

¿CÓMO PENSAR LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN EL SALVADOR? POLEMIZANDO CON EL INSTITUCIONALISMO SALVADOREÑO¹

Carmen Elena Villacorta Zuluaga²
carmenelena.villacortazuluaga@gmail.com

1. Álvaro Artiga-González como exponente del institucionalismo salvadoreño

Álvaro Artiga-González es uno de los autores contemporáneos que se ocupan del caso salvadoreño que ha mostrado preocupación respecto de los problemas teóricos y metodológicos planteados por la indagación sobre la democracia. Fruto de esa preocupación es una de sus obras más recientes: *Gobernabilidad y democracia en El Salvador. Bases teóricas y metodológicas para su medición*³. La exposición del pensamiento de Artiga nos es útil para aproximarnos al enfoque institucionalista, es decir, a la concepción de democracia que ha predominado en las últimas décadas en el campo político latinoamericano. Cuando las fuerzas políticas salvadoreñas emprendieron el camino de la "consolidación de la democracia" en aras de ponerse al día en aquello que tenían pendiente con el resto del continente, había un modelo de democracia predominante en el cual el país se insertó. ¿En qué consiste ese modelo? Es lo que procuro evidenciar a continuación.

Gobernabilidad y Democracia...se elaboró con un objetivo didáctico: ¿cómo enseñarles a los estudiantes de posgrado a realizar investigaciones politológicas? Y ¿cómo construir conocimiento politológico en El Salvador? Junto a su inquietud pedagógica, otras motivaciones para llevar a cabo la obra fueron: *i*) contribuir al establecimiento de criterios 'objetivos' para *medir* la gobernabilidad y la democracia en El Salvador; *ii*) abonar en la construcción del conocimiento politológico en el contexto nacional, en aras de superar la mera transmisión de modelos elaborados en contextos foráneos; *iii*) apuntalar el uso sistemático de indicadores propios y auscultar con ellos el estado de la democracia y la gobernabilidad para determinar, a futuro, cuánto se ha avanzado en esa materia; *iv*) identificar los principales desafíos que tiene El Salvador para lograr una gobernabilidad democrática; *v*) establecer una base empírica que permita desideologizar el debate, cuestionando los usos

¹Villacorta Z., C. E. (2010), *Democracia electoral y neoliberalismo en El Salvador. La transición política salvadoreña entre 1979 y 2009*, Tesis de Maestría en Estudios Latinoamericanos, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

² Lic. en Filosofía por la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), El Salvador. Magíster en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Estudiante de Doctorado en Estudios Latinoamericanos (UNAM).
Docente invitada en la Maestría en Ciencia Política de la UCA, El Salvador.

³ Artiga-González, Á. (2007), *Gobernabilidad y democracia en El Salvador. Bases teóricas y metodológicas para su medición*, PNUD-UCA Editores, San Salvador.

frecuentes de los conceptos *governabilidad* y *democracia* en el medio salvadoreño⁴.

Tal como aparece anunciado en el subtítulo, la medición es el elemento fundamental de la obra. La lectura de la misma expresa el grado de importancia que las mediciones de gobernabilidad y democracia, tratadas como variables, han adquirido tanto para la ciencia política, como para los organismos internacionales de cooperación, los cuales dedican generosas cantidades de recursos a la realización de investigaciones que permitan cuantificar y calificar el desarrollo de la democracia en América Latina. Sin ir más lejos, el propio *Governabilidad y democracia...* fue financiado con recursos del PNUD. La obra se divide en cuatro partes. La primera y la segunda están compuestas por síntesis de varias de las propuestas de medición de gobernabilidad y democracia en nuestro continente. Artiga dialoga con cada una, extrayendo las respectivas definiciones de ambos conceptos y sus respectivos procedimientos para la medición de los mismos. En la tercera parte de la obra, Artiga plasma su propia propuesta de medición de la gobernabilidad y la democracia y evalúa con ella al régimen político salvadoreño.

Según su criterio, los demás sistemas de medición son insatisfactorios, porque no miden lo que prometen medir. Ofrecen panoramas acerca de las condiciones necesarias para el desarrollo de la democracia, la gobernabilidad o la "governabilidad democrática", o bien, arrojan información valiosa sobre los resultados de su puesta en práctica. Pero no miden la democracia y la gobernabilidad en sí mismas. Muchas veces porque no es fácil acceder a la información específica necesaria para esas mediciones. En otras ocasiones, porque los investigadores se basan en "opiniones autorizadas" o percepciones que resultan útiles hasta cierto punto y para la valoración de ciertos rubros, pero que no son confiables, debido a la inestabilidad y volatilidad que caracteriza a los puntos de vista subjetivos. Por eso, tomando en cuenta las herramientas proporcionadas por anteriores esfuerzos, Artiga se embarca en la construcción de un nuevo modelo de medición y lo aplica a El Salvador. El cuarto y último capítulo de su libro está dedicado a la reflexión en torno de las tareas pendientes, vinculadas sobre todo con la conjugación de ambas variables: la "governabilidad democrática".

