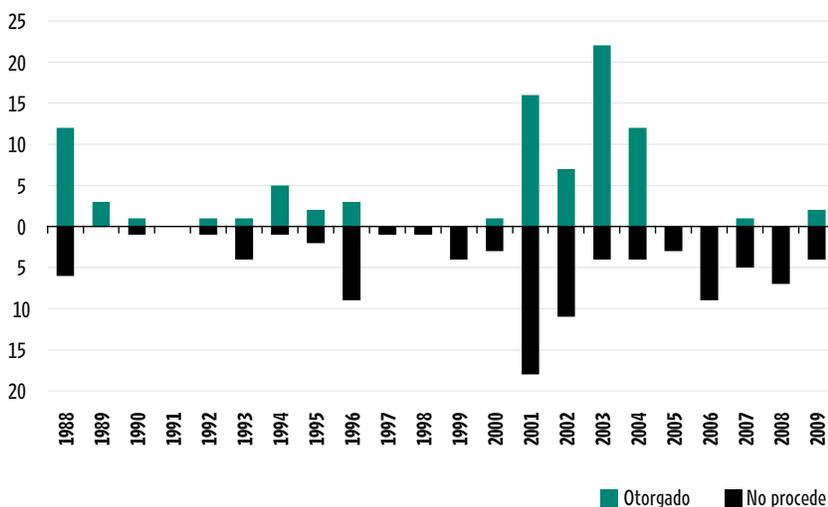
VÉASE

Fernández y Naveda, 2011, en www.estadonacion.or.cr

GRÁFICO 8.19

GUATEMALA

Recursos de inconstitucionalidad en materia fiscal otorgados e improcedentes según la Corte de Constitucionalidad. 1988-2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos del Icefi, 2011, para el Segundo Informe Centroamericano de Política Fiscal.

Sistemas de administración de justicia con débil poder infraestructural

En esta sección se analizan dos factores que evidencian un débil poder infraestructural de la mayoría de los poderes judiciales en Centroamérica para proveer una justicia pronta, cumplida e igual para todos: la baja penetración territorial de los sistemas de administración de justicia y la manera desbalanceada en que se distribuyen sus recursos entre las distintas materias judiciales.

Este apartado profundiza, sin reiterarlo, el análisis que se efectúa en el capítulo 6 del Informe, donde se presentan datos agregados sobre el bajo gasto judicial y los escasos operadores de justicia. Asimismo, permite precisar conclusiones de anteriores ediciones del *Estado de la Región*, con respecto a la persistencia de barreras para el efectivo acceso ciudadano a la justicia y el desigual desarrollo que se observa en los sistemas de defensa pública del Istmo (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003)¹³.

los recursos (gráfico 8.19). Algunos tributos han sido invalidados y otros aprobados, aunque a veces solo de manera parcial. Durante el período 1988-2009 la diferencia entre el número

de recursos otorgados (48%) y los declarados como improcedentes (52%) fue insignificante.

En cinco años, sin embargo, sí hay una clara diferencia a favor de los recursos

Aparatos judiciales endebles y concentrados en ciertos territorios

Un indicador básico del poder infraestructural de la institucionalidad de justicia es su cobertura geográfica: que en la mayoría de los territorios de un país haya suficientes despachos y operadores judiciales, de manera que la ubicación de los servicios no sea una barrera para que los habitantes tengan acceso a la instituciones que administran justicia, es decir, posibilidad real de llevar a su conocimiento cualquier situación en la que sientan violados sus derechos (IIDH, 2006)¹⁴.

La base datos de indicadores judiciales construida para este Informe permitió determinar el número de oficinas y operadores judiciales por provincia, al menos para cuatro países que cuentan con esta información desagregada. Los datos confirman dos situaciones que evidencian la debilidad del poder infraestructural de los Estados centroamericanos en este ámbito:

- una baja presencia de instalaciones y operadores de justicia en buena parte de los departamentos o provincias que conforman los países;
- una menor penetración institucional de los sistemas de justicia en los territorios con menor desarrollo humano.

Los sistemas de administración de justicia de El Salvador y Costa Rica son los que tienen mayor penetración territorial (mapas 8.1 a 8.8). Poseen el doble o hasta seis veces la cantidad de oficinas y operadores (jueces, fiscales y defensores públicos) que Guatemala y Panamá. El dato de Cartago, la provincia con menor presencia de jueces en Costa Rica (14,5 por cada 100.000 habitantes), es similar al del mejor departamento de Panamá (Los Santos, con 14,3 jueces) e incluso superior al del mejor departamento de Guatemala (Sacatepéquez, 11,4 jueces).

Las brechas más extremas se observan en la cantidad de defensores públicos, quienes cumplen la función trascendental de representar a las personas que no pueden costear un abogado privado. En ningún país este indicador

es satisfactorio con respecto a estándares internacionales. No obstante, en El Salvador y Costa Rica cada provincia cuenta con cerca de cinco defensores públicos por cada 100.000 habitantes. En Guatemala y Panamá este promedio departamental oscila entre uno y dos defensores.

Vista en conjunto, la situación es la siguiente: en 42 de los 51 departamentos o provincias que componen los cuatro países para los cuales hay información disponible (82%), el número de despachos judiciales es menor que los respectivos promedios nacionales. En el caso de los jueces y fiscales esta situación ocurre en 32 departamentos o provincias (63%), y en el de los defensores públicos, en 26 departamentos o provincias (51%). Si se utilizara un criterio más estricto, por ejemplo, el promedio nacional del país cuyo sistema de administración de justicia tiene el mejor indicador de penetración territorial, las proporciones anteriores aumentarían significativamente. Ello confirma que vastos territorios y poblaciones del Istmo tienen una baja dotación de servicios judiciales.

Por otra parte, en una región como Centroamérica, donde cerca de la mitad

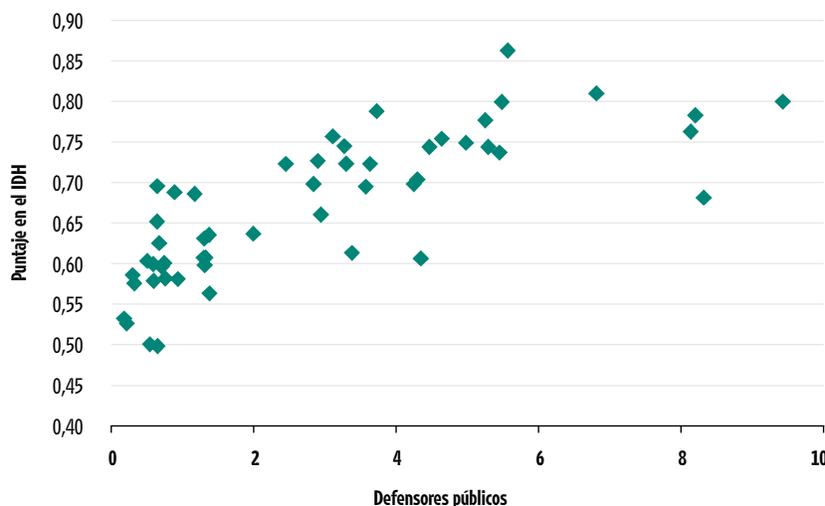
de la población vive en condiciones de pobreza, pagar un abogado y el proceso de seguimiento de una causa judicial (visitas, llamadas, etc.) es un lujo para la mayoría. Para esta población, los sistemas de defensa pública son indispensables a la hora de garantizar el derecho al debido proceso. Por ello la baja presencia territorial de defensores públicos es un dato muy relevante. Sugiere que los pobres son, además, “pobres legales” (O'Donnell, 1998). Esto es cierto no solo cuando se analizan personas, sino también territorios: las zonas con menor desarrollo humano tienden a tener menos defensores públicos. La asociación entre índice de desarrollo humano y presencia de defensores es robusta (coeficiente de correlación de 0,77), aunque no siempre cierta: destacan como excepciones, con respecto a la situación prevaleciente en cada país, los departamentos de Chiquimula en Guatemala y Limón en Costa Rica (gráfico 8.20).

Desbalance en áreas de trabajo de la administración de justicia

La debilidad infraestructural de la mayoría de los sistemas de administración de justicia del Istmo no es

GRÁFICO 8.20
CENTROAMÉRICA

Número de defensores públicos por departamento o provincia, según índice de desarrollo humano (IDH). 2009



Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales y el Compendio Estadístico de este Informe.

MAPA 8.1

COSTA RICA

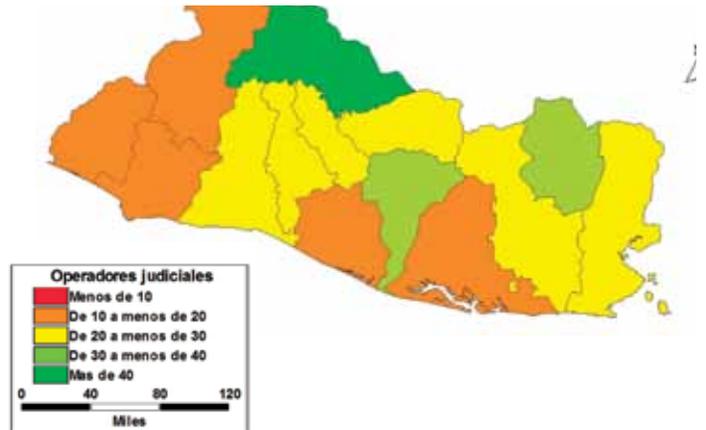
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.2

EL SALVADOR

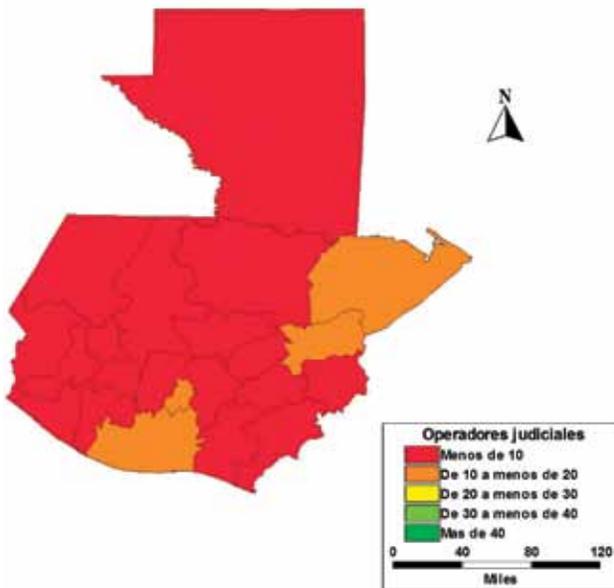
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.3

GUATEMALA

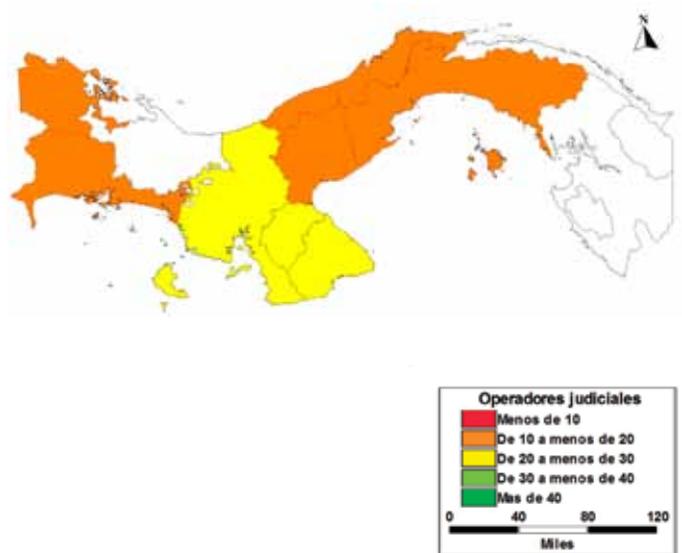
Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.4

PANAMÁ

Operadores judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia

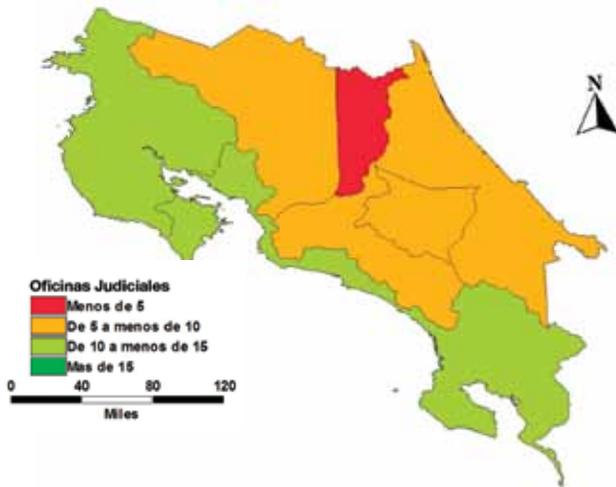


Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

MAPA 8.5

COSTA RICA

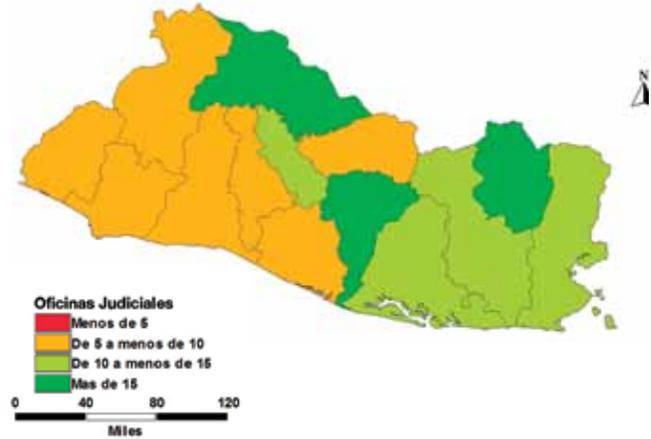
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.6

