

Artículos / Articles

Evolución de las percepciones de las élites políticas en democracias frágiles: los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua / *Evolution of the perceptions of political elites in fragile democracies: the cases of El Salvador, Guatemala and Nicaragua*

Salvador Martí i Puig

Departamento de Derecho Público, Área de Ciencia Política, Universidad de Girona, España / Spain
salvador.marti@udg.edu
<https://orcid.org/0000-0002-4464-4452>

Recibido / Received: 01/03/2018

Aceptado / Accepted: 04/12/2019



RESUMEN

El artículo muestra datos extraídos de encuestas realizadas a las élites parlamentarias de El Salvador, Guatemala y Nicaragua desde la década de 1990 hasta 2017 respecto a los temas de la democracia, las instituciones del Estado de Derecho, los actores políticos, sus respectivos partidos, los partidos con los que compiten, y a la relación entre el Estado y el mercado en sus países. El objetivo del trabajo es analizar las percepciones sobre cómo han evolucionado los sistemas políticos democráticos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, que nacieron como democracias de nuevo cuño en un contexto de crisis y guerra. Los temas centrales sobre los que el artículo reflexiona son la consolidación democrática en El Salvador, la frágil permanencia democrática en Guatemala y la des-democratización en Nicaragua, y la difícil reconciliación entre los actores políticos en contextos de posconflicto.

Palabras clave: élites políticas; democratización; des-democratización; polarización; gobernanza.

ABSTRACT

The text shows data taken from surveys of the parliamentary elites of El Salvador, Guatemala and Nicaragua from the 1990s to 2017 on issues of democracy, the rule of law, political actors, their respective parties, parties with which compete, and the relationship between the state and the market in their countries. The objective of the work is to analyze the perceptions of how democratic political systems have evolved in El Salvador, Guatemala and Nicaragua, which were born as new democracies in a context of crisis and war. The central issues on which the article deals are two: the democratic consolidation in El Salvador, the fragile democratic permanence in Guatemala and the de-democratization in Nicaragua, and the difficult reconciliation between political actors in post-conflict contexts.

Keywords: political elites; democratization; de-democratization; polarization; governance.

*Autor para correspondencia / Corresponding author: Salvador Martí i Puig. salvador.marti@udg.edu.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Martí i Puig, S. (2020). Evolución de las percepciones de las élites políticas en democracias frágiles: los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua. *Revista Española de Sociología*, 29 (3), 635-653.

(Doi: <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2020.39>)

PRESENTACIÓN E HIPÓTESIS

El objetivo de este texto es analizar las opiniones de los diputados de la Asamblea Nacional de los partidos más relevantes de El Salvador, Guatemala y Nicaragua desde inicios de la década de 1990 hasta 2017 con el fin de evaluar cómo han evolucionado sus percepciones y relacionarlas con los procesos de consolidación democrática y las consecuencias de dichos cambios. Los datos con los que se trabaja se basan en las encuestas realizadas en el marco de tres proyectos de investigación titulados “Representación Política y Calidad de la Democracia: un estudio de las élites parlamentarias de América Latina”; “Congruencia política y representación: élite parlamentaria y opinión pública en América Latina”, y “Las élites parlamentarias y el consenso de las materias primas en América Latina”, que representan las tres “Olas de encuestas” del Observatorio de Élites Parlamentarias del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca. Las fechas de las olas correspondientes para cada país son las siguientes: para El Salvador, la primera ola corresponde al periodo 2009-2012, la segunda al 2012-2015 y la tercera al 2015-2017; para Guatemala, la primera ola corresponde al periodo 2008-2012, la segunda al 2012-2016 y la tercera al 2016-2020, y para Nicaragua, la primera ola corresponde al periodo 2007-2011, la segunda al 2012-2017 y la tercera al 2017-2022.

A partir de dichos datos se muestra cuáles han sido los cambios en las percepciones que han experimentado las élites políticas de los países mencionados respecto a la democracia, las instituciones del Estado de Derecho, los actores políticos, sus respectivos partidos, los partidos con los que compiten, y respecto a la relación entre el Estado y el mercado, e interpretar el impacto que estas transformaciones pueden tener en las arenas políticas y en las élites económicas. Con estos datos el texto quiere mostrar —a partir de la mirada de sus protagonistas— cómo han evolucionado estas democracias de nuevo cuño que nacieron en un contexto de crisis y guerra, y cómo pueden seguir evolucionando en la actualidad, que es un contexto sustancialmente diferente a la época en que nacieron. Los temas centrales sobre los que el artículo

reflexiona son dos —la frágil consolidación democrática en estos países, y la difícil reconciliación entre los actores políticos en contextos de posconflicto en diversas coyunturas críticas— y a partir de ellos se generan hipótesis de trabajo.

Respecto al primer tema, el de la evaluación de los procesos de democratización (y des-democratización) en países que cuentan con instituciones en construcción y con bagaje autoritario, el artículo pone el foco en las percepciones que tienen las élites sobre el rol de actores tradicionales económicos y militares, así como de los actores sociales que fueron cruciales para la llegada de la democracia (sindicatos, organizaciones estudiantiles o profesionales). En cuanto al segundo tema, el de la reconciliación, se exploran las opiniones de las élites con el fin de evaluar si dos décadas de actividad política democrática y parlamentaria han supuesto (o no) un acercamiento ideológico entre los partidos que compiten por votos y cargos o si, por el contrario, se ha incrementado la polarización política. Para aprehender si la distancia ideológica presente en los sistemas de partidos de los países estudiados es simbólica o si también supone la preferencia de políticas públicas antagónicas se analiza, al final del texto, las percepciones de las élites respecto al rol que debe tener el mercado o el Estado en la vida política.

El objetivo del artículo es mostrar que a dos décadas de la construcción de instituciones democráticas, las lógicas políticas entre los adversarios continúan siendo de enfrentamiento y desconfianza y que los regímenes que se han ido conformando se relacionan con la fuerza relativa de las formaciones que han competido entre sí: el régimen salvadoreño es fruto de una tensión bipolar sostenida por dos partidos ideológicos, sólidos y articulados; el régimen nicaragüense da cuenta de la capacidad de una formación para desinstitucionalizar el Estado y hacerse con todos los resortes del poder; y el régimen guatemalteco es fruto de la inexistencia de formaciones políticas robustas y, por ende, la inexistencia de un sistema de partidos como tal.

El trabajo, a la vez, tiene una pretensión comparativa doble, por un lado comparar tres procesos de democratización —los de El Salvador, Guatemala y Nicaragua— a partir de la lógica de “casos más semejantes con resultados

diferentes” y por otro comparar lo que las élites políticas opinan en dos periodos cruciales en el proceso de transformación de los regímenes de los tres países: el de inicios del siglo *xxi*, cuando empezaba a andar un sistema político democrático y en la actualidad, donde aparecen dinámicas de cuestionamiento del mismo. Esta comparación pretende señalar cómo tres países que comparten características y dinámicas históricas muy parecidas (conflictos civiles, legados autoritarios, transiciones tardías, e intervención extranjera tanto en las guerras como en los procesos de paz) han desarrollado itinerarios muy diferentes respecto a la lógica de competición partidaria y a su capacidad de democratizar sus respectivos regímenes; y cómo los cambios en las percepciones de las élites pueden conducir a otros cambios en las arenas políticas y en la elaboración de políticas públicas. Finalmente, en el apartado de conclusiones se relacionan los hallazgos con las aportaciones actuales de la literatura sobre los procesos de democratización, de des-democratización y se presentan líneas de investigación a desarrollar, se establecen hipótesis de trabajo futuras.

El texto se organiza en tres apartados y unas conclusiones. El primero explora las percepciones de los diputados sobre la democracia y sus instituciones. El segundo apartado señala las percepciones sobre la evolución ideológica de los diputados y las formaciones, las dinámicas de competencia y su interacción entre ellas. En el tercer apartado se muestran datos que hacen referencia al papel que según los diputados debe tener el mercado y el Estado en relación a los servicios que debe prestar y a las políticas fiscales que debe desplegar. Finalmente, el artículo concluye exponiendo los hallazgos que cree más relevantes relacionando los datos expuestos con las perspectivas y retos de consolidación democrática de los tres países y señalando posibles hipótesis y líneas de trabajo futuras.

PERCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA, SU ESTABILIDAD Y POTENCIALES AMENAZAS

En El Salvador, Guatemala y Nicaragua la llegada de regímenes poliárquicos obedeció a un proceso muy distinto al de otros países de América

Latina, en la medida en que en ninguno de los tres países había existido antes —de forma estable y duradera— una democracia liberal. Además, en los países citados hubo, durante casi dos décadas, enfrentamientos armados entre opciones políticas opuestas que se cobraron centenares de miles de víctimas (Lehoucq, 2012; Sánchez-Ancochea y Martí i Puig, 2014).