¿Por qué se volvió tan importante medir la democracia? Intentando dar respuesta a esa inquietud, acudiré a la división del debate académico contemporáneo en torno de la democracia señalado por Artiga, quien alude a tres períodos: *transición*, *consolidación* y *calidad* de la democracia. Durante el primer período, la discusión se enfocó en el debilitamiento o "liberalización" de un régimen autoritario, cuya transformación fue dando lugar a otro tipo de régimen, más o menos democrático. En el segundo período, la preocupación de los analistas gravitó alrededor del problema de la conservación de los rasgos democráticos conquistados. Y en la tercera etapa, el interés politológico se concentró en la cuestión de la profundización y expansión de las nuevas democracias. El conjunto de mediciones recuperadas por Artiga —muchos de cuyos títulos son explícitos en su intención (Observatorio de la Democracia,

⁴ *Ibidem*, pág. 244. En la introducción a la obra, el autor ofrece su propia enumeración de objetivos, de ella recupero el punto *iv*); ver: pág. 20.

Auditoría de la Democracia, Evaluación de la Democracia, Latinobarómetro, Indicador de Gobernabilidad, etc.)— y la propuesta de Artiga inclusive, corresponderían a la última fase de la discusión, pues procuran dar cuenta de qué tan gobernables son y en qué continúan siendo endebles e insuficientes las nuevas democracias en América Latina⁵.

Artiga podría ubicarse dentro del “linaje” de politólogos herederos del concepto minimalista de democracia formulado por el economista austro-estadounidense Joseph Schumpeter (1883-1950)⁶. Si bien, desde las formulaciones de Schumpeter hasta nuestros días la ciencia política ha incrementado y complejizado su producción, considero pertinente proponer una enumeración de los supuestos básicos y los puntos de partida compartidos por la politología institucionalista: *i)* la afirmación de la democracia política como el único, y para algunos el mejor, de los regímenes posibles; *ii)* la afirmación de que la instauración y consolidación de la democracia representativa debe darse dentro de los márgenes del Estado-nación; *iii)* un uso frecuente de metodologías de investigación comparativas, sobre todo para extraer las similitudes entre los procesos políticos de dos o más países; *iv)* la convicción de que, independientemente de las semejanzas encontradas entre los casos, las razones de la transformación de los regímenes deben encontrarse en las actitudes de los actores, en los diseños institucionales y en el desarrollo de los procesos locales; *v)* un claro distanciamiento, cuando no abierto rechazo, de la teoría marxista y sus derivados, cuya crítica al capitalismo asocia indisolublemente los procesos políticos con los procesos económicos; *vi)* la búsqueda de nuevos marcos explicativos tendientes a dar cuenta de lo político por lo político mismo, desvinculándolo analíticamente del resto de las esferas de la realidad.

En palabras de Artiga:

Históricamente la democracia siempre se entendió en términos políticos, desde los clásicos griegos hasta los posmodernos. En algunos momentos y en determinadas zonas geográficas, se incluyó una dimensión económica e incluso social. Pero ello no eliminó nunca la dimensión política de la democracia. Tal vez se contraargumente que se propone una definición mínima. En parte es cierto. Pero considero que es el mínimo necesario para que podamos entendernos. Además, aunque se trate de una definición mínima, eso no dice sin más qué tan mínimo es lo que se pide. [...] Lo mínimo puede no ser tan fácil de alcanzar, o una vez alcanzado, puede ser difícil mantenerlo [...] El fijarse en las democracias realmente existentes [como él considera a: Europa occidental, Canadá, Estados Unidos, Australia, Japón, Costa Rica y Uruguay] no significa que se olvide la democracia como ideal. Al contrario, significa mantener un cierto pensamiento utópico que jalone las concreciones históricas hacia la realización cada vez mayor del ideal democrático. De esta manera, lo que

⁵ *Ibidem* pág. 18. De acuerdo con Artiga-González, el problema de la gobernabilidad surgió una vez concluidos los períodos transicionales, pues se hizo necesario pensar en cómo hacer gobernables los nuevos regímenes.

⁶ Schumpeter, J.(1942), *Capitalismo, socialismo y democracia*, publicada en inglés, consta de varias ediciones, algunas de ellas en español.

se tiene en la historia son regímenes más o menos democráticos. Si imaginamos un *continuum* que va de menos a más, podríamos colocar sobre él los diversos regímenes políticos, según su menor o mayor nivel de democracia que *realicen*⁷.

Buscando escapar de lo que denomina el “mar conceptual” en torno de las definiciones de democracia⁸, el autor opta por la etimología de la palabra, concentrándose específicamente en dos rasgos esenciales de la misma: participación y rendición de cuentas. Los niveles de participación y la capacidad para generar espacios en los que la ciudadanía pueda exigir cuentas sobre el desempeño gubernamental definen, a juicio de Artiga, qué tan democrático o poco democrático es un régimen. Respecto de la gobernabilidad, lo definitivo sería la capacidad del régimen para tomar decisiones e implementarlas. Preciado esto, el autor solicita que su trabajo sea evaluado en función de los indicadores que ofrece. Si su investigación arroja datos útiles para determinar cuánto participa el electorado salvadoreño en la toma de decisiones gubernamentales y en su implementación, y qué tan bien funcionan los mecanismos institucionales de rendición de cuentas del régimen político en El Salvador, entonces habrá cumplido con su cometido.