EL SALVADOR

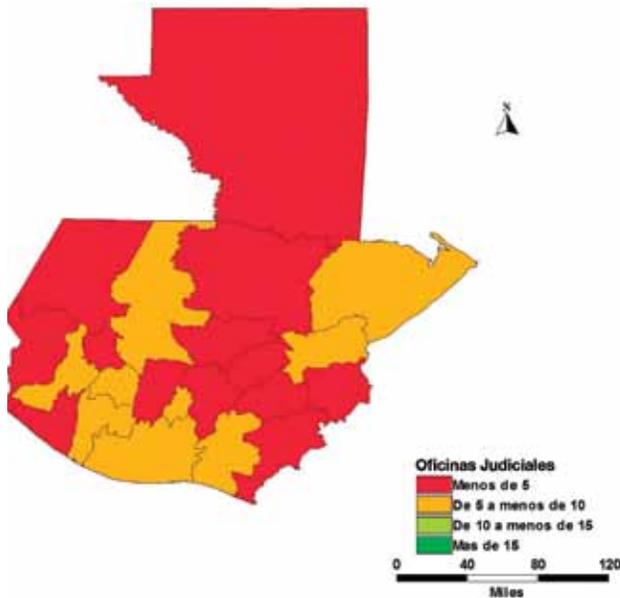
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.7

GUATEMALA

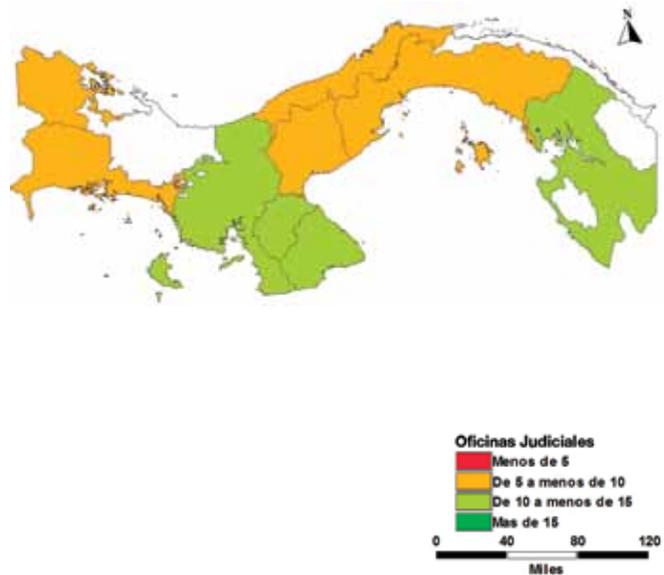
Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



MAPA 8.8

PANAMÁ

Oficinas judiciales por 100.000 habitantes, según departamento o provincia



la misma en todos los servicios. En Centroamérica los aparatos judiciales concentran sus recursos y acciones en las materias penal y civil, en detrimento de otras áreas. Cabe indicar que en estas materias se conocen asuntos que, por lo general, interesan más a actores (físicos o jurídicos) de mayor poder económico y a los cuales el funcionamiento del Poder Judicial tendería a privilegiar en la distribución de sus escasos recursos. En cambio la justicia laboral, de gran importancia para los trabajadores, tiene un peso marginal dentro de los sistemas de justicia.

Para analizar la desigualdad de poder infraestructural dentro de los servicios judiciales se utilizan dos indicadores: la proporción de casos atendidos por materia jurisdiccional con respecto al total de casos ingresados y la proporción de jueces asignados a cada materia. Con respecto al primer indicador, la materia penal es claramente la más importante en Costa Rica, El Salvador y Panamá, donde concentra un tercio o más del total de casos atendidos por el Poder Judicial (cuadro 8.12). Solo en Nicaragua los despachos civiles de primera instancia atienden más casos.

En el extremo de la distribución desigual se encuentra Guatemala, que destina el 54% sus escasos jueces a

la materia penal, un porcentaje que no guarda relación con el peso que tienen los casos en este ámbito dentro del volumen de trabajo del sistema (menos del 20%). En cambio, tan solo un 1% de los jueces atiende el 15% que representan los casos de la materia de familia. Costa Rica tiene un tercio de jueces dedicado a la materia penal, una proporción menor pero no tan distinta al volumen de casos en esa área (42% del total en 2009). La carga de trabajo de los jueces asignados a las materias civil y de familia es mucho mayor: generalmente los casos duplican o triplican la proporción de jueces. En Panamá y Nicaragua la materia menos atendida es la de familia, la cual recibe una cantidad de casos similar a la civil (alrededor de 20%), pero cuenta con menos de la mitad de jueces en Panamá y un 1% en Nicaragua (cuadro 8.12).

Sin capacidad para dispensar justicia pronta

La mayoría de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica tiene serios problemas para cumplir con un precepto básico del Estado democrático de derecho: la justicia pronta. Para analizar este tema se mide la efectividad judicial en los tribunales de primera instancia, los cuales atienden cerca

del 95% de los casos en toda la región. Este indicador compara el volumen anual de casos ingresados y resueltos. Un valor mayor a 100% indica que se resuelven más casos de los que ingresan, por lo que el sistema disminuye la mora judicial (acumulación de casos antiguos sin sentencia). Si el resultado es menor a 100%, implica que cada año se acumulan casos no resueltos, por lo que se amplía la mora judicial. Si el valor es de 66% o menos la situación es grave, pues sugiere que uno de cada tres expedientes ingresados se acumula sin resolverse. Cabe señalar que este indicador no evalúa si la justicia está o no sesgada a favor de sectores de la población, o si tiene la capacidad para reparar los daños que han sufrido las personas.

Como se dijo, en la mayoría de los países y materias los sistemas judiciales tienen serias dificultades para dispensar una justicia pronta, y no se aprecian avances significativos durante los últimos años (cuadro 8.13). Panamá tiene la administración de justicia que más consistentemente exhibe los mejores indicadores: por lo general su efectividad está cerca del 100%. El sistema legal de Costa Rica, el país que más casos atiende en la región, muestra una situación favorable en tres de las cuatro

CUADRO 8.12

CENTROAMÉRICA

Casos ingresados en primera instancia y jueces especializados, según materia. 2005 Y 2009
(porcentajes del total de casos ingresados y del total de jueces especializados)

Materia		Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua		Panamá	
		2005	2009	2005	2009 ^{a/}	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Penal	Casos	34,8	42,3	32,8	25,4	18,2	18,7	7,2	4,9	34,9	31,0	44,0	51,5
	Jueces	27,0	34,1	17,0	17,9	56,1	54,0	16,2	19,2	8,1	8,8	24,4	24,8
Civil	Casos	13,5	20,5	10,1	11,5	4,4	3,8	9,4	9,5	48,9	47,6	24,6	20,8
	Jueces	8,5	8,3	5,9	5,7	3,4	3,4	4,7	4,1	14,5	14,8	26,4	25,7
Familia	Casos	4,4	3,8	14,7	16,5	14,2	14,6	8,1	7,6	13,0	19,5	22,2	20,4
	Jueces	2,6	2,4	4,4	4,3	1,6	1,1	1,9	3,1	0,0	1,0	9,5	10,9
Laboral	Casos	3,5	3,8	4,5	5,2	1,8	2,0	2,2	2,6	3,2	1,9	2,4	2,3
	Jueces	6,1	6,0	1,2	1,4	6,6	5,1	1,7	1,9	1,0	1,2	12,4	10,9

a/ En El Salvador la cifra de jueces para 2009 corresponde a 2008.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

materias analizadas (penal, familia y laboral), pero un severo problema en la materia civil.

En el 2009 Guatemala y Honduras tienen los problemas más serios de efectividad judicial¹⁵. En ninguna de las materias sus tasas superan el 70% y por lo general tienen valores cercanos o inferiores al 50%. Esto indica que cada año su mora judicial se incrementa aceleradamente, pues menos de la mitad de los casos que ingresan se resuelve. El Salvador está en una situación intermedia: tiene buenos resultados en algunas materias (civil¹⁶ y laboral) y muy malos en los temas penal y familiar.

La inestabilidad de los resultados en varios países y materias -por ejemplo, fuertes caídas en el desempeño de la materia civil en Costa Rica y Honduras entre 2005 y 2009; importante aumento de la efectividad penal en Panamá- sugiere la necesidad de analizar series temporales más amplias. La información disponible indica, no obstante, que las variaciones anuales no cambian de manera sustancial los hallazgos antes mencionados (consúltese el Compendio Estadístico de este Informe). Por otra

parte, si la efectividad se examina por materia judicial, la sede de familia es la que presenta el promedio más bajo a nivel regional, con un acumulado de 55% (prácticamente por cada caso que sale ingresan dos más). Le siguen en orden ascendente la materia civil con un 62%, la penal con 73% y la laboral con 89% de efectividad, esta última con el mejor desempeño en la resolución de casos.

Finalmente, en toda Centroamérica prevalece la asociación entre baja efectividad y baja demanda de los servicios judiciales. Si se toma Costa Rica como punto de referencia, los demás países tienden a tener un menor desempeño, tanto en términos de efectividad como en el volumen de casos atendidos. Las excepciones de esta tendencia son la mayor efectividad del sistema salvadoreño en las materias civil y penal, aunque atiende un volumen de casos comparativamente bajo (alrededor de una quinta parte de la carga de trabajo en Costa Rica) y el alto volumen de casos ingresados en la materia familiar en Guatemala, que se asocia con una bajísima efectividad judicial (cuadro 8.13).

Mayoría de países con débiles e inequitativos sistemas públicos de seguridad social

Las constituciones centroamericanas reconocen el derecho de los ciudadanos a la salud y la obligación de los Estados de velar por su cumplimiento. El logro de un acceso (cuasi) universal de la población a servicios de salud de buena calidad es un mecanismo para dotar la inclusión ciudadana, dotar a las personas de condiciones mínimas de inclusión ciudadana. Sin embargo, la mayoría de los Estados carece de sistemas institucionales de salud capaces de alcanzar ese objetivo.

Los sistemas de salud de la región tienen un poder infraestructural muy diverso. Lamentablemente, los países más aquejados por la exclusión social poseen los modelos más endebles, inequitativos y con menor capacidad para una rápida ampliación de sus reducidas coberturas (cuadro 8.14). Tres situaciones ilustran la realidad del Istmo en este ámbito:

- La primera situación comprende los sistemas institucionales públicos que

CUADRO 8.13

CENTROAMÉRICA

Efectividad en la resolución de casos ingresados en primera instancia, según materia judicial.

2005 Y 2009

Materia	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua ^{b/}		Panamá	
	2005	2009	2005	2009 ^{a/}	2005	2009	2005	2009	2005	2009	2005	2009
Efectividad^{c/}												
Penal	112	99	62	65	65	72	56	32	69	77	72	104
Civil	63	37	148	199	21	21	95	29	36	20	105	104
Laboral	108	113	188	142	69	48	88	52	31	31	111	97
Familia	98	97	52	79	16	16	40	36	46	50	87	103
Carga de trabajo^{d/}												
Penal	65	100	21	20	25	34	2	2	9	12	16	22
Civil	52	100	19	21	12	14	6	8	27	38	19	18
Laboral	74	100	26	22	28	40	7	11	10	8	10	11
Familia	91	100	83	94	215	296	26	33	39	85	91	97

a/ La cifra de El Salvador para 2009 corresponde a 2008.

b/ Los datos de Nicaragua solo incluyen los casos de primera instancia de las materias civil, laboral, familia y penal del Código Procesal Penal. La metodología utilizada únicamente reporta los casos terminados que entraron en un mismo año.

c/ Proporción de casos resueltos por año con respecto al número de casos ingresados en ese mismo año.

d/ Proporción de casos entrados por materia con respecto al total de casos entrados en el año.

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de indicadores judiciales.

muestran una gran debilidad infraestructural, pues son segmentados, de baja cobertura incluso entre la población asalariada, y no garantizan un paquete mínimo de prestaciones. Los sistemas públicos invierten menos que lo reportado como gasto privado en salud, a pesar de que atienden a una gran mayoría de la población. En estas circunstancias, el Estado propicia una profunda inequidad social y bloquea la inclusión ciudadana. En este grupo se encuentran Guatemala, Honduras, Nicaragua y, con algún camino adelantado en materia de legislación, El Salvador.

- La segunda situación corresponde a los sistemas institucionales públicos que muestran un poder infraestructural intermedio. Son sistemas duales, que logran una relativamente alta cobertura y garantizan un paquete básico de prestaciones de salud a la población. El Estado es el principal inversionista en salud pública. En este grupo se encuentran Panamá y, en alguna medida, Belice.
- La tercera situación es la del sistema unificado costarricense, que ha sido capaz de dotar a las personas de un acceso (cuasi) universal a la salud. Aquí el poder infraestructural del Estado es ciertamente mayor que en los otros países del Istmo, pues garantiza un paquete de prestaciones de salud a la población, la inversión pública supera varias veces la privada y hay una reducida brecha de aseguramiento entre los sectores más ricos y los más pobres.

Otro componente esencial de la seguridad social es la existencia de un amplio sistema de pensiones, que garantice a las y los ciudadanos un mínimo de condiciones de vida dignas durante su vejez, una vez concluida su participación en el mercado laboral. La intervención pública en este ámbito es particularmente relevante en sociedades como las centroamericanas, donde proporciones considerables de la población no tienen los recursos para acceder a esquemas privados de pensiones.