La mayoría de las transiciones a la democracia en América Latina se caracterizaron por la elaboración de pactos más o menos rápidos entre líderes autoritarios en el poder y una oposición salida de la clandestinidad o del exilio, en un contexto de paz [O'Donnell, Schmitter y Whitehead, 1986; Higley y Gunther (eds.), 1992]. Pero en los casos que aquí se tratan no fue así, sino que las transiciones se realizaron en un contexto bélico y extremadamente violento donde la lógica amigo-enemigo perduró más allá de los periodos constituyentes y de las primeras elecciones competitivas, que fueron previas a la democratización.

El hecho de que en los tres países analizados las arenas políticas estuvieran dominadas por conflictos armados supuso que las organizaciones guerrilleras, las élites económicas y los ejércitos tuvieran un rol protagónico durante la transición, en detrimento de los partidos políticos. También adquirieron un gran protagonismo un nutrido grupo de actores de la comunidad internacional, incluyendo Estados Unidos, la Unión Soviética y algunos países europeos. Los actores externos jugaron un papel particularmente preeminente en Guatemala, donde los Acuerdos de Paz fueron, en parte, resultado de la presión internacional (Kurtenbach, 2010). Los partidos políticos más importantes que se consolidaron fueron fruto de la mutación de las organizaciones presentes en el escenario bélico, incluyendo el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), así como diversos grupos conectados a la contrainsurgencia paramilitar, tal como Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) o el Frente Republicano Guatemalteco (FRG) (Lehoucq, 2012). No debe sorprender que allí donde la guerrilla tuvo mayores niveles de cohesión y éxito relativo, hubiera también un partido de izquierda más sólido (Allison, 2005).

En general, y como resultado de estas particularidades, se puede decir que ni en El Salvador ni en Guatemala ni en Nicaragua los nuevos sistemas democráticos, tanto en su estructura institucional como en las políticas públicas que implementaron, fueron realmente un resultado deseado por aquellos grupos que lucharon en las guerras civiles. Para la izquierda, el objetivo hubiera sido una transformación radical que incluyera las esferas social y económica, mientras que la derecha siempre prefirió un sistema político de participación restringida, o incluso autoritario. Ante ello, los regímenes que nacieron durante la década de los ochenta y a inicios de la siguiente, a pesar de representar un avance político sustantivo y relevante, no dejaron de ser “la segunda preferencia” (Martí i Puig, 2014). En particular, cabe preguntarse por la sinceridad de la conversión democrática de algunos sectores de las élites centroamericanas más tradicionales.

De la interpretación de las transiciones acontecidas en los tres países surgen algunas cuestiones que cabe formular. La primera es que la democracia que se instauró fue un sistema novedoso y mal que bien las élites se vieron obligadas a crear espacios para nuevos actores que hasta entonces no habían tenido voz, hecho que es determinante según Pérez-Liñán y Mainwaring (2013). La segunda es que los regímenes democráticos en cuestión nacieron ya débiles tanto en términos del apoyo social como de la calidad de las instituciones (Alcántara, 1998). Precisamente por ello es relevante tratar de aprehender a través de la opinión de las propias élites parlamentarias cuál es su valoración del sistema político democrático referente a las encuestas de la primera y segunda ola de entrevistas¹.

Al preguntar a los diputados centroamericanos sobre el mejor sistema político, una enorme mayoría prefiere la democracia a cualquier otro sistema, tanto en 2002 como en 2013. En El Salvador aparecen algunos individuos menos entusiastas mientras que en Guatemala y Nicaragua aumenta el apoyo a la democracia, pero se trata de diferencias

que —si bien son indicativas y preocupantes— son poco relevantes desde un punto de vista estadístico. Aunque las razones que puedan explicar la coincidencia plena entre las distintas formaciones políticas puedan ser de naturaleza diferente, en los tres países parece existir consenso tanto en la izquierda como en la derecha alrededor de que la democracia es un régimen político deseable. Esto indica una adhesión nominal a la democracia, que no es un tema menor si se tiene en cuenta la tradición política de dónde se parte.

La aceptación de la democracia como forma de gobierno entre las élites partidistas no la consolida *per se*, si bien aumenta las probabilidades de que persista en el tiempo (Linz y Stepan, 1996; Morlino, 2009). Sin embargo, este compromiso de las élites políticas y de los partidos hacia la democracia no es suficiente para la estabilidad de un régimen democrático. Se necesita que sus instituciones sean sólidas y eficaces y, lo que quizá es más importante, que sean percibidas como tales por sus principales actores políticos. Se precisa, en otras palabras, que la legitimidad democrática se haga presente también en sus principales instituciones (Barreda, 2014).

Por ello es más relevante a la hora de evaluar el compromiso de la élite política con la democracia considerar su opinión sobre la estabilidad de “sus” regímenes democráticos. De los datos de las entrevistas realizadas se observa que Guatemala es el país donde en los tres periodos y para la mayoría de partidos, el pesimismo sobre la democracia es mayor, con un gran número de diputados que consideran que la democracia es poco estable. También se puede ver que la visión sobre la estabilidad de la democracia, en El Salvador y en Guatemala, va unido al ejercicio del poder: los diputados de la fuerza que está en el gobierno son más optimistas que los de la oposición. Así, en El Salvador, durante la primera ola, los diputados de ARENA son más optimistas que los del FMLN, sin embargo en la segunda y tercera ola esta tendencia se había revertido. Algo aún más acusado ocurre en Nicaragua, donde en la tercera ola el 90 % de los diputados del FSLN, bajo la férrea disciplina de Daniel Ortega, creen que la democracia nicaragüense es bastante o muy estable, mientras que el 100 % de los de la oposición creen que es nada o poco estable.

1 En la tercera ola de entrevistas se eliminó esta pregunta debido a que las respuestas de todos los parlamentarios eran que “la democracia es preferible a otras formas de gobierno” y no aportaba información relevante discriminativa.

A la hora de considerar la visión de las élites políticas resulta interesante valorar cuál es su posición ante los retos más importantes para la consolidación de la democracia. Aquí se dan diferencias importantes, tanto entre partidos como entre periodos (véanse las Tablas 1 y 2). Respecto a la primera ola, todos los partidos en los tres países coinciden en señalar el control del ejército y la consecución de un consenso sobre la Constitución y las instituciones básicas como aspectos clave para la consolidación de la democracia. Hay, ciertamente, diferencias interesantes entre partidos sobre el va-

lor de la competencia electoral. Así, por ejemplo, en El Salvador, los diputados de ARENA dan prioridad a los procesos electorales (45,8 %), mientras que en el FMLN se valora de igual forma la importancia de los valores de la ciudadanía, los acuerdos económicos entre gobierno, sindicatos y empresarios y la limpieza de los procesos electorales (también alrededor de un 17 %).

En la segunda ola, sin embargo (véase Tabla 1) ya no aparecen los temas de acuerdo institucional como cruciales, sino temas de tipo social como el desempleo, la inseguridad, la deuda externa o la

Tabla 1. Grado de importancia de problemas para la consolidación democrática (medias). Segunda ola.

	Nicaragua		El Salvador		Guatemala		
	FSLN (n=34)	PLI (n=14)	ARENA (n=24)	FMLN (n=23)	PP (n=31)	LIDER (n=12)	UCN (n=9)
Inflación	4,97	6,62	6,75	6,41	7,10	8,15	6,67
Desempleo y subempleo	6,56	8,94	9,04	7,70	8,00	8,85	7,50
Deuda externa	5,87	6,81	9,25	8,26	7,43	7,69	6,17
Estancamiento actividad productiva	4,28	6,69	8,46	6,91	7,47	7,85	7,50
Salud/Seguridad social	5,06	8,00	7,96	6,48	7,73	8,46	7,00
Inseguridad ciudadana y delincuencia	4,50	6,69	9,37	7,57	8,46	8,42	7,50
Educación	5,25	7,69	8,50	6,83	8,21	8,25	7,17
Derechos de los grupos étnicos y culturales	4,81	5,94	4,12	4,70	7,13	8,00	6,50
Relaciones con las FFAA	3,03	5,44	4,54	5,04	4,47	5,46	5,17
Medio ambiente	6,41	7,69	7,25	7,30	7,47	8,00	7,33
Conflictos entre los poderes del Estado	3,16	7,13	9,21	6,22	5,57	7,46	6,17
Corrupción	4,25	8,81	8,63	6,43	7,97	8,77	6,83
Narcotráfico	5,94	7,25	7,75	6,87	8,23	8,69	6,83
Violencia política	2,69	7,25	5,21	4,39	5,33	6,15	5,33
Las desigualdades entre hombres y mujeres	5,12	6,00	5,71	6,86	6,87	7,85	5,17

Fuente: datos PELA, Universidad de Salamanca.