1.1 Capacidad decisoria y capacidad ejecutiva como indicadores

Para medir la gobernabilidad en El Salvador, Artiga construyó dos indicadores: 1) la capacidad para tomar decisiones vinculantes o *capacidad decisoria*; y 2) la capacidad para implementar las decisiones o *capacidad ejecutiva*. Porque una cosa es tomar una decisión y otra ejecutarla. Quienes toman las decisiones vinculantes son, a su juicio, las instancias Ejecutiva, Legislativa y Judicial del Estado —a la injerencia de otras instancias sobre estas tres las llama “influencias” o “presión”. En función de ello, se dio a la tarea de contabilizar y establecer el rendimiento para el primer indicador, la *capacidad decisoria* en: *a)* la producción legislativa (expresada en cantidad emitida de reformas constitucionales, leyes, decretos, etc.); *b)* la aprobación del Presupuesto General del Estado; *c)* los vetos presidenciales; *d)* la constitucionalidad de las leyes (cantidad de sentencias emitidas por la Sala de lo Constitucional); *e)* la producción de gobierno (evalúa la eficacia de la elección de los funcionarios por cargos públicos y el nombramiento de los funcionarios que han de formar el Ministerio Público). Para evaluar el segundo indicador, la *capacidad ejecutoria*, Artiga se fija en: *a)* la ejecución presupuestaria; *b)* la estabilidad del gabinete, *c)* la recaudación tributaria; *d)* las reacciones sociales contra las decisiones políticas; *e)* las reacciones institucionales contra las decisiones políticas; *f)* el mantenimiento del orden público y uso ilegítimo de la fuerza.

Para medir la democracia, la participación y la rendición de cuentas deben ser abordadas como indicadores. Ya se ha dicho que, para Artiga, a mayor

⁷ Op. Cit., Artiga-González, A., pp. 180, 181.

⁸ *Ibidem*, pp. 178-233. Artiga-González presenta una muestra de ese debate como corolario del segundo capítulo de *Gobernabilidad y Democracia...*, Ver el apartado “Modelos de democracia y diseños institucionales”.

participación mayor democracia. Cuantos más actores y puntos de vista participen en la toma de decisiones, más democrático será el funcionamiento del Estado. Esto no significa sustituir a las instituciones ni a las instancias gubernamentales, sino abrir espacios para la concurrencia de diferentes voces. Luego el gobierno toma las decisiones y los funcionarios públicos las ejecutan. La evaluación de la participación en el instrumento de Artiga comprende el análisis de: *a)* la participación electoral; *b)* la participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa y en las alcaldías; *c)* el voto de las mayorías legislativas; *d)* los gobiernos municipales mayoritarios y minoritarios; *e)* las iniciativas de ley; *f)* los mecanismos de la democracia directa.

La participación en la selección de los gobernantes debe ir acompañada por la capacidad para premiar o sancionar a los mismos, según haya sido su desempeño en el cargo para el cual fueron seleccionados. De hecho, las elecciones no solo permiten o posibilitan la participación del *demos* en la selección de gobernantes, sino que, en el mismo acto, puede posibilitarse el premio o la sanción por su gestión en el período anterior. Ese es el punto de partida para considerar la rendición de cuentas como dimensión fundamental de la democracia⁹.

La rendición de cuentas posee, siguiendo a Artiga, dos dimensiones básicas: *1)* la obligación de los políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público; y *2)* la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. La falta de alguno de estos dos componentes impediría el ejercicio de rendición de cuentas. En El Salvador, los diversos ministerios de la administración pública entregan informes de labores anuales a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, y pese a estar establecido en la Constitución, las comisiones legislativas no analizan ni discuten esos informes, tampoco deducen responsabilidades y mucho menos emiten sanciones. Por tanto, la rendición de cuentas queda trunca, resulta fallida.

Rendición de cuentas no es sinónimo de transparencia. La transparencia o puesta en la vitrina pública de la información relativa a la gestión gubernamental es sólo un componente de la rendición de cuentas, no el único. Artiga asegura que en El Salvador la rendición de cuentas se asocia automáticamente a la corrupción y eso genera resistencia para su puesta en práctica. No obstante, la rendición de cuentas no necesariamente tiene que ver con fraude, sino también con ineficiencias que deben ser justificadas. El fin último de la rendición de cuentas es evitar los abusos de poder. Los regímenes autoritarios no poseen este tipo de controles. La rendición de cuentas es un rasgo constitutivo e infaltable de la democracia, "sin rendición de cuentas no hay democracia"¹⁰.

¿Frente a quién se ejecuta la rendición de cuentas? Aquí Artiga distingue dos niveles: el vertical, ejercido por la ciudadanía en las elecciones; y el horizontal, ejercido por las instancias estatales destinadas a ello. Las elecciones son el

⁹ *Ibíd.*, pp. 344, 345.

¹⁰ *Ibíd.*, pp. 342-354.

sistema institucionalizado de rendición de cuentas a nivel vertical por autonomasia. Pero también hay otros recursos, como los monitoreos y observatorios, cuyos diagnósticos, aunque no sean vinculantes, pueden contribuir a apuntalar procesos de rendición de cuentas a nivel horizontal. Artiga fecha en 1994 la realización de las primeras elecciones libres en El Salvador. No obstante, para comprobar en qué medida las elecciones que se han llevado a cabo desde entonces en el país han operado como rendiciones de cuentas se necesitaría contar con estudios de opinión pública que indagaran por las causas del voto y no sólo por las preferencias partidarias de los electores. Ello es necesario porque el voto puede obedecer al disciplinamiento ideológico-partidario o a motivos afectivos más que racionales.