Nuevamente, el principal hallazgo es que los países cuyos Estados tienen un débil poder infraestructural, son también los que tienen los sistemas de pensiones más incipientes, excluyentes e inequitativos (cuadro 8.15). De acuerdo con Mesa-Lago (2010), El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua forman parte del grupo de naciones latinoamericanas que muestran el menor desarrollo en este ámbito. Estos países, además de presentar los más altos niveles de exclusión social, poseen las menores coberturas de pensiones, tienen los sectores informales de la economía más amplios y no otorgan pensiones asistenciales a la población pobre (El Salvador introdujo un bono de vejez en 2009).

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



SISTEMAS DE PENSIONES

VÉASE

Mesa-Lago, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

MÁS INFORMACIÓN
SOBRE



SISTEMAS DE SALUD EN CENTROAMÉRICA

VÉASE

Martínez-Franzoni, 2010,
en www.estadonacion.or.cr

Nota especial: La debilidad infraestructural para enfrentar la violencia homicida en Centroamérica

En los últimos once años (2000-2010) en Centroamérica han sido asesinadas más de 145.000 personas, lo que equivale a una tasa anual promedio de 34 homicidios por cada 100.000 habitantes. Esto sitúa a la región entre las zonas más violentas del planeta, solo por

debajo del sur de África. Además es un indicador evidente de que a los Estados del Istmo se les hace muy difícil garantizar orden y previsibilidad en las relaciones sociales en algo tan básico como el derecho a la vida. Sin esta capacidad mínima, es improbable que puedan apalancar la democracia.

La tasa de violencia homicida regional en la última década ha mostrado una clara tendencia hacia el deterioro. En el año 2000 hubo un total de casi 9.500 homicidios en los siete países del área, lo que cual se tradujo en una tasa de 27 por 100.000 habitantes¹⁷. Hasta el 2004 este indicador se mantuvo estable, mientras en el sur de África se superaban los 30 homicidios por cada 100.000 habitantes (Geneva Declaration Secretariat, 2008). En 2007, sin embargo, Centroamérica registró una tasa conjunta de 35 por 100.000¹⁸ y para 2010 el total de homicidios ya casi duplicaba la cifra del 2000: se alcanzó una tasa de 43 por 100.000 en el 2010¹⁹. Asimismo, las tendencias de la violencia homicida en cada país tienden a repercutir en el resto del Istmo, lo que subraya la estrecha vinculación que existe entre las naciones de esta pequeña región (recuadro 8.6).

El poder infraestructural de los sistemas de administración de justicia es insuficiente para enfrentar con éxito la creciente violencia homicida. Para similares niveles de ejecución presupuestaria²⁰, ajustada por la población, se observan distintas tasas de homicidios (gráfico 8.22).

Honduras, Guatemala, Belice y Nicaragua tienen gastos similares en el sector justicia -unos 9.500 dólares por cada mil habitantes en 2009-, pero la violencia homicida es relativamente baja en Nicaragua (14 homicidios por 100.000 habitantes), en contraste con el caos que vivió Honduras durante el mismo año (71 por 100.000). El Salvador, que tiene niveles del gasto judicial muy superiores al resto del Istmo, con excepción de Costa Rica, registra altas tasas de homicidios, lo cual contradice la tesis de que el aumento en el presupuesto del Poder Judicial de manera automática disminuye la violencia. De hecho, en Costa Rica,

CUADRO 8.14

CENTROAMÉRICA

Balance de los sistemas de salud, según principios de la seguridad social

País	Tipo de sistema (criterio de evaluación)	Amplitud/cobertura		Suficiencia de las prestaciones		Gasto	Solidaridad y equidad social	
		Con seguridad social o salud pública	Toda o parte (solo población asalariada)	Paquete básico	Servicios de alto costo y complejidad			Acceso efectivo a servicios (partos)
Belice	Unificado (alta)	Alta (70%-no conocido)	Toda	Sí	Sí	Muy alto -96%	Gobierno Sindicatos	La salud pública establece copagos ^{b/} por servicios Sí
Costa Rica	Unificado (alta)	Muy alta (89%-no conocido)	Toda	Sí	Sí	Muy alto -99%	Gobierno y seguridad social	Baja [No] ^{c/}
El Salvador	Baja (segmentado)	Baja (24%-40%)	Parte	No	Sí	Alto -90%	Gobierno y sector privado	Alta En vías de eliminación
Guatemala	Baja (segmentado)	Muy baja (17%-27%)	Parte	Limitado	Sí	Muy bajo -41%	Sector privado	Alta Sindicatos
Honduras	Baja (segmentado)	Muy baja (19% ^{60%}) ^{d/}	Parte	Limitado	Sí	Bajo -67%	Sector privado	Alta Sí
Nicaragua	Baja (segmentado)	Muy baja (19% ^{60%}) ^{d/}	Parte	No	Sí	Bajo -74%	Sector privado	Intermedia Sí
Panamá	Dual (media)	Alta (77%-35%)	Toda	Sí	Sí	Alto -90%	Gobierno	Alta Sí

a/ Brecha entre el aseguramiento del quintil más pobre y el del quintil más rico.

b/ Se denomina "copagos" a los aportes económicos extra que realiza el sistema para cubrir el costo de ciertos servicios.

c/ En Costa Rica, aunque legalmente no existen los copagos, en los hechos los hay de dos tipos. Uno es el que tiene lugar para la compra de medicamentos que no están disponibles en la Caja Costarricense de Seguro Social, o para la realización de exámenes de distinta índole que acorten los tiempos de espera. El segundo es el pago ilegal por "saltarse" la fila, sobre todo en materia de intervenciones quirúrgicas (Martínez-Franzoni y Mesa-Lago, 2003).

d/ Las cifras que aparecen entre signos de interrogación corresponden a datos que se consideraran cuestionables.

Fuente: Martínez-Franzoni, 2010.

CUADRO 8.15

Desigualdades en la cobertura de pensiones. 2006-2009
(porcentajes)

País ^{a/}	Total	Primer quintil	Quinto quintil
Costa Rica			
2006	62,6	46,0	77,8
2007	65,0	47,0	80,5
2008	66,6	50,0	81,0
2009	66,4	47,8	82,3
El Salvador			
2006	32,7	12,2	57,6
2007	32,9	6,4	62,2
2008	33,5	5,6	66,1
Honduras^{b/}			
2007	20,8	1,3	39,2
2007	21,0	0,9	38,9
Panamá			
2006	44,8	9,2	70,1
2007	47,4	10,0	72,3
2008	48,8	12,3	70,6
2009	49,1	12,8	72,5

a/ No se incluyeron las encuestas de Belice, Guatemala y Nicaragua, ya que las variables consideradas en ellas no son comparables con las procesadas para 2000-2006 por Rofman et al., 2008.

b/ Encuestas efectuadas en mayo y septiembre de 2007.

Fuente: Mesa-Lago, 2010, con base en encuestas de hogares, 2006-2009.

donde se observa el mayor esfuerzo en materia de asignación de recursos, se nota también un deterioro en el indicador de violencia. Sin embargo, visto como tendencia, con las observaciones disponibles (N=56) sí se constata que hay una relación inversa entre el gasto en el organismo judicial y el nivel de la violencia homicida (el logaritmo de su tasa), significativa estadísticamente ($\alpha=0,01$). La correlación entre las dos variables es $-0,43$.

Si se considera la trayectoria seguida por la tasa de homicidios en cada país (durante el período 2000-2010) en relación con el número de jueces y magistrados por cada 100.000 habitantes, las conclusiones son similares. Costa Rica sigue siendo el país menos violento de la región. Aunque su mejora constante en el número de jueces sugiere una mayor capacidad del Estado para resolver conflictos por la vía legal o mediante la conciliación entre las partes²¹, no ha logrado frenar el deterioro de la violencia homicida. Belice, El Salvador y Honduras tienen mayor disponibilidad de jueces que Nicaragua

RECUADRO 8.6

Repercusiones regionales de la violencia

El crimen organizado y diversos tipos de actividades delictivas parecen traspasar con facilidad las fronteras nacionales. Lo que ocurre en un país afecta a los vecinos, y ello se observa con claridad en las tasas de violencia homicida. Por medio de correlaciones estadísticamente significativas entre parejas de países (para alfas de 0,01 y 0,05) se pueden constatar comportamientos similares en las tasas de homicidios. Estas similitudes no se pueden interpretar como relaciones de causalidad, pero sí indican que lo que pasa en una nación repercute en la otra, aunque no tengan frontera común, a través de algún mecanismo aún por explorar (gráfico 8.21).

Guatemala aparece como el punto central de la violencia homicida en la región, con repercusiones en los niveles observados en Nicaragua y Costa Rica, y en una relación de afectación mutua con El

Salvador. Belice, en contraste, está fuera de la red (parece que la variación en sus niveles de violencia homicida no tiene nada que ver con lo que sucede en el resto de la región, por razones que se desconocen). Panamá y Costa Rica se afectan entre sí. El Salvador también parece incidir sobre Nicaragua. Sorprendentemente, a pesar de su ubicación geográfica y sus altos niveles de violencia, Honduras no se correlaciona con El Salvador ni con Guatemala, sino con Panamá. Podría especularse, por ejemplo, que hay alguna ruta del narcotráfico que pasa por vía marítima por el Caribe, conectando a ambas naciones y, por supuesto, que esa actividad ilícita está vinculada con la violencia. Otra explicación puede ser que las redes interconectadas de crimen organizado se desplazan cuando la persecución recrudece en algún país. Si se relaja un poco el nivel de significancia estadística, aparecen más correlaciones y Costa Rica gana protagonismo, pues se

asocia ya no con dos, sino con cinco países. Nótese que la relación se hace solo con el indicador de tasa de homicidios, que es una de las manifestaciones del crimen organizado; por tanto, la falta de correlación entre las naciones del llamado CA4 (Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua) no implica que no se dan relaciones en otros tipos de delitos, como el robo de autos.

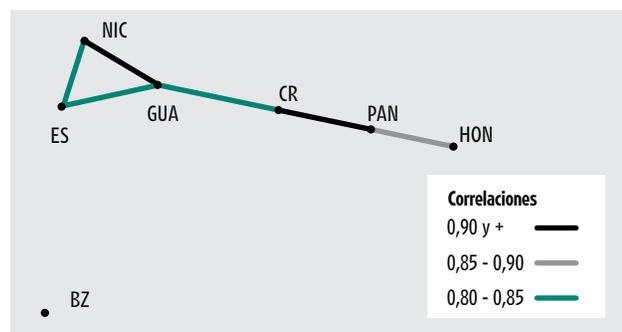
En resumen, aunque la información disponible no permite determinar la dirección de los vínculos, sí advierte sobre la interrelación del fenómeno de la violencia homicida entre los países de la región. Esto era de esperarse, dado que las organizaciones criminales son transnacionales y el flujo de sus actividades ilícitas, como se dijo, traspasa sin dificultad las fronteras.

Fuente: Mendoza, 2011b.

GRÁFICO 8.21

CENTROAMÉRICA

Correlaciones significativas ($\alpha=0,01$) entre las tasas de homicidios de los países. 2000-2010



	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Belice	1						
Costa Rica	0,55	1					
El Salvador	0,45	0,7	1				
Guatemala	0,55	0,80*	0,83*	1			
Honduras	0,44	0,66	0,33	0,23	1		
Nicaragua	0,41	0,68	0,84*	0,91*	0,04	1	
Panamá	0,53	0,92*	0,62	0,63	0,85*	0,50	1

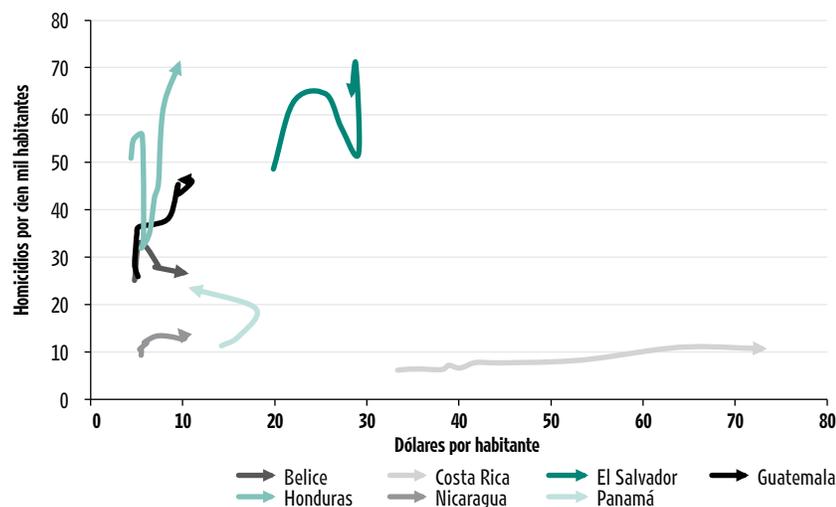
Nota: Con un alfa de 0,01 (bastante exigente) y once observaciones (2000-2010) para cada uno de los siete países, aparecen seis vínculos estadísticamente significativos (el color de cada línea indica la magnitud de la correlación, que aparece en la tabla con un asterisco).

Fuente: Mendoza, 2011b.

GRÁFICO 8.22

CENTROAMÉRICA

Trayectoria de la tasa de homicidios y el gasto del organismo judicial. 2000-2010



Nota: El gasto habitante corresponde al presupuesto ejecutado en el organismo judicial de cada país, expresado en dólares corrientes. En el eje Y se utiliza el logaritmo (Log) de la tasa de homicidios.