Las medias están obtenidas a partir de una escala donde 1 es ninguna importancia y 10 mucha importancia.

Tabla 2. Grado de importancia de problemas para la consolidación democrática. Tercera ola.

	Nicaragua		El Salvador		Guatemala			
	FSLN (n=45)	PLC (n=9)	ARENA (n=23)	FMLN (n=21)	UNE (n=23)	PP (n=10)	LIDER (n=10)	UCN (n=5)
Inflación	4,37	8,83	6,17	6,44	6,47	8,20	7,88	6,80
Desempleo y subempleo	6,45	8,67	8,50	8,44	8,71	9,60	8,87	8,00
Deuda externa	4,20	8,67	8,96	8,28	7,82	8,80	7,38	7,40
Salud/Seguridad social	5,24	8,75	8,04	8,06	9,53	10,0	9,13	10,00
Inseguridad ciudadana y delincuencia	3,79	8,00	9,46	8,89	9,29	9,80	8,75	9,80
Educación	5,60	8,83	8,13	8,44	9,41	9,40	8,88	10,00
Derechos de los grupos étnicos y culturales	5,34	8,42	6,52	7,89	7,35	9,40	7,63	7,20
Medio ambiente	5,76	8,33	7,96	8,56	8,18	9,40	8,37	8,00
Conflictos entre los poderes del Estado	2,36	9,36	8,46	7,39	5,76	8,00	7,56	7,20
Corrupción	3,00	8,81	8,70	7,50	9,35	9,80	9,19	9,20
Narcotráfico	4,76	8,17	8,29	8,17	8,65	8,40	8,06	8,80
Las desigualdades entre hombres y mujeres	3,88	6,75	6,71	8,22	7,88	7,60	7,87	7,40

Fuente: datos PELA, Universidad de Salamanca. Las medias están obtenidas a partir de una escala donde 1 es ninguna importancia y 10 mucha importancia.

* Se ha eliminado en la última oleada el "estancamiento de la actividad productiva", las "relaciones con las FFAA" y "violencia política".

corrupción. En Nicaragua para los liberales lo crucial es el desempleo, la salud, seguridad social y la corrupción; y en eso coinciden con los sandinistas, si bien estos añaden la cuestión de la deuda externa, el narcotráfico, las desigualdades y el medioambiente. En El Salvador y Guatemala los problemas más relevantes para la consolidación de la democracia coinciden con los citados en Nicaragua, aunque el caso de la inseguridad ciudadana toma un especial relieve. Parece, en este sentido, que la agenda de política social gana mayor espacio para su desarrollo que al inicio de la instauración democrática.

Por otro lado, en la tercera ola se observa que las preocupaciones son congruentes en todos los partidos en Guatemala y El Salvador, siendo los temas de inseguridad ciudadana y delincuencia

los que más preocupan, seguidos de los de corrupción (aunque más en Guatemala que en El Salvador). Contrariamente, en Nicaragua no hay coincidencia entre las preocupaciones de los legisladores del FSLN, que destacan el tema del desempleo y el subempleo, y las de la oposición, que acentúan el conflicto entre poderes, la corrupción, el narcotráfico y la inseguridad ciudadana y la delincuencia.

Este análisis sobre la opinión de las élites respecto a la democracia y sus problemas permite llegar a tres conclusiones. La primera es que la democracia está interiorizada por todos los diputados como la forma de gobierno a seguir. La segunda es que si bien existe un cierto consenso sobre la necesidad de mantener un régimen democrático, este no se percibe sólidamente consolidado debido a la

permanente “incomodidad” institucional de las élites políticas que están en la oposición (la izquierda primero y la derecha después), con gran intensidad en el caso de Nicaragua. Este fenómeno denota la permanencia de una preocupante concepción patrimonial, partidista e instrumental de las instituciones del Estado. Y la tercera es que no siempre hay acuerdo sobre cuáles son los principales problemas a que se enfrentan las democracias de los tres países, si bien han ido cambiando a lo largo de las tres olas de encuestas; ya que en la primera ola las preocupaciones se centraban en temas de tipo político e institucional; en la segunda en temas de cariz socioeconómico; y en la tercera, además del tema de la seguridad —sobre todo en El Salvador y Guatemala (Cruz, 2011; Pérez, 2003)—, destaca la preocupación de la oposición nicaragüense respecto de temas sistémicos, como el conflicto entre los poderes del Estado y la corrupción. El hecho de que no se registre un acuerdo mínimo en este apartado hace muy difícil la configuración de políticas de Estado basadas en una agenda compartida. Para finalizar este apartado, y sin querer establecer una comparación sistemática entre las opiniones de las élites con las de la ciudadanía —obtenidas del informe Latinobarómetro de 2018— puede ser de interés señalar que el apoyo a la democracia durante la última década (comparando los datos de 2011 con los de 2018) ha descendido notablemente, pasando del 68 al 28 % en El Salvador, 46 al 28 % en Guatemala y del 50 al 30 % en Nicaragua. También es relevante señalar que, según los datos de la misma encuesta en 2018 para el 20 % de guatemaltecos, el 11 % de los salvadoreños y el 10 % de los nicaragüenses un gobierno autoritario podría ser preferible en determinadas circunstancias; y que para el 54 % de los salvadoreños, el 34 % de los guatemaltecos y el 25 % de los nicaragüenses les “daría lo mismo” la existencia de un régimen u otro.

PARTIDOS Y SISTEMA DE PARTIDOS: POLARIZACIÓN IDEOLÓGICA Y DINÁMICAS DE COMPETENCIA

Es particularmente importante que los países tengan partidos políticos programáticos con presencia de opciones de izquierda, centro y derecha, y con un alto nivel de competencia electoral para que un sistema democrático pueda procesar las demandas de sus electores y poder consolidar sus instituciones, pero esto no siempre ocurre (Ruiz Rodríguez, 2006, 2017). En este sentido es necesario explorar nuestros casos de estudio, donde las diferencias entre El Salvador, Guatemala y Nicaragua son extremas. Se trata de países con sistemas políticos muy distintos tanto en su composición y estructura, como por su ideología, así como por la dinámica de competencia e interacción respecto a sus adversarios.

Una buena forma de entender estas diferencias es considerar de nuevo la visión de los propios legisladores sobre sus respectivos partidos y los partidos contrarios. Para ello, se muestra seguidamente cuál es el posicionamiento ideológico de las diversas formaciones y, posteriormente, se expone cuál ha sido la dinámica de competencia, es decir, el sistema de partidos de cada uno de los tres países.

En referencia a la ubicación ideológica de las formaciones, los Gráficos 1, 2 y 3 muestran cómo se autoubican los diputados. Posteriormente, se muestra cómo los mismos diputados ubican a su propio partido y, finalmente cómo estos ubican a sus contrincantes políticos. Con esta pretensión (con medias que se obtienen a partir de una escala donde 1 es izquierda y 10 derecha) se puede señalar la existencia de dos sistemas políticos (el salvadoreño y el nicaragüense) fuertemente polarizados, y un tercero (el guatemalteco) con la mayoría de formaciones de centroderecha y derecha.

Gráfico 1. Autoubicación ideológica de los diputados, Nicaragua. Primera, segunda y tercera ola.

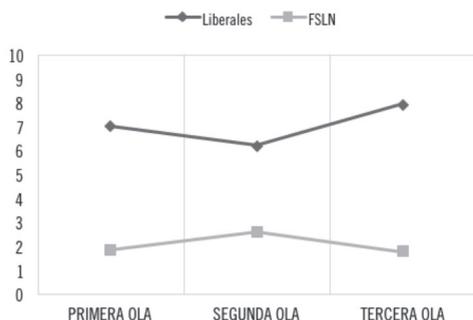


Gráfico 2. Autoubicación ideológica de los diputados, El Salvador. Primera, segunda y tercera ola.