Respecto del plano horizontal, Artiga retoma la propuesta metodológica de O'Donnell (2001)¹¹ para observar el entramado institucional encargado de la rendición de cuentas en El Salvador, el cual consta de: la Corte de Cuentas — regula la Hacienda Pública, la ejecución del Presupuesto General del Estado y la gestión económica—, la Fiscalía General de la República —trabaja en coordinación con la Policía Nacional Civil (PNC) y está a cargo de perseguir la corrupción— y la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) —fiscaliza, tutela y promociona los Derechos Humanos. La Corte de Cuentas y la Fiscalía comparten una mala imagen frente a la ciudadanía, debido a los nexos de los directivos de estas instituciones con los dirigentes de ciertos partidos políticos. Su rendimiento es, a criterio de Artiga, insatisfactorio. Un dato preocupante por él señalado es que tanto la PNC como la propia Fiscalía enfrentan demandas ante la PDDH, lo cual podría deberse bien a la pervivencia de prácticas autoritarias en las instituciones estatales, bien a sesgos en los juicios de la PDDH.

Al final de la tercera parte de su trabajo, Artiga comenta las “condiciones necesarias” para el desarrollo de la democracia. A la luz de lo que distintos teóricos de la democracia han propuesto como esquemas acerca de cuáles deben ser estas condiciones, el autor establece sus indicadores en función de la participación y la rendición de cuentas. Para valorar cómo se encuentra El Salvador en materia de “condiciones necesarias” para la participación y la rendición de cuentas, Artiga acude a los resultados de otras mediciones que incluyen o versan sobre El Salvador (el Banco Mundial, PNUD, Freedom House, FUSADES, IUDOP, Latinobarómetro), arrojando información acerca de: *a)* el Estado de derecho; *b)* la ciudadanía económica; *c)* la ciudadanía social; *d)* las condiciones culturales y político-institucionales. Los resultados de estas mediciones ubican a El Salvador en posiciones medianas respecto de otros países en cuanto a su desempeño en los rubros en cuestión.

1.2 Los rezagos en el proceso de democratización desde el enfoque institucionalista

He hecho este repaso recuperando elementos que permitan mostrar desde dónde observa Álvaro Artiga-González a El Salvador, cuál es su lente. El autor

¹¹ O'Donnell, G. (2001), “Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política”, en *Posdata. Revista de reflexión y análisis político*, No 7, pp. 11-34.

busca explicar por qué la marcha del país hacia la democracia está rezagada, sin acudir a las visiones "maximalistas" de democracia. La transición política salvadoreña fue, a juicio de Artiga, una transición hacia el "elitismo competitivo", es decir, hacia un tipo de régimen distinto al régimen militar anterior y compuesto por algunos rasgos democráticos, pero aún no democrático en todas sus dimensiones. Artiga ve las taras del avance de la democratización en El Salvador en el diseño institucional del régimen y en las deficiencias de su funcionamiento, evitando el argumento de la ausencia de igualdad a nivel socioeconómico.

De acuerdo con *Gobernabilidad y democracia...*, algunas limitaciones en el diseño institucional salvadoreño de cara al logro de una mejor y más amplia democracia serían: *i)* la normativa constitucional que faculta a los altos funcionarios públicos a generar iniciativas de ley e impide que otros sectores sociales, como la universidad pública, puedan generarlas; *ii)* la baja participación de las mujeres en la Asamblea Legislativa y en los consejos municipales; *iii)* que la nomenclatura para ocupar escaños en la Asamblea Legislativa esté formada por una lista cerrada, de modo que el electorado sólo pueda definir el partido por el que vota, pero no las personas por las que está votando; *iv)* que los consejos municipales de las alcaldías estén formados en su totalidad por miembros del partido que obtuvo la mayor parte de los votos, en lugar de estar compuestos por miembros de los diversos partidos, de acuerdo a los porcentajes obtenidos por cada partido en las elecciones; *v)* la ineficiencia mostrada por los organismos encargados de la rendición de cuentas. Ésta última es quizá la más grave, tomando en cuenta que en el modelo de Artiga la rendición de cuentas es fundamental para la democracia. Él mismo cuestiona: "no sé cómo podemos hablar de democracia si no tenemos la capacidad del *demos* de controlar a sus propios gobernantes"¹².

Que El Salvador, a partir de los Acuerdos de Paz de 1992, se haya reinventado a sí mismo en materia institucional no garantiza que el desempeño de sus sistema político sea democrático. Lo es en algunos sentidos, pero no en otros. La corriente de la Ciencia Política que se ha estudiado aquí asegura que el carácter de la transición a la democracia define el carácter del régimen hacia el cual se transita. De ahí que Artiga vincule las taras del diseño institucional salvadoreño con el carácter eminentemente autoritario que imperó en El Salvador, no sólo durante los años ochenta, sino a lo largo de los 200 años que tiene de existir como nación.

La cultura política no cambia con la firma de los Acuerdos. Como decían los transitólogos: 'el gran dilema de las nuevas democracias es construir democracia sin demócratas'. ¿Cómo se hace eso? Los salvadoreños hemos sido autoritarios desde [...] la colonia, la independencia, hay repúblicas autoritarias, regímenes autoritarios, los caudillos militares, la sociedad es autoritaria, todas las instituciones son autoritarias, la iglesia, la escuela, el ejército...