Fuente: Base de datos de indicadores judiciales, excepto para el presupuesto judicial de El Salvador, en cuyo caso la información proviene del Ministerio de Hacienda (estados presupuestarios y financieros del Gobierno Central); para el período 2004-2008 se tomaron datos de lavanguardiaelsalvador.worldpress.com y para 2009-2010 se consultó el sitio www.transparenciafiscal.gob.sv.

y Panamá, pero estos últimos muestran indicadores más favorables de violencia homicida. En Guatemala, un tímido aumento en la dotación de jueces no se ha traducido en un descenso en la tasa de homicidios. Algo parecido se observa en Honduras.

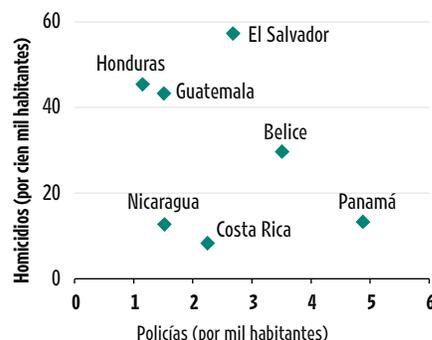
Por último, la cantidad de efectivos policiales no parece ser un factor importante para enfrentar la violencia homicida. Honduras y Guatemala tienen las menores tasas de agentes policiales por cada mil habitantes y se encuentran entre los países que padecen más homicidios. No obstante, una mayor dotación de policías no necesariamente se traduce en menos violencia, pues El Salvador tiene un cuerpo policial similar al de Costa Rica y sus tasas de homicidios son muy distintas. En el 2007, Panamá era el país con mayor presencia policial, ajustada por el tamaño de la población, pero sus niveles de violencia eran semejantes a los de Nicaragua y superiores a los de Costa Rica (gráfico 8.23)²². Además cabe señalar que su situación empeoró en el 2009, cuando la tasa alcanzó 24 homicidios por 100.000 habitantes.

Los tres países más extensos de la región son también los que reportan menores tasas de agentes de policía por cada mil habitantes; sin embargo, en Nicaragua la tasa de homicidios

GRÁFICO 8.23

CENTROAMÉRICA

Tasa de homicidios y densidad de policías por habitante. 2007



Fuente: Elaboración propia con base en Mendoza, 2011a.

es mucho menor. En síntesis, no hay ninguna correlación estadísticamente significativa entre los indicadores de presencia policial y el logaritmo de la tasa de homicidios para la serie de tiempo disponible.

Si bien los indicadores de poder infraestructural del sistema de justicia no tienen relación clara con las tendencias de la violencia homicida en Centroamérica, la densidad poblacional sí muestra una correlación significativa. En todos los países del Istmo existe una significativa correlación entre las tasas de homicidios y la densidad poblacional (Corr. 0,46, Niv.Sig. 0,000, N=77). Ello sugiere que, a mayor interacción entre individuos o grupos de personas, mayores son las probabilidades de que se susciten conflictos que luego tienen un desenlace fatal²³. Sin embargo, no se encontró una asociación entre factores como la pobreza y los bajos niveles de educación, por un lado, y la violencia homicida, por otro. Asimismo, la sostenida mejora en los componentes del índice de desarrollo humano que experimentaron todas las naciones en la última década no necesariamente se ha traducido en menos violencia.

En general, el análisis aquí presentado refuerza y precisa las conclusiones del capítulo 12 del *Informe Estado de la Región (2008)*, acerca del dilema de la inseguridad ciudadana en Centroamérica. Ahí se indicó que: i) la pobreza no es un factor asociado a los altos niveles de violencia delictiva (pero sí la desigualdad social), ii) la respuesta puramente penal y policial a la problemática de la inseguridad es insuficiente y iii) el Istmo comparte factores de inseguridad que afectan a todos los países, aunque con intensidades diferentes.

Amenazas a la democracia desde el Estado

La debilidad del poder infraestructural de los Estados vista en las secciones precedentes no es la única manera en que estos perjudican la democracia. Existen otras amenazas, más letales, como cuando el Estado mismo subvierte el orden democrático. En estos casos las autoridades y los funcionarios

procuran restringir derechos, evitar el control democrático (presionando o cooptando la independencia de poderes) e impedir el escrutinio ciudadano de los asuntos públicos. Mientras la debilidad del poder infraestructural del Estado es un freno para la democratización, el que el Estado se vuelva contra la democracia es un acto de agresión abierta que procura revertirla. Cuando la agresión tiene éxito lesiona al régimen democrático, lo desplaza y distorsiona, anula sus avances e incluso puede provocar el establecimiento de un sistema semidemocrático o híbrido (Levitsky y Way, 2010).

Esta sección documenta los actos de agresión del Estado a la democracia registrados en diversos países del Istmo en los últimos años. En todos se identifican situaciones en las que autoridades públicas han vulnerado algún extremo del orden democrático, con el fin de evadir controles o cooptar los poderes del Estado. Sin embargo, solo algunos de estos actos han tenido la magnitud y el éxito suficientes para provocar reversiones democráticas. Ahí donde lo han logrado, han convergido con una debilidad del poder infraestructural del Estado correspondiente. Así, los sistemas infraestructuralmente más débiles son, además, los que más conspiran contra la democracia. Honduras, Guatemala y Nicaragua son casos representativos.

La sección se organiza en tres acápite. En el primero se analizan las presiones sobre los poderes judiciales para debilitar su independencia y su capacidad para asegurar la eficacia de la ley. En el segundo se examinan recortes del orden público democrático, alentados o tolerados por el Estado. Finalmente, en el tercer acápite se estudian los intentos desde el Estado por restringir una libertad democrática básica: la libertad de prensa.

Esfuerzos estatales para erosionar la independencia judicial

En este acápite se analizan acciones desplegadas desde el seno de los Estados para erosionar la independencia judicial, una condición indispensable para la democracia. En

Centroamérica esa independencia es particularmente importante, debido a la fuerte concentración de poder en los Ejecutivos dentro del aparato institucional, tal como se vio en la primera sección de este capítulo. Recuérdese que un Poder Judicial fuerte da garantías básicas para evitar los abusos de las autoridades y burocracias que, por su naturaleza, siempre buscarán más poder y menos frenos, sobre todo en ambientes tan propicios como los detectados en este capítulo.

Los actos que se examinan en este acápite son el asedio a las salas o tribunales de constitucionalidad, órganos clave para la defensa de la institucionalidad democrática, y el rechazo abierto, las dilaciones o la elusión en el acatamiento de las sentencias de los jueces, un requisito *sine qua non* para el imperio de la ley. Pese a la importancia cardinal de ambos temas, el tratamiento que aquí se les da tiene un carácter provisional, debido a la falta de información sistemática.

Presiones sobre las cortes constitucionales

Uno de los principales objetivos de la creación de salas o tribunales constitucionales es garantizar la exigibilidad de derechos ciudadanos y preservar el diseño democrático de los Estados, tutelando el balance y la independencia entre poderes²⁴. Estas instancias se han convertido en el principal y más efectivo mecanismo de control horizontal: son guardianes de la Constitución (O'Donnell, 1998)²⁵, sus resoluciones son de acatamiento obligatorio y funcionan, además, como puente entre las demandas de la ciudadanía por sus derechos y el Estado (recuadro 8.7). Aunque en algunos países han tenido más éxito que en otros, debe reconocerse que estos espacios gozan de un grado de autonomía con respecto a los otros poderes que no era posible imaginar hace algunas décadas (Ríos-Figueroa y Staton, 2008; Ríos-Figueroa, 2009; Gauri y Brinks, 2008).

En Centroamérica, sin embargo, estas instancias han sido constantemente asediadas por los otros poderes del Estado. Las acciones han incluido

RECUADRO 8.7

Importantes diferencias en el acceso ciudadano a la justicia constitucional en Centroamérica

Dentro de la administración de justicia, la innovación durante los años noventa fue el desarrollo de la jurisdicción constitucional, que en Centroamérica se ha configurado bajo tres sistemas. El primero la entiende como un organismo interno del Poder Judicial (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Honduras), el segundo la concibe como una entidad independiente (Guatemala) y el tercero la mantiene como una función de la Corte Plena (Panamá). En Honduras, cuando no existe unanimidad en las votaciones de la Sala sobre algún asunto, se remite el caso al pleno de la Corte Suprema; en cambio, en los demás países la Sala es el tribunal máximo en materia constitucional (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

Estas modalidades pueden concurrir con sistemas concentrados o difusos de interpretación constitucional. En un sistema concentrado, como el de Costa

Rica, solo la Sala Constitucional tiene potestad para interpretar la Carta Magna, abocando cualquier divergencia que se planteare en una corte inferior. Por el contrario, en un sistema difuso o mixto, como el que se presenta en el resto del área, los tribunales de las diferentes instancias que conforman el Poder Judicial tienen la potestad mencionada (Proyecto Estado de la Región-PNUD, 2003).

En Centroamérica hay diferencias de hasta veinte veces entre el número de casos que atienden estos órganos. La Sala Constitucional de Costa Rica es la más recurrida, tanto en términos absolutos como con respecto a la población; el Tribunal Constitucional de Guatemala es el que menos casos tramita (cuadro 8.16). Cabe agregar que solo en Costa Rica se reconoce la jurisdicción constitucional como una instancia única, que no tiene una instancia superior y tampoco requiere que

los asuntos sometidos a su conocimiento hayan pasado por instancias previas.

En general, las salas o tribunales constitucionales de la región tienen un buen desempeño en el trámite de asuntos: cada año, la mayoría de estos órganos resuelve un volumen de casos igual o mayor que el ingresado, lo que les ha permitido disminuir la mora. Entre 2005 y 2009, Honduras fue el país que mostró el mayor avance, pasando de poco más de 50% a un 170% de efectividad (casos resueltos/casos ingresados). El Salvador y Costa Rica tuvieron un comportamiento estable cercano o superior al 100%, al igual que Panamá. Comparada con la situación de otros despachos jurisdiccionales, la materia constitucional es la que exhibe el mejor desempeño en todo el Istmo, salvo en Nicaragua.

Fuente: Elaboración propia a partir de Obando, 2010 e informes nacionales.

CUADRO 8.16

CENTROAMÉRICA

Efectividad de las salas o tribunales constitucionales. 2005-2009

País	Año	Total de casos ingresados	Casos ingresados por cien mil habitantes	Efectividad ^{a/}
Costa Rica	2005	16.574	383,1	98,2
	2009	18.852	418,1	97,6
El Salvador ^{b/}	2005	968	14,1	117,4
	2009	1.363	22,2	116,7
Honduras	2005	1.419	19,7	52,5
	2009	1.390	17,6	170,9
Nicaragua ^{c/}	2005	681	12,4	5,7
	2009	1.060	18,5	20,2
Panamá	2005	1.388	43,0	104,5
	2009	1.124	32,6	94,6

a/ Efectividad: número de casos ingresados entre casos resueltos cada año, por cien.

b/ Para El Salvador el dato de 2009 corresponde a 2008.

c/ Para Nicaragua las observaciones corresponden a 2004 y 2008, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con información del Poder Judicial de cada país.

desde formas sutiles como manifestaciones públicas en contra de sus sentencias, hasta intervenciones extremas como la cooptación de los órganos por medio del nombramiento de partidarios leales al Gobierno, o arreglos entre fuerzas políticas para controlar la jurisdicción constitucional (cuadro 8.17). Un recuento no exhaustivo de hechos acaecidos durante la última década arroja que en todos los países ha habido acaecidos episodios de tensión, incluso en Costa Rica, que tiene la institucionalidad del Estado de derecho más robusta del Istmo. Empero, no todos los casos tienen la misma gravedad.

En Panamá y Nicaragua el Ejecutivo, por sí o en alianza con el Legislativo, ha logrado imponer nombramientos partidistas de los jueces constitucionales, un hecho que atenta contra la independencia de los poderes del Estado (Obando, 2010). En Guatemala y Honduras se ha instrumentalizado al órgano constitucional para validar procedimientos antidemocráticos, como la inscripción

CUADRO 8.17

CENTROAMÉRICA

Mecanismos de presión del Estado sobre las salas o tribunales constitucionales

Mecanismo	Objetivo buscado	Casos representativos ^{a/}
Manifestaciones públicas durante los procesos o en contra de resoluciones judiciales	Influenciar en beneficio propio o deslegitimar una sentencia específica, utilizando medios de comunicación y poder que no poseen los ciudadanos	2000 Costa Rica ^{b/} : eliminación de la potestad de sanción política de las comisiones de investigación legislativa.
Nombramiento partidista de magistrados	Controlar las votaciones a lo interno de la Sala, con criterios partidistas y no jurídicos	2009 Panamá ^{c/} : en el nombramiento de dos magistrados, el Presidente aplicó de manera parcial la reglamentación existente. 2010 Nicaragua ^{d/} : los magistrados del Tribunal Constitucional son miembros del partido de gobierno y su período fue extendido por decreto presidencial.
Reformas legales a la jurisdicción constitucional	Limitar el alcance y la autonomía de estos tribunales	2003 Honduras ^{e/} : el Poder Legislativo quiso adjudicarse la prerrogativa de interpretar la Constitución. Costa Rica: se han presentado cerca de veinticinco proyectos de ley para modificar la jurisdicción constitucional, muchos para delimitar sus alcances, como reacción a alguna intervención específica; ninguno ha sido aprobado hasta la fecha. 2011 El Salvador ^{f/} : reforma para obligar al voto consensuado de la Sala en algunos casos calificados.
Incumplimiento generalizado de resoluciones	Vaciar de sentido la función de control, pues las resoluciones no tienen efectos prácticos	2011 Costa Rica ^{g/} : el sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional (único en el Istmo) indica que el 60% de los fallos no se cumple en el plazo estipulado.
Instrumentalización del órgano constitucional para validar situaciones antidemocráticas	Teñir de legalidad situaciones de dudoso carácter democrático y guardar la apariencia de legalidad	2003 Guatemala ^{h/} : inscripción de la candidatura de un militar exgolpista, en contra de la normativa y jurisprudencia vigentes. Honduras: validación del estado de sitio ^{i/} .
Cierre de los tribunales constitucionales		1993 Guatemala ^{j/} : decreto presidencial que disolvió la Corte de Constitucionalidad, entre otras instituciones.