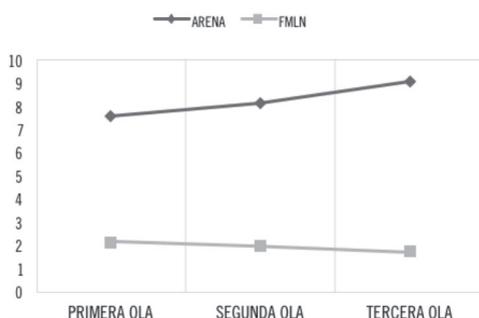
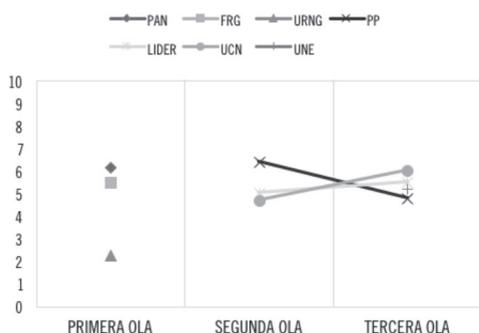


Gráfico 3. Autoubicación ideológica de los diputados, Guatemala. Primera, segunda y tercera ola.



De los gráficos expuestos y de las encuestas del proyecto se desprende que en Nicaragua, los diputados del FSLN se autoubican (en cada una de

las olas) en 1,83, 2,58 y 1,07 y ubican al partido con un 1,69, 2,55 y 1,64, y ubican a su contrincante político con un 9,19 y 9,14 (7,85 y 8); mientras que los diputados liberales se autoubican en un 7, 6,18 y 7,9, y ubican al partido con un 7,11, 5,76 y 7, y ubican a su contrincante político con un 1,81, 2,87 y 3,17. En El Salvador los diputados del FMLN se autoubican (en cada una de las olas) en un 2,12, 1,96 y 1,71, y ubican al partido con un 2,28, 1,87 y 1,67, y ubican a su contrincante político con un 9,21, 9,65 y 9,39; mientras que los diputados de ARENA se autoubican en un 7,55, 8,14 y 9,04, y ubican al partido con un 8,05, 8,43 y 9,26, y ubican a su contrincante político con un 1,6 en las dos primeras olas y 1,3 en la tercera. Finalmente, en Guatemala, en la primera ola, los diputados de la URNG se autoubican en 2,25, ubican al partido en un 1,25, y a sus contrincantes (Partido de Acción Nacional, PAN y FRG) en una posición de centroderecha (6,1 y 5,4), si bien cuando los otros partidos ubican al PAN y FRG estos quedan emplazados a posiciones de extrema derecha. Ya en la segunda ola, todos los diputados de las formaciones guatemaltecas se ubican en el centroderecha (de 4 a 6), ubican a sus partidos un poco más a la derecha (entre 5 y 7) y cuando son ubicados por los contrarios las tres formaciones quedan encuadradas entre el centroderecha y la extrema derecha. En la tercera ola los diputados del Partido Patriota (PP), del partido Libertad Democrática Renovada (LIDER), partido Unión del Cambio Nacional (UCN) y el partido Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) también se autoubican entre el 4,8 y 6, y ubican a sus respectivos partidos entre 5,3 y 6; en la ubicación en función del contrario, sin embargo el PP se ve desplazado hacia la derecha (con valores alrededor del 8), LIDER en el centro, y UNE al centroizquierda e izquierda (de 2,75 a 4,5). Los datos que se exponen son útiles a la hora de señalar el posicionamiento de los diputados, de estos respecto a sus formaciones y de "los otros" frente a los partidos. Este último elemento es importante ya que señalar la ideología del partido vista por otros da cuenta del grado en que la ideología de un partido está "cristalizada", indicando con ello el grado de consolidación de la imagen que proyectan los partidos políticos hacia el resto de partidos políticos. La cristalización es un indica-

relevante para medir el grado de estructuración ideológica o programática de un sistema de partidos (Kitschelt *et al.*, 1999). Estos datos nos indican que, efectivamente, tanto en El Salvador como en Nicaragua los dos partidos principales se sitúan en los dos polos del aspecto ideológico y que en Guatemala hay, en realidad, partidos mucho menos ideológicos —con la excepción de la URNG solo presente en las encuestas de la primera ola—. No corresponde a este texto señalar el porqué de la existencia (o no) de partidos de izquierda y de derecha en los tres países, ni de la morfología de los sistemas de partidos en cuestión, con todo es importante señalar que la presencia de una izquierda partidaria robusta en El Salvador y en Nicaragua se relaciona con la presencia de dos organizaciones guerrilleras “exitosas” durante la década de los setenta y ochenta, y la existencia de dos partidos de derechas cohesionados está vinculado al reto que supuso frenar a la izquierda. En el caso de Guatemala la derrota temprana de la insurgencia supuso una organización partidaria débil en la izquierda y, como correlato, la innecesaria creación de una formación consistente de derechas por parte de la élite nacional.

Después de haber examinado las posiciones ideológicas de los partidos como realidades singulares es necesario señalar que para la competición política los partidos se necesitan unos a otros: nacen para competir entre ellos como partes o sectores de un todo social del que expresan su diversidad y sus diferencias (Sartori, 1980). Por esta razón es necesario contemplar a los partidos en su conjunto y examinar qué relaciones mantienen entre sí. Los factores que explican el número y la diversidad de los partidos presentes en una determinada sociedad suelen ser dos: uno mecánico (el sistema electoral, que es semejante en los tres países) y otro de carácter sociológico y estructural. En esto último se incluye tanto la existencia de conflictos claros al interior de los países (p. ej., el conflicto de clases o el étnico), pero también la fortaleza misma de los partidos políticos. Como se señaló anteriormente, cuanto mayor sea la estabilidad y la continuidad partidaria, mayor será la posibilidad de que se den debates ideológicos claros con opciones precisas para los electores (Ruiz Rodríguez, 2017).

En El Salvador y Nicaragua se da una estabilidad partidaria significativa y una división clara en torno al eje izquierda/derecha. Siendo el FMLN y el FSLN las formaciones principales de la izquierda y ARENA y los liberales las formaciones de derechas (Canon, 2014). En el caso de Guatemala, sin embargo, la poca relevancia de formaciones de izquierdas y la existencia de un número elevado de partidos que se sitúan siempre en el centroderecha o la derecha podría indicar que el sistema responde a intereses coyunturales y espúreos manejados por líderes que pelean por un voto débilmente articulado (González, 2013, 2014). De hecho, el guatemalteco es un sistema casi de mercado electoral donde distintos operadores políticos van cambiando sus alianzas y preferencias en función de intereses financieros (Bull, Castellacci y Kasahara, 2014). En un país donde el 42 % de los diputados cambió de partido entre 1990 y 2008 es muy difícil tener debates ideológicos y programáticos (Jiménez Badillo, 2018). Un hecho que muestra este fenómeno es que la encuesta de Latinobarómetro de 2018 señala que el 90 % de los ciudadanos de Guatemala no menciona a ningún partido cuando se les preguntaba sobre su intención de voto, *versus* 54 % de El Salvador y 78 % en Nicaragua.

Al considerar los tres países de forma comparativa es posible afirmar que existen dos sistemas de partidos polarizados ideológicamente y con dos partidos estables, y otro —en Guatemala— ideológicamente sesgado hacia la derecha y con muchos partidos que, a su vez, tienen una vida corta. Este dato da cuenta de otro tema relevante: el número de partidos presentes en cada uno de los países. Este tema no es baladí, pues no es fácil determinar cuántos partidos hay y cómo deben contarse. Según Sartori (1980), los partidos “que deben contarse” son solo aquellos que tienen representación parlamentaria y capacidad de formar gobierno o de situar temas en la agenda pública. Se han elaborado diversos índices para medir los niveles de concentración y fragmentación de la representación parlamentaria que permiten observar en qué medida los electores distribuyen sus preferencias entre un número elevado o reducido de partidos y con ello describir la estructura de la competencia de un sistema de partidos. El índice más utilizado para ello es el índice del número

efectivo de partidos² y es el que se expone en el Gráfico 4.

