

La cuestión de los accesos al poder político, en perspectiva centroamericana¹

Carolina Ovares Sánchez

Resumen: El presente ensayo analiza la relación entre las desiguales y el acceso al poder político, por medio de un estudio comparado de seis países de América Central. Se argumenta que la organización social del poder político, es decir la *sala de máquinas*, es elitista y excluyente para gran parte de la población. Esto se refleja en el diseño constitucional donde se excluye a gran parte de la ciudadanía del acceso y oportunidades de incidir en la toma de decisiones políticas, ya que el uso del voto en elecciones populares se ha limitado a la elección de personas a cargos públicos y representantes. Se concluye de manera exploratoria que esta situación puede traer consecuencias en la calidad de la democracia, en una región afectada por graves vulnerabilidades en la población y democracias frágiles, en varios países del istmo centroamericano.

Palabras claves: organización social del poder político, Centroamérica, democracia, desigualdad.

Abstract: This essay looks at the relationship between inequalities and access to political power, through a comparative study of six Central American countries. It argues that the social organization of political power, named *engine room*, it's somewhat elitist and exclusive. A large part of the citizenry is excluded from access and opportunities to influence political decision-making, and the appointment of public officials to public office through an election process is insufficient for citizen participation to be effective. The article conclude that the described situation can have consequences on the quality of democracy, in a region affected by serious vulnerabilities in the population and with fragile democracies.

Keywords: social organization of political power, Central America, democracy, inequality

¹ Ponencia presentada en el IX Encuentro de politólogas y politólogos de Panamá, organizada por el Centro de Iniciativas Democráticas de Panamá (CIDEM) y la Fundación Konrad Adenauer (KAS).

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo tratar en perspectiva comparada un “drama de nuestro tiempo”²: *desigualdades en riqueza y poder político*, en una región –la Centroamericana³– con una historia cargada de vulnerabilidades, inestabilidad y con procesos de erosión democrática.

América Latina es la región más desigual del mundo y Centroamérica (CA) en particular padece una elevada desigualdad. A manera ejemplo, la tabla N. 1 muestra los datos del Índice de Gini, desde el año 1990 hasta la actualidad⁴, donde se visualiza cómo los niveles de desigualdad son elevados y no han variado significativamente en los últimos años, tal y como también lo ha indicado el Informe de Estado de la Región⁵.

El Índice de Gini es uno de los principales indicadores para medir desigualdad de ingresos y el más utilizado para comparaciones internacionales. Un índice de Gini de 0 representa una igualdad perfecta, ya que todos tendrían el mismo ingreso, mientras que un índice de 100 representa una desigualdad perfecta, donde una persona tiene todo el ingreso, y el resto nada. De los 6 países centroamericanos, Honduras es el más desigual (52.1), Panamá, Guatemala, Costa Rica muestran niveles intermedios-altos y el Salvador es el país que tiene menos niveles de desigualdad (38.6), conforme a los últimos datos disponibles⁶.

Aunado al dato previo, la población total de CA es de alrededor de 48 millones de habitantes, de la cual cerca de 26,5 millones (59%) tenían al menos una necesidad básica insatisfecha, conforme a los datos del Quinto Informe Estado de la Región, del año 2016⁷.

² Roberto Gargarella señala que es un drama que ha estado presente desde los inicios de la historia del constitucionalismo en la región Latinoamericana. Roberto Gargarella, *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (Argentina: Katz Editores, 2014).

³ Por Centroamérica (CA), América Central (AC) o el istmo centroamericano hago referencia a seis países: Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala.

⁴ La tabla N.1 no pretende mostrar una serie de tiempo, ya que falta de información estadística. No obstante, sí muestra cómo se han mantenido o aumentado los niveles de desigualdad medidos por el Índice de Gini, en la mayoría de los países de CA, desde el año 1989 hasta el año 2018.

⁵ Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible (PEN). Quinto Informe Estado de la Región, (Costa Rica: CONARE, 2016).

⁶ Los datos de El Salvador, Honduras, Costa Rica y Panamá son de 2018, y 2014 para Nicaragua y Guatemala.

⁷ PEN, Quinto Informe Estado de la Región, 2016.

La cuestión de los accesos al poder político, en perspectiva centroamericana.