a/ En ausencia de una investigación sistemática, estos casos se han tomado de reportes incluidos en las ponencias de los consultores nacionales que participaron en la elaboración del presente Informe. En Costa Rica se incluyen las ponencias preparadas para el *Informe Estado de la Nación*. En El Salvador y Nicaragua se agregó información sobre las más recientes crisis institucionales, que por razones de plazos no se pudo incorporar en los estudios de los consultores antes mencionados.

b/ En la sentencia 1954-57, la Sala Constitucional dispuso que estas comisiones "no pueden juzgar ni imponer penas a persona alguna, función propia del Poder Judicial, pues de lo contrario se constituirían en Tribunales Especiales". En la Asamblea Legislativa se levantaron violentas voces de rechazo, no solo a la sentencia, sino también al papel del órgano constitucional.

c/ El Gobierno del período 2004-2009 dictó el primer decreto presidencial de autorregulación, por el cual se reglamenta la selección de magistrados, con la participación de grupos de la sociedad civil organizada. Para la selección de los dos últimos magistrados, el Poder Ejecutivo actual optó por designar a una persona que no concurrió a la convocatoria previa.

d/ Un decreto presidencial del 29 de enero de 2010 extendió el plazo en el ejercicio de sus funciones a magistrados del Poder Judicial y el Tribunal Electoral, así como al Procurador de los Derechos Humanos, en total veinticinco funcionarios que habían finalizado su período y a quienes se identifica con el partido de gobierno. Esta extensión rige hasta que los diputados acuerden los nuevos nombramientos.

e/ En 2003, el Poder Legislativo aprobó y ratificó una reforma para adjudicarse la facultad de interpretar la Constitución, medida que la Sala declaró inconstitucional. El Congreso ejerció presiones que llegaron al punto de amenazar a los magistrados con la destitución; no obstante, la Corte mantuvo firme el fallo. El Congreso, que tiene el deber constitucional de publicar las sentencias, pretendió juzgar el fallo en cuestión declarando que invadía su competencia y adujo que por esa razón se abstendría de publicarlo; sin embargo las sentencias de este tipo son de "ejecución inmediata y de efectos generales", por lo que su eficacia no depende de la publicación.

f/ El 2 de junio de 2011 el Congreso aprobó el decreto 743, que obliga al voto unánime de la Sala Constitucional para aprobar sentencias en materia de constitucionalidad. El Presidente vetó y envió a publicar esta nueva ley al día siguiente.

g/ El sistema de seguimiento de sentencias de la Sala Constitucional comenzó a operar en octubre de 2009.

h/ El fallo dictado el 14 de julio de 2003, en el expediente 1089-2003, declaró con lugar el recurso de amparo presentado por Efraín Ríos Montt y se ordenó al Tribunal Supremo Electoral (TSE) inscribirlo como candidato presidencial por el partido político que en esa época era el de gobierno. Esta sentencia revirtió los criterios sostenidos por el Tribunal Superior Electoral, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad que anteriormente habían declarado la improcedencia de la inscripción, por inconstitucional. El nuevo fallo se emitió conforme a un procedimiento de sorteo para elegir magistrados suplentes que debían integrar el Tribunal, carente de transparencia.

i/ El 30 de junio, el Gobierno aprobó el decreto ejecutivo 011-2009, ratificado por el Congreso el 2 de julio, mediante el cual se estableció el toque de queda por un plazo de 72 horas, a partir del 30 de junio y aplicable entre las 10 pm y las 5 am. A pesar de que este plazo venció el 3 de julio, el toque de queda se mantuvo por más de un mes, sin ningún tipo de base legal. De acuerdo con el texto del decreto, se suspendieron las siguientes garantías: i) libertad personal (artículo 69 de la Constitución Nacional), ii) posibilidad de detención e incomunicación por más de 24 horas (artículo 71), iii) libertad de asociación y de reunión (artículo 78) y iv) derecho de libre circulación (artículo 81). El decreto fue impugnado por medio de diversos recursos de inconstitucionalidad, pero ninguno fue resuelto.

j/ El 25 de mayo de 1993, el presidente Jorge Serrano Elías firmó un decreto-ley denominado Normas Temporales de Gobierno, por medio del cual suspendió varias normas de la Constitución Política, ordenó la disolución del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Constitucionalidad, y destituyó al Procurador General de la Nación y al Procurador de los Derechos Humanos. Ese mismo día, la Corte de Constitucionalidad dictó un fallo histórico que declaró la inconstitucionalidad de las Normas Temporales y el Congreso eligió a un nuevo Presidente de la República para completar el mandato de Serrano.

Fuente: Elaboración propia con base en Solano, 2009; Sánchez, 2010; Programa Estado de la Nación, 2010; Fernández, 2010 y CIDH, 2010.

de la candidatura de un militar exgobernista en el primer país o la justificación de un golpe de Estado, en el segundo (Fernández, 2010). También hay intentos por estrechar las prerrogativas o dificultar la toma de decisiones de estos tribunales; el caso más ilustrativo es la reforma constitucional aprobada en 2011 en El Salvador, que obliga a los jueces al voto consensuado en ciertos temas. En Honduras y Costa Rica los esfuerzos por recortar facultades del órgano constitucional han surgido del Poder Legislativo, pero no han fructificado (cuadro 8.17).

Una manera de erosionar la jurisdicción constitucional es el incumplimiento generalizado de las resoluciones de sus jueces. La información al respecto solo está disponible para Costa Rica, pues en 2009 la Sala Constitucional de ese país estableció un sistema de seguimiento de sentencias²⁶. Los resultados para el 2010 indican que sesenta de cada cien fallos no son cumplidos (la justicia no restaura en la práctica el derecho violentado, pese a haberse pronunciado en favor del recurrente), con importantes diferencias dentro del sector público y entre éste y el sector privado, y según la materia en cuestión (Programa Estado de la Nación, 2010). Análisis más recientes sugieren una mejoría en el cumplimiento de las sentencias constitucionales.

Es importante poner el asedio del Estado a los órganos constitucionales en el contexto de la judicialización de la política, o politización de la judicatura²⁷. Por una parte, las y los ciudadanos acuden a los tribunales en busca de remedios a problemas no resueltos por la administración pública o por empresas privadas, incluyendo asuntos de alto perfil público. En este sentido, los órganos constitucionales han tenido que pronunciarse sobre temas de fuerte contenido político y profundas implicaciones económicas y sociales, tales como la reelección presidencial, las listas abiertas para las candidaturas a diputados, inscripciones de candidatos y partidos, impuestos, el matrimonio entre personas del mismo sexo, la actividad minera, etc. (Martínez-Barahona, 2009 y 2010). Su actuación

en estos casos no es percibida, por políticos y ciudadanos, como la de un árbitro imparcial que impone estrictamente lo que establece la ley, sino como la de un actor político que tiene intereses y posiciones, y que puede estar sujeto al juego del poder (Nohlen, 2010). En el período 2008-2009 la base de datos de acciones colectivas (capítulo 6) registró 167 manifestaciones ciudadanas relacionadas con casos atendidos por el Poder Judicial en cuatro países de la región (Ramírez, 2010).

No se acatan sentencias judiciales

No acatar las sentencias judiciales es una manera activa de erosionar el control de legalidad que los sistemas de administración de justicia ejercen en una democracia. La desobediencia de un fallo puede tener múltiples manifestaciones: desde un desacato abierto, hasta dilaciones en su ejecución. En cualquier caso, si es una práctica extendida, las resoluciones de los jueces se quedan en el papel. Es probable que solo se cumplan los fallos en los que el poder de una de las partes interesadas es lo suficientemente grande como para imponer la decisión a los demás. Sin embargo, cuando esto ocurre es claro que no prevalece el imperio de la ley, una condición necesaria en una democracia, sino el poder del más fuerte.

En Centroamérica no hay información sistemática sobre este tema (recuadro 8.8), con excepción de la que provee el sistema de seguimiento del órgano constitucional costarricense mencionado en párrafos anteriores²⁸. Dada su importancia, este Informe aplicó un abordaje cualitativo para tener una aproximación preliminar a esta temática, por medio de entrevistas a profundidad con operadores del sistema de administración de justicia en tres países del Istmo (El Salvador, Guatemala y Costa Rica). Interesa aquí determinar si las decisiones del Poder Judicial son acatadas por los demás poderes, es decir, si las resoluciones de los jueces tienen la capacidad de cambiar las cosas en la vida real. Los elementos de juicio obtenidos dan pistas muy relevantes acerca de la existencia de serios problemas en este ámbito, aunque no

puede inferirse que sean representativos de la situación imperante.

En Guatemala se realizaron entrevistas con expertos en las materias penal, laboral y contencioso-administrativa. Según ellos, es en esta última materia, junto con la laboral, donde se presentan los mayores problemas de ejecución de sentencias. Las partes condenadas sencillamente no cumplen con los dictados de los jueces y estos carecen de mecanismos para enterarse del incumplimiento y remediarlo, salvo en los casos que los recurrentes presentan una denuncia ante los mismos jueces por la no aplicación de los fallos. Estos problemas merecen especial atención, pues la materia contencioso-administrativa conoce acerca de irregularidades o violaciones a las normas y procedimientos legales en los procesos administrativos públicos. La situación descrita significa, en concreto, que la administración pública no atiende las resoluciones judiciales (Fernández, 2010).

En El Salvador, uno de los entrevistados especialistas en la materia contencioso-administrativa señaló que “el Estado salvadoreño es un Estado débil, que no tiene las suficientes herramientas como para hacer cumplir las resoluciones. Entonces, aun que yo haya perdido o ganado en el papel un caso, el Estado a duras penas cumple con eso que dice la Constitución de *juzgar*, ya que *hacer ejecutar* lo juzgado se hace muy complicado”. En ese país se mencionó que hubo una corriente mayoritaria según la cual el Estado tenía que “dejar hacer y dejar pasar”. Cualquier intento de regulación era visto como una invasión abusiva del Estado, y ello potenció una reducción de las capacidades de éste para hacer cumplir sus propias decisiones, incluyendo las resoluciones del sistema judicial (Fespad, 2010b).

Cabe insertar aquí una nota sobre la falta de acatamiento de sentencias en la materia laboral. Este es un tema particularmente sensible para la clase trabajadora, pues el Derecho en este ámbito debiera ser una garantía para hacer valer sus derechos en un contexto de mercados laborales precarios y sociedades muy inequitativas. En Guatemala, dos jueces de trabajo de

primera instancia y un litigante especialista coincidieron en que existe una tardanza generalizada para dispensar justicia en esta materia. Los mayores problemas son: i) una ley laboral obsoleta y sin medios coercitivos, ii) irresponsabilidad de los notificadores (que no realizan sus tareas diligentemente), iii) uso abusivo del recurso de amparo, iv) las “sentencias de papel” que no cuentan con medidas precautorias, v) errores de datos en las liquidaciones de trabajo, vi) mala fe de las partes litigantes y vii) corrupción (desaparición de empresas de maquila, cambio de denominación social de las entidades, etc.) (Fernández, 2010)²⁹.

Actos para restringir ámbitos de la legalidad democrática

Un segundo tipo de agresión por medio del cual un Estado amenaza la democracia son los esfuerzos para restringir los ámbitos de aplicación de la legalidad democrática. En principio, los derechos humanos, civiles y políticos deben aplicarse *erga omnes*, es decir, tienen alcance universal, y la única manera de limitarlos es haciéndolos pasar por el filtro de una revisión de constitucionalidad escrupulosamente argumentada.

Esta situación no es la que prevalece en varios países del Istmo. Aunque el presente Informe no realiza una investigación exhaustiva en este ámbito, sí explora dos temas especialmente relevantes. El primero es la imposibilidad de aplicar la justicia transicional para sancionar a los culpables de violaciones masivas de los derechos humanos, ocurridas durante los conflictos militares que asolaron la región en las décadas de los setenta y ochenta, debido a la oposición de las fuerzas armadas (un ente público) y la aquiescencia de los gobiernos civiles. Estos son los casos de El Salvador y Guatemala.

El segundo tema es la capacidad de un gobierno para bloquear, con éxito, el escrutinio público sobre el manejo de fondos por parte de personeros allegados a las más altas autoridades gubernamentales, mientras se utilizan recursos superiores al 5% del PIB para financiar operaciones económicas

RECUADRO 8.8

El acatamiento de sentencias judiciales (*compliance*): línea futura de investigación

Para que un Poder Judicial sea capaz de hacer cumplir la ley necesita tanto autonomía frente a otros poderes del Estado, como efectividad, es decir, que sus fallos sean ejecutados (Ríos-Figueroa y Staton, 2008). En diversas entrevistas y en el taller de consulta sobre el tema judicial realizado durante la preparación de este Informe, los participantes señalaron que el acatamiento efectivo de las resoluciones es una de las áreas más importantes pero más desconocidas de los sistemas de administración de justicia en Centroamérica.