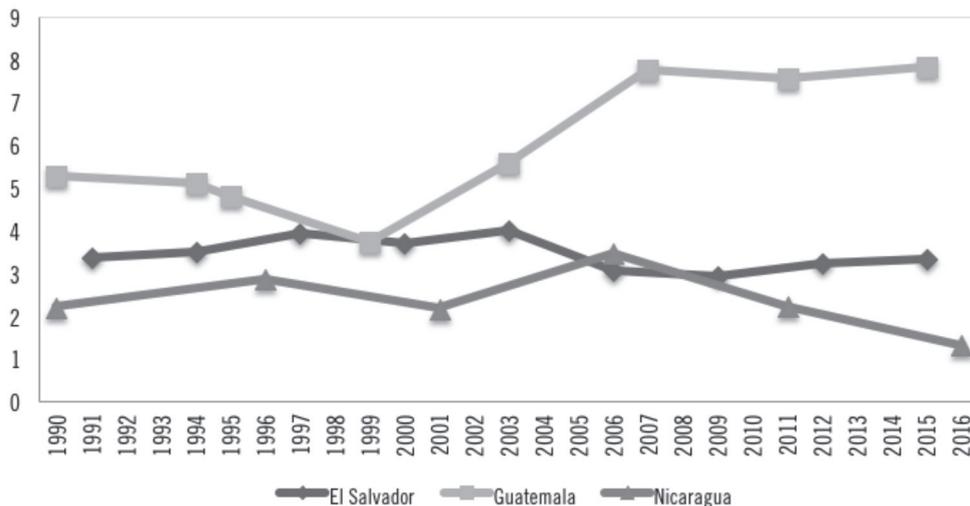
Del Gráfico 4 se observa, efectivamente, que mientras en El Salvador y en Nicaragua el índice de número efectivo de partidos se mantiene entre 2 y no llega a 4, en Guatemala suele sobrepasar el 5, llegando a más de 7 desde las elecciones de 2007. De estos datos se puede afirmar que en los dos primeros países la dinámica partidaria es bipartidista, centrífuga y polarizada, mientras que en Guatemala es pluripartidista y tendencialmente centrípeta hacia el centroderecha. En Nicaragua y El Salvador la competencia entre las dos opciones relevantes concentraron la mayoría del voto desde que hubo elecciones libres y competidas hasta el año 2019, sin embargo, las semejanzas entre los dos sistemas de partidos durante este largo periodo llegan hasta aquí. La diferencia del voto entre el primer y segundo candidato en las elecciones para presidente de la República de 2011 en Nicaragua

fue del 31,5 % y en 2016 de 57,44 %, mientras que en las elecciones de El Salvador de 2014, fue, en segunda vuelta del 0,22 %. La diferencia entre una victoria tan holgada en Nicaragua y una victoria sumamente ajustada en El Salvador indica que la dinámica electoral e institucional en los dos países es muy diferente y que la competencia en Nicaragua es inexistente (Artiga-González, 2011; Martí i Puig, 2013).

Las diferencias entre El Salvador y Nicaragua se incrementan a partir del año 2000 cuando se firmó en Nicaragua “el pacto” entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán. Dicho pacto, que debilitó de forma notable la calidad democrática, contó con dos elementos principales. Por un lado, la capacidad de un control bipartidista (a partir de otorgar cuotas de representación según su peso político) de las tres instituciones clave del Estado: la Oficina del Controlador General de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral. Y, por otro, la restricción del espacio de representación política a cualquier otra formación a través de modificar la Ley Electoral y su administración. Estos cambios fueron los que abrieron el camino de Daniel Ortega a la Presidencia de la República en las elecciones de 2006 y el posterior control del FSLN de casi todos los resortes del poder institucio-

2 El número efectivo de partidos proporciona una medida estándar para comparar el sistema de partidos políticos de diferentes países. La idea existente detrás de esta medida es contar los partidos y su peso al mismo tiempo, recontando su fuerza relativa, el índice lo elaboraron los académicos Laakso y Taagepera (1979).

Gráfico 4. Elecciones celebradas y número efectivo de partidos en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.



nal y su reelección en 2011 y 2016 en unas elecciones desprovistas de competencia real.

En esta lógica, la política nicaragüense, a partir de 2007, se caracterizó por su polarización, por una escasa confianza de la ciudadanía en la neutralidad de las instituciones del Estado controladas por el FSLN, por las pretensiones hegemónicas del mismo FSLN, por la incapacidad de la oposición (los liberales) de crear una alternativa unitaria a Daniel Ortega y por un sistema que tiene cada vez más componentes de carácter clientelar y no programático (Martí i Puig, 2013). En contraste, el sistema de partidos en El Salvador se asemeja a un sistema bipartidista polarizado en el que dos partidos institucionalizados y consistentes ideológicamente compiten por la Presidencia de la República y, cuando llegan al poder, necesitan hacer alianzas con otras formaciones menores para poder aprobar leyes y llevar a cabo sus programas de gobierno [Artiga-González, 2011; Artiga-González (ed.), 2017]. En este sentido —tal como exponen Martínez Hernández y Olucha Sánchez (2014)—, El Salvador es un caso contrario a la tesis de McDonald y Ruhl (1989: 12) de que “el grado de polarización en un sistema es un predictor de inestabilidad”, pues si las formaciones políticas son sólidas, estables y realizan una labor de contrapeso, la polarización puede ser una fórmula de equilibrio institucional. En este sentido más bien cabe subrayar la tesis de Wang (2014) de que la polarización partidaria puede ser un indicador de salud democrática, aunque añadimos —como sigue en el párrafo siguiente— que esto solo ocurre si también hay un sistema de partidos consolidado.

Sobre el tema de la polarización, la estabilidad de los sistemas de partidos y la consolidación de regímenes democráticos es preciso dar cuenta que un tema esencial es la institucionalización de los partidos en sus diversas dimensiones —organización, coherencia, arraigo social—. Si los partidos de un país están institucionalizados, como en El Salvador, la polarización puede ser un elemento de control y estabilidad política siempre que los ciudadanos se sientan representados. Y parece que los ciudadanos salvadoreños así lo sintieron hasta las elecciones presidenciales de marzo de 2019, donde una tercera fuerza barrió los dos polos partidarios tradicionales con un candidato *outsider*: Na-

yib Bukele. Por otro lado, en un país como en Nicaragua donde solo un partido es sólido, cuando este llega al poder la polarización puede suponer una progresiva cooptación del régimen y la laminación de la oposición. Cuando ello ocurre, las asimetrías de institucionalización entre el partido en el poder y la oposición suponen una amenaza a la democracia al generar configuraciones de poder asimétricas a favor del primero (Sánchez, 2009). El peligro de esta dinámica reside en que la incapacidad de la oposición para canalizar la disidencia dentro de los canales institucionales termine generando estallidos de protesta que pongan en cuestión al régimen y provoquen una crisis de gobernabilidad. Finalmente en el caso de Guatemala, donde no hay partidos sólidos ni institucionalizados, puede ocurrir lo que Mainwaring y Scully (2009) teorizaron, a saber, que los sistemas de partidos incipientes e inconsistentes ponen en peligro la gobernabilidad y la democracia, facilitando que los poderes fácticos del país tengan la posibilidad de moldear (y condicionar) las opciones electorales a su antojo.

VISIONES DE LOS PARTIDOS SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ROL DEL ESTADO Y DEL MERCADO

En esta sección se aborda el tema de las diferencias programáticas en los sistemas políticos de los tres países. Se trata de entender hasta qué punto los partidos políticos tienen ideas coherentes, y hasta qué punto estas ideas son distintas y en qué grado los electores pueden elegir entre un menú variado que incluya, además, políticas sociales activas que favorezcan la equidad y la cohesión social. Para evaluar todos estos aspectos se vuelve a recurrir a las opiniones de los diputados.

La Tabla 3 expone las opiniones de los distintos partidos sobre la dicotomía Estado-mercado y sobre las políticas sociales. En el caso de Nicaragua existen diferencias significativas entre ambos partidos con respecto a la intervención del Estado en la economía, aunque quizá esas diferencias son menores de lo que cabría esperar. El FSLN apuesta por una mayor presencia estatal en la que economía que los liberales, si bien la posición de los sandinistas es bastante moderada. Otro elemento a destacar es

que las posiciones tanto de los sandinistas como la de los liberales es muy estable y casi las mismas a más de una década de distancia.

Tabla 3. Estatismo vs. Mercado.

Partido político	Media primera ola	Media segunda ola	Media tercera ola
NICARAGUA			
PLC	7,92 (n= 31)	7,56 (n=33)	7,17 (n=9)
FSLN	5,72 (n=25)	5,42 (n=14)	5,40 (n=45)
EL SALVADOR			
ARENA	8,40 (n=24)	8,39 (n=23)	9,13 (n=22)
FMLN	5,36 (n=22)	2,70 (n=23)	3,59 (n=20)
GUATEMALA			
PAN	7,84 (n=13)		
FRG	7,64 (n=44)		
URNG	5,5 (n=4)		
PP		6,26 (n=32)	8,00 (n=10)
LIDER		6,15 (n=12)	5,73 (n=9)
UCN		7,17 (n=9)	7,20 (n=5)
UNE			6,24 (n=23)

Fuente: datos PELA, Universidad de Salamanca. Las medias están obtenidas a partir de una escala donde 1 es sólo estado y 10 sólo mercado.