Estos sectores de la población viven en una *privación o brechas* en el acceso a oportunidades, derechos, a la calidad de bienes y servicios y viven en *vulnerabilidad*, al padecer de condiciones de inseguridad que enfrentan ante crisis o choques externos de diversa índole (económicos, sociales, ambientales, pandémicos, etc.). -

Tabla N.1. Pobreza y desigualdad en América Central (1989-2018)

	1989	1990	1991	1993	1995	1997	2000	2005	2010	UDD ^a
Índice de Gini										
Panamá	58.9	..	58.2	..	57.8	58.2	56.8	53.8	51.6	49.2
Costa Rica	46.7	45.3	46.6	46	45.7	45.6	47.4	47.5	48.2	48
Nicaragua	..	..	..	57.4	..	..	..	48.8	..	46.2
Honduras	59.5	57.4	51.9	53.5	55.5	52.7	..	59.5	53.1	52.1
El Salvador	..	..	54	..	49.9	..	51.5	48.5	43.5	38.6
Guatemala	59.6	..	..	..	..	..	54.2	..	..	48.3
Pobreza (en porcentaje de la población)										
Panamá	..	..	42.1	..	39.8	37.3	37.9	36.6	29.8	22.1
Costa Rica	32	21	35	27	23	24	23	24	21.2	20
Nicaragua	..	..	..	73.6	..	..	..	61.9	..	58.3
Honduras	..	80.8	..	..	..	79.1	..	71.2	66.2	65.7
El Salvador	..	..	..	..	54.2	55.5	..	..	46.6	33.7
Guatemala	69.4	..	..	..	..	..	56.2	..	..	59.3

Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y del Banco Mundial. Último dato disponible.

En el istmo, en la mayoría de los países, las dictaduras predominaron hasta la década de 1980, iniciando procesos de democratización en Honduras (1980) y en el Salvador (1982) cuando la ciudadanía de estos países votó por una Asamblea Constituyente⁸. Estos procesos se dieron junto a altos porcentajes de pobreza⁹, visualizados en la tabla N. 1. En esta también se muestra

⁸ No obstante, es hasta la década de los años 90, del siglo pasado, que 5 de los 6 países del istmo son clasificados como semidemocráticos o democráticos, tomando en cuenta cuán competitivas son las elecciones, cuán extensos son los derechos de voto, si se respetan los derechos civiles, si existe soberanía nacional y si las autoridades civiles ejercen control sobre los militares, Fabrice Lehoucq, "Authoritarian and democratic regimes in Central America", Handbook of Central American Governance Routledge International Handbooks, Diego Sánchez-Ancochea and Salvador Martí i Puig (New York: Taylor and Francis, Edición de Kindle, 2014).

⁹ Porcentaje del total de la población cuyo ingreso per cápita medio está por debajo

como en la mayoría de los países se ha reducido al menos 10 puntos porcentuales.

Lo anterior, refleja que -parece ser- la democracia fue una situación que le vino a bien al istmo centroamericano. La llegada de esta, junto a cambios en el modelo de desarrollo, en el modelo económico y en políticas sociales, fue uno de los cambios más positivos que se ha dieron durante estas últimas décadas¹⁰.

No obstante, el ritmo del cambio no ha sido uniforme en toda la región. Algunos sistemas políticos han sufrido colapsos (Nicaragua y Honduras) o casi colapsos (Guatemala)¹¹. A su vez la fuerte desigualdad en la distribución de los ingresos y en el acceso diferenciado a los servicios, están asociadas con una situación generalizada de un proceso de *erosión democrática* y amenaza a la ya frágil estabilidad institucional, en varios países del istmo. Veamos esto a continuación.

Desigualdad y erosión democrática

Conforme lo evidencian los estudios de Latinobarómetro y el Barómetro de las Américas de LAPOP, a nivel regional y en CA en particular, se ha dado una caída en el apoyo y en la satisfacción con la democracia por parte de las y los ciudadanos, en años recientes¹².

Las actitudes y creencias de la ciudadanía sobre la democracia tienen consecuencias para la persistencia y el crecimiento de la misma. Tomando esto en consideración, la tabla N. 2 muestra la relación entre el porcentaje de ciudadanos en cada país que apoyan con fuerza la democracia y su puntaje correspondiente con el índice de medición de la democracia 2019, que publica la Unidad de Inteligencia, The Economist¹³.

de la línea de pobreza.