Hay una matriz cultural autoritaria, adecuada a un ejercicio político autoritario. ¿Cómo se cambia eso? Hay formas. Uno, que haya un

¹² Entrevista realizada a Artiga-González por la autora en San Salvador (06/05/09).

contingente de gente que vivió en una democracia y viene y sustituye a todos esos e introduce en la sociedad unos patrones que en esa sociedad no existían. O se mueren todos los que estaban ahí y una generación nueva está siendo socializada en comportamientos y valores democráticos, los practican y simplemente por cambio generacional se produce el cambio cultural. Obviamente nada de eso ha pasado en el país. Entonces los mecanismos y los procedimientos democráticos están ahí como formalidades, con lo sustantivo que sería lo autoritario. Por eso se pervierte una Sala de lo Constitucional que debe velar por la constitucionalidad de las leyes, por el Estado de derecho como piso mínimo de un régimen democrático, resulta que termina obedeciendo al juego de los intereses de determinados actores. Es más, hasta se reparten la Corte [Corte Suprema de Justicia CSJ] y la Sala [de lo Constitucional] en términos de la representación de intereses. Hay una Corte, hay una separación de poderes, hay un diseño institucional que aparece en las democracias realmente existentes, pero que no funciona como funciona allá, probablemente porque la matriz autoritaria es la que llena de contenido. Entonces, cuando hablamos de transición a la democracia ¿de qué estamos hablando?¹³

La matriz autoritaria enraizada en la historia y la idiosincrasia salvadoreñas estaría imposibilitando la construcción de la democracia en el país. Ni siquiera lo que se ha avanzado en materia de diseño institucional es atribuible a los actores políticos que jugaron papeles protagónicos durante la fase de la transición, en la década de 1980. Ni el proyecto político del FMLN, ni el de ARENA, ni el de los Estados Unidos tenían por horizonte la construcción de la democracia en El Salvador.

Es el forcejeo de los diversos actores el que los va obligando a modificar sus posiciones originales, hasta que llegan a un punto, digámosle así, de equilibrio, en donde todos se sienten satisfechos en donde están, que es el de los Acuerdos, pero no es que lo buscaran. En todo caso, si quisiéramos hablar de que eso es democracia, tendríamos que hablar de que la democracia llega a El Salvador por *default*, como un resultado no deseado de la acción de los actores. Ninguno en sus principios buscaba la democracia, buscaban eliminar al otro a toda costa. La imposibilidad de eso, más la imposibilidad de generar riqueza de manera sostenida, más el fin de la Guerra Fría, más los intereses que puedan tener el Grupo de Amigos y el Grupo de Contadora en la región [se refiere a los países latinoamericanos interesados en la solución política del conflicto armado salvadoreño], llevan a abrir la coyuntura que facilita la negociación y el pacto de Acuerdos en Nicaragua, en El Salvador y en Guatemala¹⁴.

2. Latinoamericanismo versus politicismo. El otro abordaje

Con lo dicho hasta ahora he pretendido exponer un punto de vista dominante dentro del debate académico en torno del proceso político salvadoreño. Frente

¹³ Entrevista, San Salvador (06/05/09).

¹⁴ Entrevista, San Salvador (06/05/09).

a él propongo un enfoque histórico-filosófico que, tomando en cuenta los aportes y aciertos de la politología, los trascienda en la búsqueda de una mirada más abarcadora. Es justo dejar consignado aquí algo que quedó claro durante el intercambio que sostuve con él: Artiga-González rechaza los abordajes totalizantes de la realidad. Primero, porque considera que tienden a ser teleológicos y a juzgar *lo que es* a partir de *lo que debería ser*. A su juicio, el proceso debería invertirse. Segundo, porque la totalidad podría incluso no existir, “eres tú la que dice que hay una totalidad, pero en realidad lo que hay son todos estos procesos individuales, probablemente conectados”, dijo.

Si bien entre su interpretación y mi propio balance de la transición salvadoreña hay puntos de contacto y coincidencias, de su politicismo de cuño anglosajón y de mi formación filosófica, histórica y latinoamericanista se desprenden dos modos diferentes de leer la historia reciente de El Salvador. Lo propio del institucionalismo salvadoreño es abstraer los aspectos eminentemente políticos y explicar sus dinámicas y desarrollos. Mi perspectiva aspira a ofrecer un “cuadro de la transición” que evidencie los procesos políticos locales en su relación con los procesos económicos y culturales a escala mundial.

Comparto con Artiga la afirmación de que el 15 de octubre de 1979 dio inicio la transición política salvadoreña, pues fue entonces cuando se produjo la ruptura definitiva del modelo de dominación oligárquico-militar que había predominado hasta entonces. Acuerdo también con su caracterización de esa transición como un proceso en el que convivieron dos situaciones: la guerra civil y la celebración periódica, ininterrumpida y cada vez más tecnificada de elecciones. Pero difiero de su aseveración según la cual las causas del conflicto se remiten exclusivamente a lo político y nada tienen que ver con lo socioeconómico.