En contraste con el caso nicaragüense, las diferencias entre partidos en El Salvador son mucho más significativas. La posición del FMLN es notablemente más estatista que la del FSLN y, obviamente, mucho mayor que la de ARENA. No hay duda de que algunas de las políticas implementadas por las dos administraciones del FMLN en el poder se

deben a esta percepción pro-Estado, mientras que en la administración Ortega el FSLN ha promovido y expandido medidas mercantilizadoras a la par que implementaba políticas sociales focalizadas (Martí i Puig y Baumeister, 2017). Por otro lado, en Guatemala la percepción de todos los partidos es moderada y más tendente a confiar más en el mercado que en el Estado, siempre con valores entre 6 y 7 (con la excepción de la URNG presente en la primera ola).

Otro tema crucial es el de la opinión que tienen los diputados respecto al tipo de carga impositiva que creen preferible. De los datos de las encuestas (referente a la primera ola) se observa que las formaciones de izquierda de los tres países creen necesario gravar al capital y al trabajo en mayor medida que al consumo. Así, el 88 % de los diputados del FSLN creen necesario establecer impuestos sobre el capital y el trabajo, y solo un 12 % sobre el consumo. De igual forma, aunque en menor medida, el FMLN apuesta (57 %) por impuestos que no vayan dirigidos a gravar el consumo, mientras que la URNG apuesta unánimemente (100 %) por un tipo de política fiscal que grave el capital y el trabajo, y no el consumo. Esta concordancia entre las izquierdas no se mantiene, sin embargo, de igual forma en las derechas. En los partidos de derechas el 46 % de los diputados de ARENA prefieren gravar el consumo frente al 38 % que gravaría el capital y el trabajo; en el PLC un 55 % gravaría el capital y el trabajo, un 23 % el consumo y otro 23 % no contesta. También el FRG guatemalteco se inclina levemente por gravar el capital y el trabajo (49 %), algo que no ocurre con el PAN más cercano a una política impositiva centrada en el consumo (54 %). Referente a la segunda ola, sobre la misma pregunta, destaca que todos los partidos, independientemente de su adscripción ideológica, asumen que la mejor política fiscal es el control de la evasión fiscal; mientras que las diferencias respecto a aumentar o disminuir los impuestos directos son mínimas. Y de los datos relativos a la tercera ola se ve que se mantiene la tendencia de que todas las formaciones, tanto de derechas como de izquierdas, responden con abrumadora mayoría que lo más importante es controlar la evasión fiscal, con la excepción del PP guatemalteco (de derecha nacionalista) que apuesta mayoritariamente por

incrementar los impuestos directos. Por lo demás, solo están a favor de esta opción el FSLN (20 %), el FMLN (5 %) y la UNE (23,8 %), mientras que las formaciones de derecha tienden a optar por una disminución de los impuestos: PLC en un 22,2 %, ARENA 5,3 % y PP 33 %.

Finalmente, es relevante exponer los datos de las percepciones de los diputados de cada uno de los partidos entrevistados en la segunda y tercera ola (no se formuló esta pregunta en la primera) sobre cuál debería ser el cometido del Estado y del mercado respecto a temas vinculados a la incorporación social. En esta dirección se pregunta sobre quién es el responsable de generar bienestar, reducir la desigualdad de ingresos, proveer pensiones, salud y educación. Esta información, que aparece en la Tabla 4, da cuenta de la posición más promercado de las formaciones ARENA y PLI en El Salvador y Nicaragua, y de los tres partidos guatemaltecos; mientras que el FSLN y con mayor intensidad el FMLN son más pro-Estado, si bien las diferencias entre las fuerzas son muy poco significativas, mucho menos de lo que debiera

esperarse si se parte de su ubicación ideológica y autoadscripción ideológica. Es más, tanto en los temas de provisión de servicios como en el de lucha contra las desigualdades los dos partidos nicaragüenses y salvadoreños tienen posiciones muy aproximadas. En este sentido, las respuestas más consistentes son las que aparecen en el Tabla 5, que revela las preferencias de los diputados de Guatemala siempre rondando el “centro político”. Algo semejante, e incluso más llamativo, ocurre con los datos de la Tabla 5, ya que, sin mostrar grandes cambios respecto a la Tabla 4, en algunos aspectos las formaciones de derecha salvadoreña, y sobre todo nicaragüense, se muestran —desde su rol de formaciones opositoras— igual o más exigentes con el Estado que la izquierda. Las formaciones guatemaltecas, en general, mantienen sus posiciones aunque se perciben un poco más pro-Estado, si bien los cambios son muy poco significativos.

Lo descrito en este epígrafe ofrece la posibilidad de exponer algunas reflexiones para el análisis. La primera es que ARENA y los liberales nicaragüen-

Tabla 4. Papel del Estado en las políticas sociales. Segunda ola.

Preguntas	El Salvador		Guatemala			Nicaragua	
	FMLN (n=23)	ARENA (n=24)	PP (n=30)	LIDER (n=12)	UCN (n=9)	FSLN (n=33)	PLI (n=14)
El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente.	6,39	5,25	5,93	6,08	5,40	5,84	5,56
El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres.	6,52	5,79	5,30	6,23	4,67	6,39	5,88
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación.	6,14	5,12	4,83	5,69	4,50	5,61	6,00
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud.	6,43	5,67	6,03	6,54	5,33	6,23	6,38
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer educación universitaria.	6,26	5,42	5,27	6,38	4,50	5,94	5,69

Fuente: datos PELA, Universidad de Salamanca. Las medias están obtenidas a partir de una escala donde 1 es Totalmente en desacuerdo y 7 Totalmente de acuerdo.

Tabla 5. Papel del Estado en las políticas sociales. Tercera ola.

Preguntas	Nicaragua		El Salvador			Guatemala		
	FSLN (n=45)	PLC (n=9)	ARENA (n=22)	FMLN (n=21)	UNE (n=23)	PP (n=10)	LIDER (n=9)	UCN (n=4)
El Estado, más que los individuos, debería ser el principal responsable de asegurar el bienestar de la gente.	5,38	6,33	6,26	6,39	5,0	5,6	5,7	6,0
El Estado debe implementar políticas firmes para reducir la desigualdad de ingresos entre ricos y pobres.	6,43	6,83	5,13	5,83	5,6	4,8	5,3	5,0
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer las pensiones de jubilación.	5,85	6,33	5,35	6,18	5,4	4,8	5,7	5,0
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer los servicios de salud.	5,90	6,17	6,78	6,61	6,1	5,4	6,5	6,5
El Estado, más que el sector privado, debería ser el principal responsable de proveer educación universitaria.	5,36	6,50	5,96	6,33	6,00	5,2	6,1	6,0

Fuente: datos PELA, Universidad de Salamanca.

ses asumen —en la primera ola— posiciones más acordes con las propias de una derecha neoliberal respecto a la relación Estado y mercado; mientras que las formaciones de Guatemala mantienen posiciones más inconsistentes, quizá fruto de su poca solidez partidaria, ya que son plataformas políticas vinculadas a personalidades carismáticas más que máquinas ideológicas. La segunda es que los dos partidos de izquierda concuerdan esencialmente en adoptar una política fiscal más orientada a gravar los ingresos que el consumo y a luchar contra la evasión fiscal, y a impulsar políticas de provisión de servicios y de lucha contra las desigualdades a través del Estado, pero en ningún momento toman posiciones extremas ni de monopolio estatal que podrían derivarse de su ubicación ideológica. Este posicionamiento político —que se observa en la primera y segunda ola— queda mucho más matizado en la tercera ola, donde las respuestas que

dan todas las formaciones de uno y otro signo convergen e, incluso, en diversos aspectos los partidos de derecha (liberales nicaragüenses y *areneros* salvadoreños) afirman que el Estado debe tener un rol más activo en algunas tareas sociales. No es fácil interpretar las razones de este cambio, sin embargo es posible aportar dos respuestas tentativas: la primera es que las formaciones —más allá de su adscripción ideológica— suelen ser más exigentes con el gobierno cuando están en la oposición que en el gobierno, y la segunda es que estas posiciones pueden también ser fruto del ciclo expansivo que ha vivido América Latina respecto a las políticas sociales focalizadas y la “recuperación” del Estado (Sánchez-Ancochea y Franzoni, 2016). Pero esta progresiva convergencia de postulados económicos de las élites políticas puede ser también fruto del cambio de patrón de acumulación y de la misma naturaleza del capitalismo en los tres

países, mucho más dependiente de las remesas³ y los servicios, y altamente penetrado por el capital transnacional a través de franquicias, *joint-ventures* y alianzas estratégicas; y menos anclada en los recursos fijos que generaban élites empresariales altamente cohesionadas, alineadas con los partidos de derechas y más beligerantes políticamente.