En otras latitudes se han utilizado encuestas de opinión y entrevistas a

usuarios para determinar la suerte que corren las sentencias judiciales. Estas son estrategias útiles pero secundarias, lo mismo que la realización de grupos focales con operadores y usuarios de los sistemas de justicia. Lo medular debería ser el desarrollo de sistemas de monitoreo o auditoría de nuevos casos ingresados, que generen registros administrativos y, con ello, indicadores y series temporales acerca del desempeño institucional. Con ello se podría delinear un patrón del número de resoluciones acatadas, los tiempos de cumplimiento y las materias y temas con los mejores y peores indicadores.

y programas sociales. Este es el caso de Nicaragua con la cooperación que recibe de Venezuela.

Los temas y países aquí analizados sirven como casos ilustrativos, cuya dinámica puede o está siendo utilizada en otros países del área y en otros ámbitos donde tampoco se aplican los principios democráticos. Esos espacios constituyen lo que la literatura especializada llama “dominios reservados” (recuadro 8.9).

Bloqueo de la justicia transicional: impunidad en violaciones a los derechos humanos

Una obligación fundamental de un Estado democrático es la tutela efectiva de los derechos humanos, en particular cuando estos han sido violados de manera sistemática por agentes del Estado. Desde la democratización de los regímenes políticos del Istmo, en los años ochenta y noventa del siglo pasado, no hay evidencias de este tipo de delitos por parte de los Estados. Sin embargo, varios de ellos se han rehusado juzgar, mediante el uso de la justicia transicional³⁰, las masivas violaciones cometidas mayoritariamente por las fuerzas armadas -o por fuerzas paramilitares

organizadas por los ejércitos- durante la época de las guerras civiles.

Hace tres años, el *Informe Estado de la Región (2008)* documentó la impunidad en el esclarecimiento de matanzas y desapariciones forzadas, denunciada de modo constante en los informes de observadores de derechos humanos. Ciertamente se establecieron comisiones de la verdad en Guatemala, El Salvador y Nicaragua. Sin embargo, en ningún país los responsables de estos delitos fueron castigados (Programa Estado de la Nación, 2008).

En el 2011 se mantiene esa valoración. La imposibilidad de efectuar reparaciones por violaciones masivas de los derechos humanos se explica sobre todo por la oposición de un actor clave, las fuerzas armadas, y la aquiescencia de las autoridades civiles. Como es sabido, en el Istmo las fuerzas armadas han tenido y siguen teniendo un importante peso en la vida política, y hasta económica, de los países (excepto en Costa Rica y Panamá). Históricamente, los ejércitos nacionales, como instituciones estatales, y los militares, como agentes de las mismas, han jugado un papel sobresaliente en la conformación de los Estados centroamericanos³¹.

RECUADRO 8.9

Dominios reservados de la política pública en Centroamérica

En la institucionalidad estatal existen algunos espacios reservados de los que los representantes electos por la ciudadanía no tienen injerencia para tomar las decisiones de política pública que les asignan la Constitución Política y las leyes. Esta restricción opera en ciertos ámbitos que tradicionalmente han sido dominios reservados³² o “temas tabú” en la región o en los países, en torno a los cuales ningún gobierno ha podido lograr una reforma sustantiva, debido a la oposición de sectores muy influyentes.

Por dominio reservado se entiende un área temática de interés público que cumple con las siguientes condiciones:

- Está presente por un período largo e ininterrumpido como un asunto relevante en la agenda de debate nacional.
- Existe voluntad política de los representantes electos para controlarla o modificarla, a fin de implementar su programa de gobierno.
- Esta voluntad política se ha expresado en reiteradas ocasiones, en gobiernos de distintos partidos, mediante propuestas de cambios constitucionales o legales.

■ En todos los intentos esa voluntad política ha sido bloqueada, ya sea por una disposición constitucional que sustrajo del ámbito de decisión de los representantes electos el tema en cuestión, o por la imposición de fuerzas que impidieron la adopción de alguna decisión pública.

■ Entre los actores que bloquean puede haber representantes electos y grupos no electos que, indistintamente, realizan amenazas creíbles al gobierno o a la estabilidad política, en caso de que se siga adelante con las iniciativas.

Rosada (2010), realizó una primera aproximación de este tema por medio de una consulta a un grupo reducido de académicos. Tomando como punto de partida la definición anterior, estos propusieron una veintena de ámbitos vetados en sus respectivos países, entre los cuales se mencionan políticas públicas o leyes relacionadas con los siguientes temas: i) educación sexual y reproductiva, ii) autonomía y territorios indígenas, iii) reforma agraria o propiedad de la tierra, iv) catastro y ordenamiento territorial, v) reforma tributaria, vi) mecanismos de participación ciudadana vinculantes, vii) regulación y utilización del agua, viii) justicia transicional y sanciones por violaciones a derechos, ix) transparencia del gasto militar, x) regulaciones para

el uso e importación de armas de fuego y empresas de seguridad privadas, xi) controles sobre los recursos que reciben las iglesias, xii) financiamiento de los partidos políticos y reforma electoral, xiii) igualdad de género, xiv) políticas migratorias y xv) uso y control de la cooperación internacional (Rosada, 2010).

A partir de esta base, para el presente Informe se realizaron pequeñas investigaciones de corte periodístico para los temas de: i) reforma fiscal en Guatemala (Férrandez y Naveda, 2010), ii) educación sexual y reproductiva en Panamá (Flores, 2011), iii) cooperación internacional en Nicaragua (Salinas, 2010) y iv) justicia transicional en El Salvador (Burgos, 2011). Estos trabajos pueden ser consultados en la página www.estadonacion.or.cr.

El tema de los dominios reservados se analiza nuevamente en el capítulo 10 de esta publicación.

Fuente: Elaboración propia con base en Rosada, 2010.

Asimismo, las reformas a las relaciones cívico-militares han sido parciales y están inconclusas (Cajina, 2010; véase capítulo 6). Se analizan aquí los casos de El Salvador y Guatemala, sin obviar que también existen procesos de juzgamiento y reparación en Nicaragua y Honduras.

Un caso ilustrativo de las dificultades para impartir una justicia transicional es El Salvador. Luego de doce años de guerra interna (1980-1992), el conflicto se solucionó mediante un acuerdo entre el Gobierno y la guerrilla. Las acciones posteriores fueron contradictorias. Por un lado, se estableció una

Comisión de la Verdad para determinar lo que había ocurrido y señalar responsables. Por otro lado, en 1993 la Asamblea Legislativa aprobó una Ley de Amnistía que dejó en la impunidad los crímenes de guerra. Aunque se ha discutido públicamente la conveniencia de derogar esta ley y, de esta manera, procesar por la vía penal a quienes cometieron delitos de lesa humanidad, pocos se atreven a proponer la modificación del *statu quo*, pues se considera que este provee un equilibrio muy delicado que, en última instancia, favorece la paz.

En defensa de la Ley de Amnistía

han surgido grupos de presión como la Asociación de Veteranos Militares de El Salvador, creada en el 2003, que aglutina a unos 12.000 miembros retirados de las fuerzas armadas que participaron en el conflicto. Además de su poder de convocatoria y movilización, este grupo cuenta con una importante red de alianzas que incluye diputados, líderes políticos y religiosos, medios de comunicación social y militares activos. El actual Gobierno no ha impulsado la derogación de la amnistía, pese a que representa a las fuerzas políticas antiguamente encuadradas dentro de la insurgencia.

En el año 2000 la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió la no aplicabilidad de la amnistía en los casos de graves violaciones a los derechos humanos y, además, en los casos ocurridos en el mismo período presidencial durante el cual se aprobó la medida, por la prohibición constitucional de las “auto-amnistías”.

En Guatemala se han iniciado procesos judiciales que pretenden imputar responsabilidades penales a los autores intelectuales y materiales de las violaciones cometidas durante el conflicto armado. Estos casos se encuentran prácticamente sin posibilidad de resolución debido al clima de impunidad imperante, que en algunos casos ha generado sentencias controversiales, como la emitida por la Corte de Constitucionalidad en ocasión del proceso iniciado en España, por los hechos ocurridos en 1980 en la Embajada de ese país en Guatemala³³ (Robles, 2002; Fernández, 2010).

Impedir escrutinio público permite un manejo discrecional de recursos estratégicos

El manejo de la cooperación venezolana en Nicaragua es un ámbito completo de la gestión pública que permanece ajeno al juego democrático en ese país. Este caso ejemplifica cómo el poder concentrado en manos del Ejecutivo, en un contexto de débiles controles horizontales, logra apartar del escrutinio público fondos empleados por personas ligadas al partido gobernante para financiar programas de interés público.

La cooperación venezolana se basa en la importación de petróleo al amparo del Acuerdo Energético del ALBA (recuadro 8.10). Ese acuerdo establece que el 50% de la factura petrolera nicaragüense se pagará en un período de noventa días con un interés de 2% anual, y el 50% restante será pagado en veintitrés años, más dos años de gracia, con la misma tasa de interés. De este segundo 50%, una empresa privada nicaragüense-venezolana denominada Albanisa asume la mitad, que servirá para “financiar obras de infraestructura, proyectos sociales y otros en la República de Nicaragua”, mientras que

CUADRO 8.18

NICARAGUA

Fondos ALBA/ALBA Caruna. 2007-2009
(millones de dólares)

Año	Fondo ALBA	ALBA Caruna	Total
2007	33,8	35,5	69,3
2008	147,2	146,0	293,0
2009	117,0	119,0	236,0
Total	298,0	300,5	598,5

Fuente: Salinas, 2010 con información del Banco Central de Nicaragua.

el 25% restante “será asumido por la República de Nicaragua” (acta de constitución de Albanisa, registrada como protocolo número 012 y escritura número 021).

En 2008 Albanisa manejó 457 millones de dólares de la ayuda petrolera venezolana, lo que representa alrededor del 7% del PIB nicaragüense en ese año. De ese total, 146 millones fueron canalizados por una empresa satélite de la red, la Cooperativa de Ahorro y Crédito Rural (Caruna) (cuadro 8.18). Excluyendo la inversión extranjera directa, en el trienio 2007-2009 la cooperación venezolana ascendió a 765 millones de dólares, equivalentes al 48% de la deuda privada externa³⁴, el 23% de la asistencia internacional para Nicaragua y el 4,3% del PIB promedio anual; la cifra es levemente superior al promedio anual del déficit fiscal, de 4,1% del PIB en el mismo período. Cerca del 40% de la cooperación venezolana corresponde a donaciones, el 30% a préstamos y el 30% restante a inversión extranjera directa (Avendaño, citado por Salinas, 2010).

Desde su creación como una sociedad mixta en 2007, Albanisa ha desarrollado una red de sociedades anónimas que han adquirido desde plantas para almacenar combustible hasta hoteles y fincas ganaderas³⁵. Además ha financiado programas de interés social a través de Caruna³⁶. Se desconoce cómo están constituidas muchas de las empresas ligadas a Albanisa y, por lo tanto, no se

han podido comprobar sus vínculos con funcionarios públicos. La información sobre ellas se maneja de modo hermético (Enríquez, citado por Salinas, 2010).

La cooperación venezolana se ha convertido en un importante tema de debate público en Nicaragua, dados el hermetismo del Poder Ejecutivo con respecto al uso de los fondos y el poco interés de fiscalización mostrado por entidades como la Contraloría General de la República y la Corte Suprema de Justicia. Desde 2007 el Gobierno se ha negado a incluir dentro del Presupuesto General de la República los ingresos provenientes de Venezuela, pese a la exigencia de diputados opositores en la Asamblea Nacional, encargada de aprobar ese Presupuesto. Por lo tanto, el Gobierno ha administrado los fondos de la ayuda venezolana como un presupuesto paralelo, sin fiscalización pública.

Un punto de controversia legal, con graves implicaciones para el futuro, es si el componente de préstamos de la ayuda venezolana es o no deuda pública. Según informes del Banco Central de Nicaragua, en el primer semestre de 2010 el país no recibió donaciones de Venezuela: la cooperación se limitó a préstamos³⁷. La tesis del Gobierno es que estos no constituyen deuda pública, y la Asamblea Legislativa aprobó una resolución en ese sentido. Sin embargo, la interpretación legal no está clara.

En julio de 2007 la Contraloría anunció el inicio de una auditoría en

RECUADRO 8.10

Hitos relevantes de la cooperación Nicaragua-Venezuela

El 11 de enero de 2007, un día después de haber asumido el Gobierno de Nicaragua, el presidente Daniel Ortega firmó la adhesión del país a la llamada Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), más recientemente su nombre cambió por Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). Este es un esquema comercial y de integración regional propuesto por Venezuela como alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que impulsaba Estados Unidos. Fue conformada en un inicio por Cuba y Venezuela, pero más tarde se unieron Ecuador, Bolivia y Honduras. Este último país se retiró tras el golpe de Estado de 2009.

El 27 de marzo de 2007, el Plenario de la Asamblea Nacional aprobó el Decreto de Adhesión de Nicaragua a la ALBA y el “Convenio marco de coopera-

ción entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela para la aplicación de la Alternativa Bolivariana para las Américas”. El acuerdo crea mecanismos de financiamiento *ad hoc* en las áreas de cooperación acordadas por ambos países, pero también deja establecido que, cuando Nicaragua sea el país beneficiario, “el Convenio contempla que se tenga muy presente que de dicho financiamiento se realice en términos concesionales. Para garantizar la transparencia en el uso de los recursos, el documento establece que se deben crear mecanismos de verificación en la utilización de los fondos”.

El 13 de julio del 2007, en Caracas, se fundó ALBA Petróleos de Nicaragua S.A. (Albanisa) como empresa mixta. Esta es una corporación mercantil que maneja el 85% de la importación de petróleo proveniente de Venezuela. Además ha incursionado

en la generación de energía y la distribución de carburantes, por medio de la empresa estatal Petronic. También cuenta con su propio banco, su gestora de inversiones y su agencia exportadora. Es una operación de privatización no declarada de los recursos públicos, que no pasa por ninguna licitación o control gubernamental, pese a que Petronic es socia de Albanisa y tiene el 49% de sus acciones.