Desde una perspectiva general, mis diferencias con el institucionalismo salvadoreño pueden resumirse en los siguientes puntos: *i)* no comparto la afirmación de que la política pueda estudiarse al margen de la economía, porque la evidencia histórica arroja suficientes pruebas acerca de cómo los intereses económicos condicionan las decisiones políticas, lo cual ha sido y es particularmente patente en El Salvador; y *ii)* considero incompleto el estudio de los procesos políticos locales sin tomar en cuenta los vínculos geopolíticos y geoestratégicos entre los países. Invisibilizar el carácter inequitativo de las relaciones Norte-Sur impide la comprensión cabal de los obstáculos para la construcción de la democracia que enfrentan los países de nuestro continente. De ahí que no sea posible analizar la transición política salvadoreña al margen de los cambios radicales en el contexto internacional al finalizar el siglo XX. Y esos cambios tuvieron como eje la recomposición de la hegemonía estadounidense en torno del proyecto económico neoliberal.

No concuerdo con la afirmación de Artiga sobre la inexistencia de demócratas en El Salvador ni con su convicción en que se necesitaría que un contingente de “inmigrantes demócratas” sustituyera a los actores políticos salvadoreños para fundar una democracia auténtica. Más bien considero que las condiciones históricas en las que se ha desarrollado la sociedad salvadoreña (entre las que se cuenta, ciertamente, la terquedad antidemocrática de las élites económicas)

y la naturaleza de la relación de El Salvador con Estados Unidos pusieron cortapisas a las aspiraciones de democracia sentidas y reclamadas por las mayorías populares en diferentes momentos del Siglo XX.

La democracia no es una cualidad biológica de los individuos que venga inoculada en su estructura genética. Tampoco es una suerte de "estado puro" de las sociedades industrializadas, pues en la historia de éstas puede verse también la conflictividad de la construcción democrática y la pervivencia de rasgos autoritarios, no solo en su interior, sino también en su modo de relacionarse con los países periféricos. No existe un único camino hacia la democracia. Los recorridos históricos hacia ella son tan diversos como las sociedades que los emprenden y turbulentos en magnitudes proporcionales a los obstáculos interpuestos para su construcción. En ese sentido, siguen siendo vigentes las afirmaciones esgrimidas por el sociólogo guatemalteco Edelberto Torres-Rivas a inicios de la década de 1980, dentro de su reflexión sobre la violencia que ha acompañado a la construcción de la democracia en Guatemala. Por eso lo cito en extenso.

Si la experiencia de otras sociedades no bastara, la de Centroamérica es suficiente para vigorizar la convicción política —y también el razonamiento teórico— de que *la democracia representativa o democracia burguesa no es un resultado históricamente necesario del desarrollo capitalista. Es solo una posibilidad social en el espacio de coyunturas políticas que pueden ampliarse o fracasar.* En el seno de una cultura política autoritaria se explica que las formas de vida democráticas aparezcan siempre como objetivos de tirios y troyanos. Unos desde el poder, posponiendo su utilización a la espera de una madurez cívica popular que no reconocen. Otros desde la oposición, proponiendo su aplicación para alcanzar el poder que se escapa [...]

Es en este cuadro de tensiones, conflictos, violencia y muerte que el problema de la democracia burguesa debe considerarse. Sabemos ya que la democracia no es solo el resultado del desarrollo de las fuerzas productivas; tampoco la presencia mayoritaria de un proletariado industrial la determina o garantiza. *Como estructura política de relación entre clases, la democracia es siempre resultado de luchas sociales que terminan por imponerla. La burguesía no la otorga como concesión graciosa ni como característica inherente a su poder de clase. Se construye la convivencia democrática en un proceso siempre inédito.* No siendo la democracia la única forma del poder capitalista, las luchas por implantarla constituyen hoy en Centroamérica una de las reivindicaciones más importantes y más subversivas. *Las fuerzas populares están experimentando que frente al 'estilo' de dominación imperante, las batallas por la democratización de la vida política forman parte de un programa de renovación y progreso social*¹⁵.

La construcción de la democracia electoral en El Salvador se da en el marco del proyecto de recomposición hegemónica de Estados Unidos, articulado en torno de la implementación del modelo neoliberal a escala mundial. La habilidad

¹⁵ Torres-Rivas, E. (1980), "Vida y muerte en Guatemala. Reflexiones sobre la crisis y la violencia política", en: Centro de Estudios Internacionales (varios autores), *Centroamérica en crisis*, El Colegio de México, pp. 29, 53, 54. Cursivas mías.

del partido ARENA [expresión de la gran empresa salvadoreña], y concretamente de la *aristocracia financiera* que asumió el control de esa institución, consistió en subirse en la cresta neoliberal para articular desde allí la reconfiguración de la hegemonía económica, política y cultural de una élite que dejó de ser agroexportadora y pasó a ser financiera. Nada de esto se menciona en los estudios sobre institucionalidad democrática emprendidos por Artiga-González.

En ese sentido, es llamativo que politólogos salvadoreños como Artiga-González y Ricardo Córdova¹⁶ eviten sistemáticamente aludir a la política económica implementada durante la posguerra y referirse al neoliberalismo, mientras economistas como Alexander Segovia y Carlos Acevedo —hoy en día funcionarios del gabinete del presidente Mauricio Funes (2009-2014)— no deslinden sus análisis sobre los desafíos que en materia económica adquirió El Salvador de posguerra de la dinámica en pro de las conquistas democráticas. Los institucionalistas evaden el tema económico, pero los economistas de la transición salvadoreña le dan centralidad al problema político.