¹⁰ “Para la mayoría de los países [de CA], la política se ha vuelto menos violenta y el desarrollo ha vuelto a los niveles de antes de la guerra. El alto costo del paso de la región hacia el futuro [más del 300 mil fallecidos] al menos le ha traído algún cambio” Fabrice Lehoucq, *Authoritarian and democratic regimes in Central America*.

¹¹ *Ibid.*

¹² Corporación Latinobarómetro, Informe 2018, (Santiago: 2018); Elizabeth J. Zechmeister, y Noam Lupu (Eds.) *El pulso de la democracia* (Nashville, TN: LAPOP, 2019).

¹³ El índice se aplica a 165 países del mundo, en una escala de 0 a 10, donde cero es ausencia de democracia y 10 plena democracia. Mide los siguientes aspectos: proceso electoral y pluralismo, libertades civiles, funcionamiento de Gobierno, participación y cultura política.

La cuestión de los accesos al poder político, en perspectiva centroamericana.

Asimismo, se visualiza que el porcentaje de ciudadanos que respaldan la democracia es mayor en una de las democracias más estables de la región (Costa Rica) y el apoyo a la democracia es menor en dos de los países del Triángulo Norte: Guatemala y Honduras. A su vez, Panamá y El Salvador se acercan al promedio regional que es de 57,7%. Estos son análisis descriptivos y no asumen causalidad, empero es importante llamar la atención de este patrón.

Tabla. N. 2 Apoyo y satisfacción con la democracia e índice de democracia, en América Central por país, 2018/2019

País	Apoyo a la democracia (%)	Satisfacción con la democracia (%)	Índice de democracia (2019)
Costa Rica	72.4	45.6	Plena (8.13)
El Salvador	58.6	36.6	Imperfecta (7.06)
Panamá	53.8	26.1	Imperfecta (7.94)
Guatemala	48.9	41	Híbrido (6.47)
Honduras	45	35.9	Híbrido (6.18)
Nicaragua	51.5	46.4	Autoritario (4.12)

Fuente: Elaboración propia con datos de LAPOP, 2018/19 y Democracy Index 2019, The Economist Intelligence Unit.

Asimismo, la tabla N. 2, muestra los bajos niveles de satisfacción con la democracia de la ciudadanía del istmo, conforme al último estudio de LAPOP. El bajo porcentaje de entrevistados en cada país que reporta satisfacción con la democracia (ninguno llega al 50% e incluso Panamá ni al 30%), lleva a considerar que las expectativas de la ciudadanía con respecto a la democracia –como sistema político de generar o hacer algo– son pocas. Las demandas de la ciudadanía en: expectativas de bienestar y desarrollo de la población, pero también en representación, participación, transparencia, justicia, no están recibiendo respuestas satisfactorias por parte de las autoridades políticas.

La persistencia de la protesta social –como mecanismo de participación ciudadana no institucionalizado– refleja esa insatisfacción, con el riesgo de que si no son bien canalizadas ponen a prueba a las democracias. En el istmo, entre 2008 y 2013 se registró un total de 14.122 acciones colectivas, siendo los sectores que más se manifiestan los trabajadores (29%) y los grupos de vecinos (15%)¹⁴.

¹⁴ PEN, Quinto Informe Estado de la Región, 292.

Ahora bien, hay una faceta clave que debe considerarse en relación con la desigualdad: esta abarca no solo las enormes diferencias de ingreso entre grupos sociales en el interior de los países y el acceso diferenciado a los servicios, sino también hay diferencias en el *acceso al poder político y la influencia*.

En Centroamérica, el arribo a la *democracia electoral* o en su dimensión electoral, no fue la restauración de una tradición interrumpida, con excepción de Costa Rica unas décadas previas. Ocurrió en circunstancias especiales: en medio de una crisis económica severa y en un contexto de conflicto armado o invasión, dando como resultado democracias creadas no solo *desde arriba*, sino incluso *desde afuera* ¹⁵.