El 3 de noviembre de 2009, el Plenario de la Asamblea Nacional aprobó la resolución 06-2009, sobre el “no reconocimiento como deuda pública de los recursos financieros provenientes del Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela”.

Fuente: Salinas, 2010.

Albanisa, amparada en que toda sociedad en la que el Estado tenga acciones es susceptible de este control. El gerente general de Albanisa aclaró en los medios de comunicación que la empresa solo puede ser auditada en el 49% de las acciones que son propiedad del Estado nicaragüense, a través de la estatal Petronic. Hasta finales del 2010 se desconocía el avance de este proceso.

En 2010 el FMI exigió que el “Informe de Cooperación” del Banco Central incluyera información sobre el uso, por sector económico, de los flujos de cooperación relacionados con Venezuela. Además solicitó que, a partir de octubre de 2010, las autoridades proporcionen al *staff* del FMI datos (mensuales) sobre los depósitos bancarios asociados con estos flujos. Estas exigencias abren la posibilidad de transparentar una ayuda que es manejada de forma discrecional y hermética por el Gobierno.

Impunes amenazas a la libertad de prensa

La libertad de expresión es un derecho básico en una democracia. Cualquier persona o entidad puede expresar sus opiniones libremente, aunque con frecuencia se discute la aplicabilidad de este principio en los medios de comunicación (Proyecto Estado de la Nación, 2001; Sunstein, 1995). Como toda libertad, no es ilimitada. Sus fronteras han sido delimitadas con las figuras de injurias, calumnias y perjuicios en los códigos penales de los países, y también con leyes específicas para el funcionamiento de los medios de comunicación. El debate ha cobrado particular relevancia en esta época de avances vertiginosos de las tecnologías de la información y la comunicación, que centran la preocupación en lograr el balance adecuado entre la información privada y personal, por un lado, y la pública, por otro.

Una opinión pública independiente y, en particular, una pluralidad de medios independientes, son contrapesos efectivos al ejercicio del poder político. El periodismo investigativo y la denuncia mediática son herramientas que (bien utilizadas) promueven la rendición de cuentas y una cultura de transparencia e información (Waisbord, 2002; Peruzzotti y Smulovitz, 2003; Thompson, 2000). Por ello cuando se intenta delimitar, restringir o amenazar la libertad de expresión, se pone en peligro el aporte que los medios pueden hacer a la democratización de los países. Esto es aun más grave cuando esas limitaciones son promovidas desde el Estado, como una forma de ejercer control sobre la información pública y el seguimiento de los funcionarios y autoridades. También se agrede a la democracia cuando el Estado deja impunes las violaciones a la libertad de prensa.

En este acápite final del capítulo se presentan algunos casos que ilustran esta situación. Si bien no describen una tendencia generalizada y sistemática de censura a los medios de comunicación, sí resultan preocupantes. Por una parte, tienen por sí solos un fuerte impacto “demostrativo” hacia futuro; por otra parte, se suman a los problemas de transparencia y rendición de cuentas que exhiben varios Estados centroamericanos.

Acoso gubernamental a medios de comunicación

En los últimos años, las principales amenazas a la libertad de prensa en Centroamérica no surgen de la aprobación de leyes restrictivas, sino de actos expresos contra medios y periodistas. En efecto, ningún país del Istmo aprobó legislación relacionada específicamente con la libertad de expresión, aunque dos de ellos (Panamá y Costa Rica) efectuaron cambios en materias afines, como las figuras penales de desacato, injurias y calumnias (recuadro 8.11).

En varias naciones del área se han dado hechos que, a la luz del Principio 13 de la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, constituyen violaciones a la libertad de prensa (recuadro 8.12). Eventos extremos como el cierre de medios o el asesinato de periodistas se presentaron únicamente después del golpe de Estado en Honduras, en 2009. Sin embargo hubo ataques, la mayoría de ellos discretos, y en algunos casos incluso se pretendió justificarlos al amparo de la normativa existente. La carencia de marcos legales claros y actualizados en los países dio paso a presiones desde el Estado, tales como cancelación de frecuencias (Teleunsa, canal 8 Honduras), retención de materias primas en aduanas (*El Nuevo Diario*, Nicaragua), cancelación o disminución sustantiva de la pauta publicitaria de las instituciones estatales y persecución judicial de directores de medios o periodistas de alto perfil, como sucedió en Panamá, donde dos comunicadores fueron condenados e inhabilitados del ejercicio profesional por cometer el delito de injuria (en 2010 fueron indultados por el Gobierno) y

RECUADRO 8.11

Cambios recientes en normas atinentes a la libertad de prensa en Centroamérica

En Costa Rica, una sentencia de la Sala Tercera (penal) de la Corte Suprema de Justicia, del 18 de diciembre de 2009, consideró derogado el artículo 7 de la Ley de Imprenta, que establece la pena de arresto por delitos contra el honor. Al fallar un recurso de casación presentado por un periodista de un medio local -condenado en primera instancia a cincuenta días de arresto por los delitos de injurias y calumnias-, los magistrados resolvieron que la pena de arresto prevista en la Ley de Imprenta, de 1902, había sido derogada desde 1971, con la promulgación del Código Penal vigente, que no contempla la prisión, pero sí la sanción de días multa y la inscripción en el registro delincencial.

En Panamá, el nuevo Código Penal, que entró en vigencia en mayo de 2008, mantiene los delitos de calumnias e injurias; sin embargo, el artículo 192 eliminó la responsabilidad penal cuando el presunto afectado es un funcionario público.

En varios países del Istmo, los tribunales o salas de lo constitucional han normado la libertad de prensa y el derecho de acceso a la información, más allá de la legislación aprobada por los Congresos. En El Salvador, en septiembre de 2010 una decisión de la Sala de lo Constitucional declaró inconstitucional un artículo del Código Penal y, de esta manera eliminó

la impunidad que existía para los propietarios de los medios de comunicación. En esta sentencia destacó la importancia de la libertad de expresión, pero también señaló que la obligación de probar un delito contra el honor no recae en el periodista, sino en la persona que hace la acusación.

Existen vacíos importantes y adecuaciones que los países deben realizar para cumplir con las obligaciones jurídicas internacionales. En Costa Rica, por ejemplo, se ha intentado infructuosamente sustituir la principal legislación para el ejercicio del periodismo, que es la citada Ley de Imprenta. Uno de los preceptos más cuestionados de esta normativa es que establece el principio de corresponsabilidad del director del medio, en todas las demandas penales que reciban los periodistas a su cargo. En la región otros vacíos legales generalizados son: los parámetros para la divulgación de publicidad oficial (en América Latina solo Perú cuenta con una norma en este sentido), la protección de las fuentes de información (*whistleblowers*), la regulación de las frecuencias radioeléctricas y la no criminalización de la injuria o calumnia contra un funcionario público (Botero, 2011).

Fuente: Elaboración propia con base en Botero, 2011 y SIP, 2011b.

Un fenómeno novedoso registrado durante los últimos años en dos países del Istmo es la cooptación de medios de comunicación por parte del Gobierno. En Nicaragua, familiares o allegados del Presidente de la República han adquirido empresas o establecido medios. En el 2009 compraron el canal 8³⁸, dirigido hoy por uno de los hijos de la pareja presidencial y cuyo apoderado es un asesor cercano al Mandatario. A mediados de 2011 se abrió un nuevo canal de televisión, llamado canal 13 Viva Nicaragua, también privado y

dirigido por los hijos del Presidente. Un movimiento similar se ha realizado en varias estaciones de radio. La propiedad de estos medios no se puede vincular legalmente al Presidente o su esposa, pero la opacidad alrededor de las transacciones ha sido la tónica. En Panamá, los compradores del periódico *Panamá-América* parecen estar relacionados con altas autoridades del Gobierno actual aunque, nuevamente, la información disponible sobre la operación es incompleta.

RECUADRO 8.12

El Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión

El Principio 13 de la Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, aprobada en el año 2000 por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, dice: "La utilización del poder del Estado y los recursos de la hacienda pública; la concesión de prebendas arancelarias; la asignación arbitraria y discriminatoria de publicidad oficial y créditos oficiales; el otorgamiento de frecuencias de radio y televisión, entre otros, con el objetivo de presionar y castigar o premiar y privilegiar a los comunicadores sociales y a los medios de comunicación en función de sus líneas informativas, atentan contra la libertad de expresión y deben estar expresamente prohibidos por la ley. Los medios de comunicación social tienen derecho a realizar su labor en forma independiente. Presiones directas o indirectas dirigidas a silenciar la labor informativa de los comunicadores sociales son incompatibles con la libertad de expresión".

Fuente: CIDH, 2000.

Amenazas directas a la profesión periodística

Entre los años 2008 y 2010 se reportaron 25 periodistas asesinados en Centroamérica, 44 atentados directos de diversa índole y 20 amenazas contra medios de comunicación (cuadro 8.19). No se ha probado que en todos los casos las muertes se hayan debido al ejercicio de la profesión periodística y, además, no puede decirse que todos estos actos han surgido del seno de los Estados. Sin embargo, lo cierto es que los Estados han fallado sistemáticamente en la investigación, persecución y sanción de los responsables de estos delitos, y que esa falla ha propiciado la impunidad.

En la mayoría de los asesinatos no ha habido reparación para los familiares de las víctimas. Además, las medidas cautelares para los periodistas amenazados no son efectivas. Aun más preocupante es que en varios países se han presentado denuncias de intimidación por parte del Gobierno, hacia medios de comunicación que no están de acuerdo con su línea política (SIP, 2011a; CPJ, 2011; Reporteros sin Fronteras, 2008).

CUADRO 8.19

CENTROAMÉRICA

Acciones contra periodistas y medios de comunicación^{a/}. 2008-2011

País	Asesinatos de periodistas	Asesinatos confirmados por el ejercicio de la profesión	Amenazas contra periodistas	Amenazas contra medios
El Salvador	2	1	0	0
Guatemala	7	0	11	0
Honduras	16	4	12	10
Nicaragua	0	0	12	8
Panamá	0	0	9	2
Total	25	5	44	20

a/ Según lo reportado en las fuentes hasta junio de 2011.

Fuente: Elaboración propia con base en los recuentos realizados en los informes del Committee to Protect Journalists, la Sociedad Interamericana de Prensa y la organización Reporteros sin Fronteras.

NOTAS

1 En el futuro se tendrá que explorar con mayor profundidad el caso de Belice, pues su sistema político es el único parlamentario en el Istmo, debido a su tradición británica.

2 Según Mann (1984), el poder despótico del Estado sobre la sociedad es aquel que no requiere ni utiliza el recurso de la negociación institucionalizada con grupos de la sociedad civil para ejecutar sus acciones.

3 Cabe recordar que hasta 1999 la principal actividad económica de Panamá, la operación del Canal, era administrada por los Estados Unidos de América.

4 Para referencias históricas sobre el proceso de formación de los Estados en Centroamérica, véanse, entre otros: Pinto, 2006; Córdova y Benítez, 1998; Pérez-Brignoli, 1985; Taracena y Piel, 1995; Torres-Rivas, 1975, 1981 y 2007.

5 Desde 1980 en Costa Rica ha habido una tendencia a establecer entidades que funcionan sin ajustarse a un conjunto de normas del Derecho Público. Se trata sobre todo de colegios profesionales y entidades destinadas al fomento y organización de actividades productivas específicas, como las corporaciones arrocera, ganadera y hortícola nacional, el Instituto del Café y la Oficina Nacional Forestal.

6 La expresión “tesoro público” se refiere al presupuesto y los recursos disponibles que se controlan por medio de los presupuestos generales de la nación. No alude a alguna institución en particular.

7 El poder del Ejecutivo podría depender de su capacidad de negociación con el Legislativo, el cual finalmente aprueba los presupuestos, impuestos y préstamos. No obstante, en la práctica, los Parlamentos suscriben (con pequeñas modificaciones) la propuesta enviada por el Ejecutivo.

8 Para comprender mejor las implicaciones de una autoridad monetaria capturada por los sectores que deberían ser los sujetos de su regulación, consúltese Mendoza, 2010.

9 Las decisiones tomadas por la Junta Monetaria brindan un proxy de la coincidencia entre los representantes de los sectores público y privado, en ausencia de las actas de sus deliberaciones y votaciones, puesto que no son públicas.

10 La autoridad monetaria de El Salvador, sin embargo, se “ató las manos” al decretar la dolarización de su economía en 2001. Véase el artículo 10 de la Ley Orgánica del Banco Central de Reserva de El Salvador (decreto 746 del 12 de abril de 1991), disponible en <http://www.bcr.gob.sv/?cat=1058&lang=es>.

11 Parece una contradicción que, por un lado, las cifras fiscales de las últimas dos décadas para cinco países centroamericanos indiquen que los ingresos fiscales tienden a incrementarse levemente en democracia y, por otro lado, se constate que el mismo régimen dificulta la aprobación de nuevos impuestos. La legitimidad del régimen democrático podría explicar una mayor anuencia a pagar los impuestos previamente aprobados, pero tanto la inclusión como la competencia política (las dos dimensiones de la poliarquía de Dahl) dificultan la creación de nuevos tributos. Así, los gobiernos autocráticos tienen más facilidad para aprobar impuestos, pero tienen problemas para cobrarlos; en cambio, los gobiernos democráticos tienen la legitimidad para recolectarlos, pero carecen del incentivo para aprobarlos. Esta es una relación que merece mayor estudio (Mendoza, 2011a).