Las transformaciones económicas en las dos últimas décadas parece que ha hecho más pragmática a la élite económica tradicional, a la par que la llegada de dinero fresco del ALBA en Nicaragua y El Salvador (durante la década 2008-2017) ha supuesto el acceso de estas élites —junto con otras “nuevas” vinculadas al FSLN y FMLN— a mercados y recursos no tradicionales (Bull, 2014; Kasahara, 2012). Además la firma del TLC-CAFTA en 2004 ha supuesto que la región se vea como un mercado integrado y con garantías para la participación privada en sectores de gran rentabilidad como son las *commodities* (Robles-Rivera, 2011). Es en este sentido que podemos interpretar los datos de la Tabla 5, donde se observa una convergencia de las opiniones de los parlamentarios a pesar de los índices de pobreza existentes y de la migración como única opción de los más pobres. En este sentido se puede presenciar una cierta desconexión de las élites políticas (independiente de su ideología) respecto a las necesidades de la mayoría de la población y una mayor autonomía de las élites económicas respecto de las primeras. En los tres países analizados, caracterizados por una intensa transnacionalización de sus economías; la constante interacción entre la economía y la política, y por la presencia de líneas borrosas entre actividades lícitas e ilícitas, cabe reinterpretar qué significa la polarización (Bull, 2014: 125).

A MODO DE CONCLUSIÓN: HALLAZGOS Y DISCUSIONES FUTURAS

A la luz de los datos expuestos se puede afirmar que ha habido un notable cambio en las opiniones

3 Que el eje de acumulación sea la “exportación de gentes” y la “importación de remesas” ha significado que las élites políticas no estén interesadas en remover las causas de la diáspora centroamericana (Robles-Rivera, 2011).

de las élites parlamentarias de Guatemala, El Salvador y Nicaragua a lo largo de casi tres décadas y que dicho cambio da información sobre algunas transformaciones políticas relevantes acontecidas en los regímenes de los tres países, además de aportar un marco contextual en el que se han desempeñado las élites centroamericanas. La relevancia del texto no solo se basa en mostrar lo que estas opinan a lo largo del tiempo, sino señalar que esos cambios han sido fruto de acontecimientos que, a la vez, han llevado a otros cambios y puede que conduzcan a otros más.

Lo primero que cabe destacar es que todas las élites parlamentarias encuestadas coinciden, quizá por primera vez en la historia, en opinar que la democracia representativa es el mejor de los regímenes y que sus reglas de juego son aceptables. Este fenómeno es común en los tres países. Sin embargo, es preciso distinguir la dinámicas presentes en El Salvador y en Nicaragua, de la que existe en Guatemala. En Guatemala todas las formaciones políticas —con la excepción de la primera ola, dónde había diputados de la exguerrillera URNG— mantienen opiniones muy coincidentes respecto a la democracia y su estabilidad, su posición ideológica y las políticas públicas que deben implementarse. La singularidad del caso guatemalteco reside en la volatilidad del sistema de partidos y la baja consistencia ideológica de las formaciones. No en vano en Guatemala existe uno de los niveles de transfuguismo legislativo más alto de América Latina y cada presidente de la República, hasta la fecha, ha sido elegido a través de un partido distinto. En este sistema la coherencia política de los contrincantes es mínima, y los bloques intrapartidarios cambian y se readecuan continuamente aproximándose a una dinámica que puede calificarse de “inexistencia de sistema de partidos” (Sánchez, 2009).

Por otro lado, en El Salvador y Nicaragua existe una competición política muy polarizada a lo largo del periodo analizado. Este hecho hace que a pesar de la adscripción nominal de todas las élites a favor de la democracia, las opiniones de estas van cambiando y distanciándose cuando se valoran las instituciones y los actores políticos y sociales que intervienen en la vida política. Así, aunque dicen estar conformes con las reglas de juego, la relación

con el poder de los diferentes partidos condiciona su satisfacción respecto a la democracia y su percepción de si esta está consolidada. Así, en la primera ola de encuestas, las élites de la derecha profesan una mayor confianza hacia las instituciones democráticas que las de la izquierda; sin embargo, en la segunda ola esta dinámica cambia, siendo los diputados de los partidos de izquierda los que profesaban mayor confianza en las instituciones. Y en la tercera ola tanto los diputados del FSLN como del FMLN (ambos en el poder) dicen creer en la democracia y en su consolidación, mientras que los de la derecha exponen que la democracia está en crisis y que es altamente inestable. Este fenómeno da cuenta de una visión patrimonial del régimen por parte de los partidos, ya que las instituciones son valoradas en función de si su partido está o no en el poder, hecho que supone un mal augurio para la consolidación de los regímenes democráticos y para la salud de los mismos sistemas de partidos (Morlino, 2009: 197).

Otros elementos a señalar es que, a raíz de los datos, no parece que se hayan establecido relaciones de confianza mutua entre las fuerzas políticas. Es más, a pesar de tres décadas de interacción en la arena política democrática, el grado de polarización presente en el sistema de partidos salvadoreño y en el nicaragüense se mantiene extremadamente elevado. Si bien ha habido un proceso de aceptación de las élites en el juego democrático este no ha significado una reducción en la distancia ideológica entre los contendientes, y con ello se mantiene el potencial de enfrentamiento e ingobernabilidad que ha caracterizado la región durante décadas (Alcántara, 1998). Sin embargo, a pesar de la alta polarización ideológica también se observa una importante convergencia entre élites de los diversos partidos respecto a cuál es la atribución de responsabilidades que se debe asignar al Estado y al mercado, y el tipo de fiscalidad que debe desplegarse.

De este último hecho —la gran distancia ideológica y la notable convergencia en cuestiones sustantivas— emergen algunas cuestiones como la inconsistencia entre el ámbito de la *politics* y de la *policy* en estos sistemas políticos y la posible desvinculación entre las élites políticas y las económicas en un contexto donde la economía está

cada vez más transnacionalizada. En un artículo sobre este mismo tema escrito hace más de quince años (Martí i Puig y Santiuste, 2005) se señaló que la incongruencia que manifestaban las élites al coincidir en las políticas públicas a implementar y diverger en su posición ideológica tenía una función identitaria y de reclamo electoral: cada formación necesitaba azucar sus símbolos (revolucionarios o anticomunistas) para movilizar a unas bases electorales que difícilmente tenían algo más que sentido de pertenencia. Esta hipótesis se mantiene. Pero debe señalarse que la presencia de formaciones ideológicamente enfrentadas puede suponer un riesgo para la permanencia de las jóvenes democracias en el caso de que uno de los partidos sea mucho más articulado y disciplinado que su oponente, tal como ha ocurrido en Nicaragua desde el año 2007 (Close y Deonandan, 2004). Por otro lado, en el caso salvadoreño, si la lucha política entre dos partidos programáticos se lleva a cabo desde una relativa simetría de fuerzas y desde un mínimo respeto institucional, la democracia puede permanecer e, incluso, consolidarse (Hume 2014), aunque hay el peligro de que la población perciba que la polarización es demasiado forzada, y por consiguiente, terminen apoyando alternativas nuevas y diferentes más acordes al sentir de la población. Esta podría ser una de las hipótesis para comprender la victoria presidencial de un candidato, Nayib Bukele, que no pertenecía ni a ARENA ni al FSLN en 2019.

Después de analizar las percepciones de las élites políticas en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, es difícil sostener que la democracia pueda darse por sentada en los tres países, y sobre todo, en los dos últimos. Precisamente por ello se espera que este estudio comparado pueda ser útil a las reflexiones que indagan sobre cómo las democracias pueden languidecer y quebrar (Linz, 1987; Levitsky y Ziblatt, 2018; Schedler, 2013). En esta dirección cabe señalar cuáles pueden ser las discusiones futuras, y lanzar hipótesis que puedan contrastarse en un futuro.