Esto trajo como consecuencia –en parte– que la *sala de máquinas*, esto es la forma como está organizado el poder, la organización social del poder y el acceso democrático o no al mismo, sea elitista y excluyente, para gran parte de la población centroamericana. Para ese análisis, a continuación empleo el concepto desarrollado por el constitucionalista y sociólogo, Roberto Gargarella¹⁶.

Sala de máquinas: la organización social del poder

La *sala de máquinas* hace referencia al diseño institucional relacionado con la *organización social del poder*¹⁷. Esta se visualiza en la arquitectura institucional, específicamente en los diseños constitucionales en la que se denomina como la *parte orgánica de la constitución*, que es dónde se designa cómo y quién toma la mayoría de las decisiones políticas.

Una forma de conocer la *sala de máquinas* es respondiendo a la cuestión: ¿quién tiene el poder de decisión y control?, que puede recaer en al menos un actor, y para esto se debe revisar la distribución de poderes entre ramas de gobierno (los pesos y contrapesos), es decir el control horizontal. En este también se incluye a las instituciones encargadas de controlar el poder de los poderes electos del gobierno, como el poder judicial. A su vez, otro componente de la sala de máquinas son los controles externos de quí-

¹⁵ Edelberto Torres-Rivas, “Las democracias malas de Centroamérica. Para entender lo de Honduras, una introducción a Centroamérica,” Nueva Sociedad, 226 (2010): 52-66.

¹⁶ Roberto Gargarella, La sala de máquinas de la Constitución y del mismo autor, “La «sala de máquinas» de las constituciones latinoamericanas, Entre lo viejo y lo nuevo”, Nueva Sociedad, 257 (2015): 96-106.

¹⁷ Roberto Gargarella, La sala de máquinas de la Constitución, 332.

La cuestión de los accesos al poder político, en perspectiva centroamericana.

nes tienen autoridad para tomar decisiones, el más clásico es la votación periódica popular.

Ahora bien, las investigaciones de Roberto Gargarella concluyen que en América Latina la *sala de máquinas* es elitista y excluyente, esto significa que la distribución de poder es asimétrica, no solo entre poderes electos (hiperpresidencialismo), sino con la ciudadanía¹⁸.

Es decir, las élites políticas se encuentran distanciadas de la ciudadanía, hay una brecha entre unos y los otros, que genera –en parte– hastío y rechazo por estas mismas élites políticas. Ejemplo de lo anterior es la insatisfacción de la ciudadanía con el sistema político, tal y como se visualiza en la tabla N. 2, ya expuesta. A su vez, trae el riesgo de una *erosión democrática*, que puede derivar en sistemas híbridos (no democráticos).

Es cierto que la práctica de votar o las elecciones, como un aspecto clave del *acceso democrático al poder*, es un área en que Centroamérica mostró sus mayores logros en la década de los años 90 del siglo pasado y la primer década de este siglo. En todos los países del istmo las elecciones – hasta el 2010– constituían el mecanismo legítimo para designar a las autoridades, con sistemas electorales modernos¹⁹.

Empero, la *sala de máquinas* sido construida por unas las élites (pensemos en quién redactó nuestras constituciones), que han redundado en sistemas políticos que *desalientan la participación autónoma de la ciudadanía* y las diversas formas de control y decisión, populares. Nuestras salas de máquinas se han construido basadas, ante todo, en una general desconfianza hacia la ciudadanía.

Como diversa literatura ha señalado, *sin elecciones, no hay democracia*. Sin embargo, es insuficiente arraigar en la práctica institucional de las elecciones la *legitimidad democrática* y hacerle sentir a la ciudadanía que su participación es efectiva²⁰. Esto podría tener que ver con la pérdida de apoyo y satisfacción con la democracia, como sistema político.

¹⁸ Investigaciones más matizadas, que analizan la evolución reciente del poder presidencial en América Latina, concluyen que la variación del poder real de los presidentes es amplia entre países, lo que genera modelos híbridos y que ni aún los presidentes dotados de poderes “imperiales” gobiernan de manera unilateral. Ver, Gabriel Negretto, “La reforma del presidencialismo en América Latina hacia un modelo híbrido,” *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, vol.27, 1, (2018): 131-151.

¹⁹ Ver la Base de datos de participación electoral de International IDEA, <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout>

²⁰ Pierre Rosanvallon, *La legitimidad democrática: imparcialidad, reflexividad, proximidad* (Buenos Aires: Manantial, 2009) y Adam Przeworski, *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*, (Argentina: Siglo Veintiuno Editores, 2010).