Como referentes teóricos, los politólogos adoptan a pensadores anglosajones y europeos. Asimismo, como modelos de democracia reconocen las que funcionan en las grandes potencias como Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón o en países de raigambre democrática como Costa Rica y Uruguay. Sin embargo, en sus análisis no consideran el contexto mundial en el que las instituciones se desenvuelven y observan el problema de la inequidad estructural como un indicador más entre los otros, como parte de las “condiciones necesarias” para el establecimiento de democracias políticas satisfactorias. ¿Será que las taras del diseño institucional de nuestro sistema político tienen tan poco que ver con el modelo económico? ¿Será que las dificultades para consolidar la democracia en El Salvador tienen tan poco que ver con la profunda antidemocracia imperante en el orden internacional?

Comparto la afirmación de los teóricos que, como Atilio Borón, ven en América Latina el lugar en el que al menos dos proyectos distintos de democracia se encuentran en pugna. Por eso la disputa entre “minimalismo” y “maximalismo” es una cuestión de primera importancia para el presente y el futuro del subcontinente. ¿Cuál es el proyecto democrático dominante? La obra de Artiga permite concluir que el minimalismo, con todos sus matices y gradaciones, es el que está marcando la parada. No porque las democracias latinoamericanas funcionen ya como las democracias “modelo” del Primer Mundo, sino porque en los discursos oficiales ese “modelo” no se pone en duda: ese es el régimen al que deben aspirar nuestras sociedades. Hacia esa dirección se mueven hoy en día las democratizaciones. De ese tipo de democracia habla Artiga cuando afirma que “el mundo es hoy más democrático que hace 25 años”¹⁷.

¹⁶ Coordinador de la parte salvadoreña de la obra (2007) *Construyendo la democracia en sociedades posconflicto. Guatemala y El Salvador, un enfoque comparado*, FyG Editores/ Centro Internacional de investigaciones para el Desarrollo, Guatemala. Disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/2004-construyendo.pdf>

¹⁷ Op. Cit, Artiga-González, A., (2007), *Gobernabilidad y democracia....*, pág. 450.

El aparatage conceptual y metodológico del que da cuenta Artiga y al cual él contribuye a ensanchar se encuentra atravesado por un ideal que es la construcción de una democracia procedimental eficiente. El estudio de sus planteos permite concluir que, aunque rechace sistemáticamente la teleología, su concepción de democracia también es teleológica, pues no sólo adopta como modelo a las "democracias realmente existentes", sino que defiende abiertamente una "utopía democrática". En las interpretaciones "sociológicas" de la transición salvadoreña él cuestiona la persistencia de un ideal, de un "querer ser", que impide una lectura correcta de los hechos. Pero en su defensa de la democracia y en su proceder metodológico con base en un *continuum*, ese "querer ser" es más que evidente, toda vez que el final del *continuum* es un *telos*, es decir, un horizonte establecido en el presente como el futuro deseable. Ese horizonte es el ideal democrático que él adscribe.

No pienso, como él, que respecto de este asunto exista escisión posible entre concepto y fenómeno. El concepto determina al fenómeno, porque de hecho el fenómeno se construye conceptualmente. No existe una democracia *per se*, objetiva, a la que podamos *medir*, al margen de nuestra idea de ella. Sólo se puede evaluar la democracia, y más aún medirla, con base a una idea previa de cómo debe de ser ésta. Nadie que defienda la democracia puede negar que posee un ideal de sociedad. Desde el punto de vista ético, la democracia es y ha sido la aspiración de organizar políticamente a la sociedad de un modo justo. Pero existen acepciones diversas para el concepto de justicia. Las democracias "realmente existentes" ponen de manifiesto el predominio de una idea de justicia accesible para ciertas élites, no para la mayoría de los seres humanos.

Frente a la interpretación de Artiga y haciendo pie en la contraposición entre maximalismo y minimalismo, propongo como categorías de análisis de la transición política salvadoreña a la *democracia escéptica* y la *democracia utópica* como dos modos de entender y hacer la democracia. En el primero predomina lo formal-procedimental, mientras que el segundo pugna por la consecución de la democracia en su acepción más amplia, incluidos los factores socioeconómicos. En El Salvador, la confrontación entre estas dos tendencias adquirió la gravedad de una prolongada guerra civil. Pero elementos externos, relativos al orden internacional y a la política exterior estadounidense hacia América Central, combinados con elementos internos, propios de la crisis de hegemonía que caracterizó al país durante la década de 1980, fueron empujando el proceso hacia la configuración de una institucionalidad que tuvo por modelo a la democracia procedimental, a cuya estructuración se incorporaron, contribuyendo a perfilarla, el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el insurgente Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). La tensión dialéctica entre ambas concepciones de democracia se resolvió durante la posguerra a favor de la *democracia escéptica*, sin que por ello la *utópica* dejara de existir ni de hacerse presente.