En el caso de El Salvador la discusión a futuro puede formularse con la siguiente pregunta: ¿cuál ha sido el fruto de la acusada polarización partidaria? La respuesta es dual, pues en un inicio la polarización supuso un activo debido a que signi-

ficó el mantenimiento de un equilibrio de fuerzas que permitió mantener una solidez institucional y un juego político donde ninguno de los contendientes pudiera marginar a su oponente. Sin embargo, esta polarización al no traducirse, a largo plazo, en políticas públicas efectivas ha generado una pérdida de credibilidad en los dos partidos hegemónicos hasta el punto de impulsar candidatos independientes. La victoria electoral en las elecciones presidenciales del 3 de febrero de 2019 del candidato Nayib Bukele dan cuenta de este fenómeno. En el caso de Guatemala la pregunta es la de hasta qué punto la descomposición del sistema de partidos ha supuesto la incapacidad de gobernar por parte de los diversos presidentes en turno, que han sido fácilmente cooptados por los grupos de presión y que solo han sido fiscalizados por instancias internacionales⁴. Es en esta coyuntura que se puede interpretar la llegada a la Presidencia de personajes sin partido como Jimmy Morales, elegido al calor de una crisis institucional en la que se destituyó a Pérez Molina por corrupción a pocos días de los comicios. Episodio que se repitió al final del mandato de Morales, en 2019, a causa de nuevas acusaciones de corrupción por parte de otro organismo internacional —la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, generando nuevamente un proceso electoral viciado por batallas entre organismos, instituciones e intereses espúreos—. Y finalmente en el caso nicaragüense la cuestión radica en ver hasta qué punto la apropiación del FSLN de las instituciones y la consiguiente des-democratización del régimen ha sido la causa de la crisis de gobernabilidad que estalló el 18 de abril de 2018 y que se ha prolongado durante más de un año.

AGRADECIMIENTOS Y FINANCIACIÓN

Los datos con los que se ha trabajado se basan en las encuestas realizadas en el marco de tres proyectos de investigación titulados “Representación Política y Calidad de la Democracia: un estudio

4 Nos referimos a los dos organismos auspiciados por Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y de Aparatos Clandestinos (CICIACS) o la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

de las élites parlamentarias de América Latina”; “Congruencia política y representación: élite parlamentaria y opinión pública en América Latina”, y “Las élites parlamentarias y el consenso de las materias primas en América Latina”. El primer proyecto citado (con referencia SEC2002-3483) ha sido financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología del gobierno español, y el segundo y el tercero (con referencias CSO2012-39377-C02-01 y CSO2015-64773-R respectivamente) por el Ministerio de Economía y Competitividad del gobierno español. Los tres han sido dirigidos por el profesor Manuel Alcántara Sáez, de la Universidad de Salamanca.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (1998). Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana. Una segunda aproximación. *Revista Mexicana de Sociología*, 60(2), 147-164.
- Allison, M. E. (2005). The transition from armed opposition to electoral opposition in Central America. *Latin American Politics and Society*, 47(3), 91-111.
- Artiga-González, A. (2011). Crisis de gobernabilidad electoral. *Estudios Centroamericanos*, 725, 223-242.
- Artiga-González, A. et al. (2017). *La polarización política en El Salvador*. San Salvador: Funda Ungo.
- Barreda, M. (2014). The Quality of Democratic Accountability: A Comparative View of Latin America. *Canadian Journal of Political Science*, 47(2), 307-326.
- Bull, B. (2014). Towards a Political Economy of Weak Institutions and Strong Elites in Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 97, 117-128.
- Bull, B., Castellaci, F., Kasahara, Y. (2014). The transformation of Central America economic elites: from local tycoons to transnational business groups. En D. Sánchez-Ancochea, S. Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance* (pp. 251-267). London: Routledge.
- Canon, B. (2014). Political parties: the right. En D. Sánchez-Ancochea, S. Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance*. (pp. 219-234). London: Routledge.

- Close, D., Deonandan, K. (2004). *Undoing Democracy. The Politics of Electoral Caudillism*. Lanham: Lexington Books.
- Cruz, J. M. (2011). Criminal Violence and Democratization in Central America: The Survival of the Violent State. *Latin American Politics and Society*, 53(4), 1-33.
- González, S. (2013). Las elecciones guatemaltecas de 2011: Más de lo mismo. En M. Alcántara Sáez, M. L. Tagina (coords.), *Elecciones y política en América Latina, 2009-2011* (pp. 603-629). México: IFE-Miguel Ángel Porrúa.
- González, P. (2014). Guatemala. En D. Sánchez-Ancochea, S. Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance* (pp. 400-218). London: Routledge.
- Higley, J., Gunther, R. (eds.) (1992). *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hume, M. (2014). El Salvador. En D. Sánchez-Ancochea, S. Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance* (pp. 385-399). London: Routledge.
- Jiménez Badillo, M. (2018). Transfuguismo legislativo entre gobierno y oposición en Guatemala. *América Latina Hoy*, 70(0), 153-187. Disponible en <http://revistas.usal.es/index.php/1130-2887/article/view/16779>.
- Kitschelt, H. et al. (1999). *Post-communist party systems: competition, representation, and inter-party cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kurtenbach, S. (2010). Why is Liberal Peacebuilding so Difficult? Some Lessons from Central America. *European Review of Latin American and Caribbean Studies* (88), 95-110. <http://www.jstor.org/stable/25676409>.
- Laakso, M., Taagepera, R. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, 3-27.
- Latinobarómetro, Corporación (2018). *Informe 2018*. <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>.
- Lehoucq, F. (2012). *The Politics of Modern Central America: Civil War, Democratization and Underdevelopment*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Levitsky, S., Ziblatt, D. (2018). *Cómo mueren las democracias*. Barcelona: Ariel.
- Linz, J. J. (1987). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Linz, J. J., Stepan, A. (1996). *The problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Mainwaring, S., Scully, T. R. (1997). La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina. *América Latina Hoy*, 16, 91-108.
- Martí i Puig, S. (2013). Nicaragua: la consolidación de un régimen híbrido. *Revista Chilena de Ciencia Política*, 33(1), 269-286.
- Martí i Puig, S. (2014). Political parties: the left. En D. Sánchez-Ancochea, S. Martí i Puig (eds.), *Handbook on Central American Governance*. (pp. 236-250). London: Routledge.
- Martí i Puig, S., Santiuste, S. (2005). ¿Consolidación o, simplemente, persistencia democrática? Un análisis de las percepciones de las élites políticas en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. *Estudios Centroamericanos, ECA*, 684, 231-250.
- Martínez Hernández, A., Olucha Sánchez, F. (2014). Elecciones presidenciales 2014: la segunda vuelta y la polarización ideológica en El Salvador. *Boletín Élités Parlamentarias Latinoamericanas*, 60. Instituto de Iberoamérica - Universidad de Salamanca, <http://americo.usal.es/iberoame/?q=node/2381>.
- McDonald, R. H., Ruhl, J. M. (1989). *Party politics and elections in Latin America*. Boulder, CO: Westview Press.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- O'Donnell, G., Schmitter, P., Whitehead, L. (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Comparative Perspectives*, Baltimore, MA: John Hopkins University Press.
- Pérez, O. J. (2003). Democratic Legitimacy and Public Insecurity: Crime and Democracy in El Salvador and Guatemala. *Political Sciences Quarterly, Winter*, 627-644.
- Pérez-Liñán, A., Mainwaring, S. (2013). Regime Legacies and Levels of Democracy: Evidence from Latin America. *Comparative Politics*, 45(4), 379-397.

- Robles-Rivera, F. (2017). Élités en El Salvador: cambios y continuidades (2000-2016). *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 4, 99-124.
- Ruiz Rodríguez, L. (2006). Coherencia partidista: la estructuración interna de los partidos políticos en América Latina. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 87-114.
- Ruiz Rodríguez, L. (ed.), (2017). *Percepciones y actores de la representación política en América Latina*. Barcelona: Huygens.
- Sánchez, O. (2008). Guatemala's Party Universe: A Case Study in Underinstitutionalization. *Latin American Politics and Society*, 50(1), 123-151.
- Sánchez, O. (2009). Party non-systems. *Party Politics*, 15(4), 487-520.
- Sánchez-Ancochea, D., Martí i Puig, S. (eds.) (2014). *Handbook on Central American Governance*. NY: Routledge.
- Sánchez-Ancochea, D., Franzoni, J. M. (2016). *The Quest for Universal Policy in the South*. NY: Cambridge University Press.
- Sartori, G. (1980). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Schedler, A. (2013). *The Politics of Uncertainty: Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford: Oxford University Press.
- Singer, M. (2016). Elite Polarization and the Electoral Impact of Left-Right Placements: Evidence from Latin America, 1995-2009. *Latin American Research Review*, 51(2), 174-194.
- Wang, C. H. (2014). The effects of party fractionalization and party polarization on democracy. *Party Politics*, 20(5), 687-699.

NOTA BIOGRÁFICA

Salvador Martí i Puig es Catedrático de Universidad de Ciencias Políticas e Investigador Sénior Asociado del CIDOB-Barcelona.