La democracia, como ideal regulativo y normativo del auto gobierno, conlleva a que todos las y los afectados por las decisiones participen o tengan la oportunidad efectivamente igual de participar, y/o incidir en el procedimiento de toma de decisión, es decir requerimos una *inclusión empoderada*²¹.

Evidentemente afectar o influir en la toma de decisiones en los asuntos públicos puede variar: de ser ejercitada directamente a representativa. En nuestras sociedades pluralistas, marcadas por el hecho del desacuerdo, el ideal del auto gobierno no significa necesariamente que todos estén involucrados [directamente] en la toma de decisiones colectivas. Debido a esto, enfatizo en que “lo opuesto a la participación no es representación, sino la exclusión”²².

Y este es el punto al que quiero llegar, la *participación ciudadana* -en un sentido amplio- hace referencia a una amplia gama de acciones y actividades dispares, acciones llevadas a cabo por la ciudadanía, para influir directa o indirectamente en las acciones, en las decisiones y en la definición de los asuntos públicos, que afectan a la política²³.

Ahora bien, hay participación ciudadana *institucionaliza*, es decir mecanismos regulados por ley. Estos son los que pueden ser activados o convocados por la misma ciudadanía (desde abajo), el gobierno o alguna otra institución gubernamental o rama del poder (vg. los congresos)- desde arriba. Esta participación puede conllevar prácticas de deliberación, negociación, consulta, rendimiento de cuentas, toma de decisiones vinculantes o su contrario, a procesos abiertos²⁴.

Ante el panorama actual donde las democracias muestran déficits, en parte porque la ciudadanía no tiene el acceso al poder político y no puede hacer oír su voz, a menos, que lo haga en las calles, los mecanismos de participación ciudadana institucionalizados pueden ser claves para fortalecer la democracia, al ser complementarios y revitalizadores de los canales representativos existentes.

²¹ Mark E. Warren, “A Problem-Based Approach to Democratic Theory,” *American Political Science Review*, 111, 1 (2017): 39-53.

²² Nadia Urbinati, y Mark. E. Warren, “The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory,” *The Annual Review of Political Science*, Vol 11(2008): 387-412.

²³ Yanina Welp, “La participación ciudadana como compromiso democrático,” *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, 10 (2016): 97-121.

²⁴ Alicia Lissidini, “Democracia directa en América Latina: avances, contradicciones y desafíos,” *Democracia Participativa e izquierdas. Logros, contradicciones y desafíos*, Anja Minnaert y Gustavo Endara (Coordinadores). (Ecuador: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2015).

Dentro del entramado de literatura²⁵ sobre las justificaciones de la participación ciudadana para la democracia, destaca la idea de que los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos o dispositivos que ayudan a profundizar la democracia por estas razones:

- Canalizar demandas ciudadanas que el sistema no logra incorporar, para evitar el estallido.
- Formulación, ampliación de la agenda pública y reivindicación de la capacidad de agencia de la política de la ciudadanía e involucramiento en la “esfera pública”.
- Mayor legitimidad de las decisiones políticas.
- Combina las bases fundacionales de la democracia, que se levanta sobre el acuerdo y la participación de la ciudadanía.
- Expandiendo el campo de juego político, al redistribuir el poder.