12 El hecho de que el Estado costarricense recauda menos tributos que el promedio latinoamericano, pero invierte más en justicia y salud, se debe a que la mayor parte de los ingresos públicos no son impuestos destinados al Gobierno Central, sino tasas o precios por la prestación de servicios que se utilizan para cubrir los seguros de salud y las pensiones.

13 Para más información sobre reformas judiciales en Centroamérica, véase Carrillo, 2001; Domingo, 1999; Jarquín y Carrillo, 1998 y Macaulay, 2003.

14 El PNUD define el concepto de acceso a la justicia de manera amplia como “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política o creencias religiosas, a obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas” (PNUD, 2005).

15 El análisis incluye los casos presentados ante los juzgados de Paz de lo Civil y los juzgados de Letras Especializados de las materias civil, civil no contenciosa e inquilinato. No se incluyen los casos de los juzgados de Letras Mixtos de todas las materias, debido a que no se cuenta con datos desagregados por materia.

16 Incluye los casos civiles, mercantiles, de menor cuantía y de inquilinato.

17 Ese mismo año la tasa mundial, ajustada por edad, fue de casi 9 por 100.000 (Krug et al., 2002). En el caso de Centroamérica no es posible estandarizar por edades, pues los datos no se encuentran disponibles por rango de edad de las víctimas para todos los países (Krug et al., 2002).

18 No se dispone del dato para Belice en 2007, pero una simple interpolación entre los años 2006 y 2008 sugiere un conteo de 98 homicidios, lo cual daría una tasa nacional de aproximadamente 33 por 100.000. Debido al poco peso relativo de este país en términos de población, al calcular la tasa regional, ésta no varía con la inclusión, o no, de ese dato.

19 Cabe anotar que esta tasa fue levemente inferior (en un punto) a la registrada en 2009, gracias a modestos descensos en Costa Rica y Nicaragua, y a una importante reducción en Guatemala y El Salvador, aunque aumentó de modo sustancial en Honduras y Belice, mientras que en Panamá no hubo una variación significativa.

20 Se utiliza como variable indicativa del poder infraestructural la ejecución presupuestaria del sistema de justicia, esto es, lo que en efecto se ejecutó (gastó) en cada país, ajustado por la respectiva población (por cada mil habitantes, en dólares corrientes de los Estados Unidos).

21 De hecho, para las observaciones disponibles (N=64) la correlación entre las variables es estadísticamente significativa (alfa 0,01) y del signo esperado (-0,35). La tasa de jueces por cada 100.000 habitantes de Costa Rica (21 en el 2009) es superior al promedio de la Unión Europea (11). Es probable que sea necesario sobrepasar cierta tasa de jueces para bajar sustancialmente la tasa de homicidios, pero esta es una pregunta empírica que requeriría información internacional.

22 Un tema que no se trata en este Informe es el de los servicios privados de seguridad. Si estos se toman en cuenta, la relación entre violencia homicida y el total de efectivos dedicados a seguridad (públicos y privados) tampoco muestra un panorama claro que vincule la cantidad de efectivos con la violencia homicida. Guatemala y Honduras tienen altos niveles de violencia homicida y muchos efectivos: el primero cuenta con

120.000 agentes privados frente a 19.900 policías, es decir, por cada seis agentes privados, hay un policía, la mayor desproporción de los setenta países analizados en el informe *Small Arms Survey 2011: States of Security*; en Honduras hay 60.000 agentes privados y 12.300 policías (una proporción de 4,88 a 1). Sin embargo, El Salvador tiene niveles similares de violencia pero muchos menos efectivos: 21.140 agentes privados y 16.730 policías (1,26 a 1). Nicaragua, con 19.700 agentes privados y 9.200 policías (2,14 a 1) y Panamá, con 30.000 agentes privados y 12.250 policías (1,97 a 1) tienen un número de efectivos no muy distintos al salvadoreño, pero mucho menos violencia. Costa Rica, con 19.550 agentes privados y 12.100 policías (1,61 a 1), tiene la menor violencia homicida.

23 Esto se ha señalado también en el análisis sobre violencia en las grandes ciudades del planeta, donde podría haber cierta interacción entre la desigualdad y el número de habitantes por kilómetro cuadrado. Recuérdese que, como animales sociales, los seres humanos tienen un instinto de territorialidad acompañado de agresividad. No se trata, sin embargo, de causalidad, sino simplemente de una correlación entre variables. Es decir, la mayor densidad poblacional no “causa” violencia; posiblemente interactúa con otras variables, como la “capacidad de convivencia” o las destrezas sociales con que cuentan las personas para la interacción en contextos urbanos. En la base de datos de indicadores de violencia homicida a nivel subnacional (N=93), la correlación entre el logaritmo de la tasa de homicidios y la densidad poblacional es de 0,20 y solo es significativa para un alfa de 0,1. Tampoco se observa correlación significativa entre violencia homicida y el índice de desarrollo humano (que mide ingreso, educación y salud), lo que refuerza la idea de que la pobreza no está correlacionada con la violencia homicida.

24 La creación de salas o tribunales constitucionales en el Istmo se inscribe dentro del más amplio proceso de reforma judicial que se llevó a cabo en toda Latinoamérica, bajo el impulso democratizador de los regímenes políticos ocurrido en el último cuarto del siglo XX. Una vasta literatura sobre este tema se ha desarrollado en las dos últimas décadas; algunas valiosas compilaciones se pueden encontrar en Celaep, 2010; Sieder et al., 2005; Navia y Ríos, 2005; Gauri y Brinks, 2008 y Couso et al., 2010.

25 El control horizontal se refiere a la fiscalización entre agencias del Estado, en contraposición al control vertical, que alude a la supervisión desde la ciudadanía hacia el Estado (O'Donnell, 1998). Para una revisión crítica de este concepto véase Dodson y Jackson (2003).

26 A partir de octubre de 2009 se puso en marcha un sistema de seguimiento de sentencias. Una vez que se notifica un fallo de los jueces constitucionales a todas las partes, el Centro de Jurisprudencia Constitucional de la Sala Cuarta indica si la sentencia se ha cumplido en todos sus extremos y, de no ser así, la situación y motivos del incumplimiento. También investiga la satisfacción de las personas con la actuación de la Sala y la respuesta de la institución que debe remediar la transgresión del derecho (Programa Estado de la Nación, 2010).

27 No hay una única definición de este fenómeno, al que algunos también denominan activismo judicial, o constitucionalización de la política. En términos generales puede decirse que se trata del traslado del escenario de la toma de decisiones del ámbito político (por ejemplo de la Asambleas Legislativas) a los tribunales de justicia, usualmente a la sala de lo constitucional, hecho que ocurre ante la imposibilidad de llegar a consensos políticos en los otros poderes (Domingo, 2004; Sieder et al., 2005; Navia y Ríos, 2005; Wilson, 2005). El trabajo

más completo y reciente sobre el activismo constitucional en varios países del mundo es el de Gauri y Brinks (2008) y para Latinoamérica el de Couso et al. (2010).

28 En los tres países donde se realizaron entrevistas para elaborar esta sección (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) las personas consultadas señalaron que los órganos judiciales no cuentan con sistemas de información y seguimiento de la ejecución de las sentencias. Hay algunas excepciones en materia penal, pero no se sabe cuánto de lo resuelto se ha aplicado realmente.

29 Además de la renuencia de los administrados a acatar las sentencias, la pobre capacidad institucional de los sistemas de administración de justicia está en la raíz de muchos de estos problemas. Las personas entrevistadas argumentan que en Guatemala los juzgados están saturados de trabajo. La falta de autonomía también contribuye: los jueces declaran que tienen temor de resolver con prontitud ante la amenaza de denuncias ante la Junta de Disciplina Judicial o el inicio de antejuicios. A ello se agrega una deficiente gestión de los litigantes, especialmente de las partes de los trabajadores, quienes carecen de recursos para pagar un buen abogado privado y acuden a los bufetes populares o realizan el seguimiento por sí mismos. En este último caso, los procesos de ejecución de sentencia no siguen su trámite porque el costo del transporte, o de cierta documentación, es más oneroso de lo que los querellantes están percibiendo por su juicio, sobre todo si no tienen empleo. La población más afectada es la que trabaja en las maquiladoras en los municipios de Villa Nueva, Amatitlán y Mixco, todos del departamento de Guatemala. Estos problemas se presentan a pesar de que en el proceso ordinario laboral el impulso es de oficio, el diseño es corto y existe la posibilidad de que sea el mismo juez quien ejecute (Fernández, 2010).

30 Amplia literatura sobre justicia transicional puede ser consultada en los diversos trabajos del Transitional Justice Database Project, en sites.google.com/site/transitionaljusticedatabase. Además en Sikkink y Booth, 2007; DPLF, 2010; Idhuca, 2002; Brett, 2009; Núñez et al., 2008; Martín, 2010 y Robles, 2002.

31 Después de la independencia, las nuevas repúblicas dirimían sus diferencias por medio de las armas, por lo que la historia regional en el siglo XIX se caracterizó por conflictos entre Estados o, más bien, entre sus caudillos militares. La constante competencia política por esta vía le otorgó protagonismo a las fuerzas armadas en la conformación de los nuevos Estados nacionales. Especialmente relevante fue el papel de los ejércitos a partir de su institucionalización, con la ola de reformas liberales de finales del siglo XIX. Además ganaron presencia con las clásicas dictaduras militares y algunas guerras interestatales, como la llamada "Guerra del Totoposte" (Guatemala contra El Salvador y México, 1903) y la "Campaña Nacional" (entre Guatemala y El Salvador, 1906). La última de este tipo fue la "Guerra del Fútbol" entre El Salvador y Honduras (1969), ya en el contexto de la Guerra Fría. Sin embargo, en la configuración actual de las fuerzas armadas sobresalen los recientes conflictos internos entre las guerrillas izquierdistas y los gobiernos derechistas, en El Salvador y Guatemala, y su reverso ideológico en Nicaragua. En total, contando la participación en las dos guerras mundiales, los Estados centroamericanos han estado en conflictos militares interestatales por arriba del promedio mundial de 18,5 años de guerra entre 1800 y 1945, y de 1,4 guerras por generación (Burgos, 2011).

32 El concepto de *reserved domains* se adapta de una propuesta realizada por Valenzuela (1990) para referirse a los acuerdos tomados durante las transiciones a la democracia, que dejan sin modificaciones ciertas áreas de los regímenes autoritarios anteriores. De manera similar, Manuel Garretón llama "enclaves autoritarios" a ciertos núcleos temáticos que no fueron afectados por las transiciones a la democracia, por ejemplo las restricciones institucionales presentes en la Constitución y otras normativas, la preservación de núcleos autoritarios en el ejército y las violaciones a los derechos humanos cometidas bajo un régimen militar (Garretón, 1994).

33 Véase la sentencia dictada por la Corte de Constitucionalidad (expediente 3380-2007) dictada dentro del proceso de amparo contra un fallo del Tribunal Quinto de Sentencia Penal, Narcoactividad y Delitos contra el Ambiente. Esta última instancia conoció el caso del incendio de la Embajada de España en

Guatemala, el 31 de diciembre de 1980, y ordenó la detención provisional de un grupo de personas (quienes luego presentarían el recurso de amparo mencionado) por los delitos de terrorismo, homicidio y secuestro. El fallo de la Corte otorgó un amparo a varios de los acusados (dos civiles y cinco militares, entre ellos el general José Efraín Ríos Mont) y suspendió las indagatorias que se estaban realizando a petición de la justicia española.

34 Con el objetivo de monitorear y mejorar la transparencia de la cooperación canalizada directamente al sector privado, en abril de 2010 el Banco Central de Nicaragua publicó por primera vez el registro de la deuda privada externa junto con la deuda pública externa correspondiente al período 2007-2009, en el cual se especifica la principal fuente de cooperación Sur-Sur que existe en la actualidad en ese país (Avenidaño, 2010).

35 En un reportaje publicado por el diario *La Prensa* el 28 de agosto de 2010 se afirmaba que "las empresas ligadas al partido de Gobierno" acaparan áreas que incluyen laboratorios, distribución de medicinas, construcción, petróleo, vigilancia privada y medios de comunicación.

36 Caruna nació en 1993 con un capital semilla de 3.000 dólares. Fue creada por el FSLN como una cooperativa financiera que apoyaría principalmente a pequeños productores. De 2006 a 2008 el capital de la empresa se agigantó. Un reportaje del diario *La Prensa*, documentó que en ese período Caruna triplicó sus ingresos hasta alcanzar 26,8 millones de dólares. La cooperativa hace préstamos a comerciantes y mujeres, y entrega financiamiento a productores (Núñez et al., 2008).

37 El informe del Banco Central reporta que en el primer semestre de 2010 entraron al país 351 millones de dólares de la cooperación venezolana. De ellos, 333 millones corresponden a préstamos y 18 millones se muestran como inversiones. El informe señala que estos fondos ingresaron en el marco del Acuerdo de Cooperación Energética Petrocaribe, y como préstamos para el sector privado.

38 Es una de las transacciones vinculadas a Albanisa (Salinas, 2010). En un principio esto fue confirmado por el dueño del medio y el gerente de Albanisa, quienes luego se retractaron de sus declaraciones. En la sociedad Albanisa, el 51% del capital es venezolano y el 49% del Estado nicaragüense, por lo cual técnicamente es un canal privado. No obstante, se ha mencionado que esta adquisición violenta la Ley de Telecomunicaciones y Correos y el Código de Comercio General, que prohíbe que extranjeros posean más del 50% de las acciones de un medio de comunicación en Nicaragua.