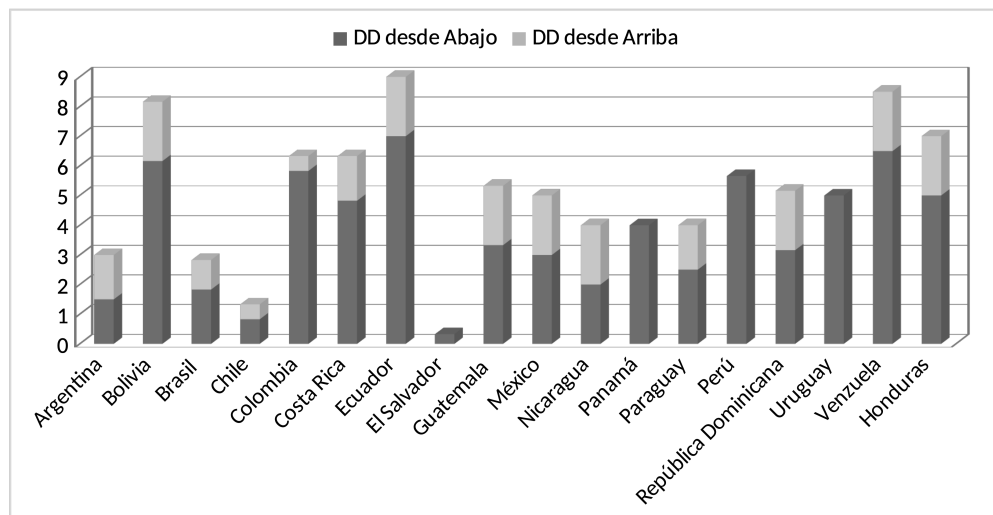
Finalmente, es importante señalar que en la región CA persiste una baja participación ciudadana. Esta se puede dar en mecanismos de democracia directa²⁶ (MDD), y en CA hay regulación existente de estos mecanismos, tal y como se observa en el gráfico N.1, sobre el Índice de Democracia Directa, de Alicia Lissidini. Se observa que sí hay regulación en la región, empero, en décadas recientes, a pesar de su incorporación en los diseños institucionales, el uso de los MDD ha sido muy poco recurrente en América Central.²⁷

²⁵ Ver Alicia Lissidini, Democracia directa en América Latina; Yanina Welp, La participación ciudadana como compromiso democrático; Yanina Welp, De expresar la bronca a promover el cambio (Argentina: Asuntos del Sur, 2020).

²⁶ Son aquellos instrumentos o herramientas por medio de los cuales la ciudadanía puede expresar sus preferencias sobre temas de interés público y se involucra directamente en la definición de los asuntos públicos, no necesariamente llegando a decisiones vinculantes. Por ello, se incluyen mecanismos donde por medio del ejercicio del voto directo y universal la ciudadanía vota a favor o en contra de una propuesta, como las consultas populares, a veces denominadas plebiscito o referéndum, cuya decisión final es vinculante, y a su vez, a las iniciativas legislativas popular o iniciativas de agenda, llevadas adelante por los ciudadanos ante los congresos, y otros mecanismos cuyo resultado es abierto (incierto). Ver, Alicia Lissidini, Democracia directa en América Latina.

²⁷ Ver el Boletín de Justicia Electoral de IDEA Internacional, N. 10 (2019), sobre los ejercicios recientes de Democracia Directa (2000 a la Fecha), donde solo Costa Rica, Guatemala y Panamá registra un solo ejercicio de MDD, por país.

Gráfico N.1 Índice de Democracia Directa de América Latina



Fuente: Alicia Lissidini, Democracia directa en América Latina; 2015.

Conclusión

Aunado al problema de vulnerabilidad y privación en la región centroamericana, está la impotencia que se presenta porque no se posee la influencia necesaria, ni la representación y/o el acceso al poder político para cambiar el status quo.

Las desigualdades socioeconómicas se replican en desigualdades políticas, por ejemplo en la organización y el acceso al poder político. Y esto tiene un impacto en la calidad de la toma de decisiones y en las políticas públicas.

A su vez, la persistencia de pobreza y desigualdades en las sociedades de la subregión vuelven frágiles los desarrollos democráticos, aunado a una sala de máquinas, que más allá de elecciones periódicas, es elitista y excluyente. La cuestión de los accesos al poder político se dificulta a gran parte de la población. Un síntoma es la enorme desafección ciudadana hacia la democracia.

Y en un contexto donde el sistema político, los gobiernos, los partidos y congresos –instituciones claves en democracia- no logran satisfacer y/o dar respuestas a las demandas ciudadanas, y ante la carencia de mecanismos adecuados para incorporarlas, sea por medios representativos o

participativos, se agrava la disminución de apoyo a la democracia y se debilitan las instituciones a largo plazo.

La importancia de la democracia reside en el acceso al poder por parte de la ciudadanía, para poder incidir en las políticas públicas. Ahora bien, la democracia no se agota en elecciones, es importante además la ampliación de las bases ciudadanas y en este respecto, el diseño institucional, es decir la sala de máquinas de los países de CA queda debiendo y mucho.