¿Por qué *escéptica* y *utópica*? El proyecto neoliberal como eje vertebrador del Nuevo Orden Mundial reeditó y puso en boga una concepción procedimental de democracia que fue impuesta por los países del Norte a los del Sur. Los 'transitólogos' se dedicaron a estudiar el tránsito desde regímenes autoritarios hacia democracias electorales eficientes. Por otra parte, ciertos actores políticos y ciertos pensadores han pugnado por introducir valores de fondo en el seno

del procedimentalismo. La concepción transitológica de democracia es escéptica desde el punto de vista teórico porque prescinde de la ética y soslaya la discusión en torno de los contenidos morales de las decisiones políticas. Y lo es también desde el punto de vista práctico, porque está sostenida sobre un orden mundial autoritario que la supedita y restringe a los intereses del mercado. Se exige democracia desde la antidemocracia. Se invita a la democratización partiendo de la incredulidad en la instauración de la democracia. *Democracia escéptica* significa democracia sostenida sobre la incredulidad en sí misma. No se democratiza para que haya más democracia, sino para conservar el autoritarismo mundial reinante. No se promueve la democracia en función de la liberación de la sujeción a la que se encuentran sometida la mayoría, sino con el objeto de mantener a raya a esa mayoría para que quienes se apropian de la riqueza puedan continuar disfrutando impunemente de ella.

Atilio Borón hace hincapié sobre esta contradicción en varios apartados de su *Estado, Capitalismo y Democracia*. A modo de ejemplo: "La recuperación democrática de nuestra región tropieza con un mercado mundial cuyos centros dominantes se han vuelto más escépticos acerca de las virtudes de la democracia en sus propios países, y bastante indiferentes cuando no disimuladamente hostiles ante los intentos de instituir la en las sociedades dependientes"¹⁸.

El antagonismo entre mercado y democracia convierte la lucha por la ampliación democrática en una lucha con potencial revolucionario, en la medida en que los pueblos sean capaces de poner en manos de sus representantes las herramientas que los procedimientos democráticos les ofrecen para decidir sobre sus destinos. A eso me refiero con *democracia utópica*, a la búsqueda permanente de los movimientos populares de distinto tipo por usar los instrumentos democráticos a su favor y para su beneficio. Como se trata de una lucha que, pese a sus costos y sacrificios, no ha alcanzado sus metas, la veta utópica se mantiene vigente. Las aspiraciones de más y mejor democracia continúan. De ahí que, tal como lo señala Borón, la sola palabra *democracia* resulte subversiva para las élites económicas reaccionarias. De ahí también la insistencia de este autor en recuperar los planteos de Rosa Luxemburgo que vinculan democracia con socialismo, en donde socialismo equivale a profundización radical de la democracia, a democracia ligada a distribución equitativa del ingreso y, por tanto, a revolución.

Hinkelammert sintetiza con rotundidad la situación actual de la democracia, sin claudicar, sin embargo, a la necesidad que tenemos de ella. La tensión dialéctica entre los dos modos de concebir la democracia a la que he aludido se expresa bien en la reflexión siguiente:

La teoría de la democracia hoy dominante es la de Schumpeter, Huntington, Downs y Hayek. Democracia allí es un sistema de dominación que hoy ha sido impuesto como tal. Es un mercado de votos que respalda

¹⁸ Borón, A. (2003), *Estado, capitalismo y democracia*, CLACSO, Buenos Aires, pág. 247. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/estado/estado.html>. El golpe de Estado perpetrado contra el presidente electo Manuel Zelaya en Honduras, el 28 de junio de 2009, es un claro ejemplo de esto.

el mercado de bienes y servicios. Elegimos a aquellos que nos dominan. La democracia como se nos presenta hoy tiene mucho parecido con el mercado, y ambos tienen valores, éticas, pero son éticas de procedimiento; por tanto, éticas funcionales [...] Asegurar la democracia sigue siendo importante, porque la lucha por el control de los poderes —de los democráticamente elegidos— y por la introducción de valores humanos y de una sociedad más justa presupone esta misma democracia. Sin embargo, esta lucha no se puede garantizar por “democratizaciones”, sino solamente por la introducción de estos valores en las estructuras del poder democrático, lo que es una lucha por el poder. Por eso no conviene hablar de la búsqueda de una sociedad más justa con el término “democratización”¹⁹.

Llegados a este punto, es pertinente traer a cuenta el señalamiento de Artiga respecto del carácter autoritario de la idiosincrasia salvadoreña. Señalamiento en el que coinciden otros teóricos de la democracia en América Latina que encuentran en el autoritarismo uno de los principales obstáculos para el florecimiento de sistemas políticos democráticos en nuestro subcontinente. No se trata, pues, de sostener que existen *demócratas escépticos* “puros” enfrentados a *demócratas utópicos* “puros”, sino de tomar la contraposición entre *democracia escéptica* y *democracia utópica* como pauta para leer la transición política salvadoreña, sin perder de vista que dicha transición ocurrió dentro de un contexto profundamente autoritario y antidemocrático en el que, por lo mismo, se mantuvo latente, palpitante e hizo explosión la necesidad histórica de una mayor inclusión de los excluidos en los frutos del trabajo, en el incremento de la producción y en la conducción de los destinos del país.

Esta propuesta analítica no impide reconocer que también al interior de las distintas fuerzas políticas salvadoreñas la pugna entre la democracia escéptica y la utópica ha estado y continúa estando presente. Quizá una de las metamorfosis más interesantes de cuantas caracterizan a El Salvador contemporáneo sea el desplazamiento de las posiciones de los actores políticos hacia planteos sustancialmente distintos de sus discursos originales, fruto de pugnas con los demás actores, pero también de forcejeos internos respecto del sistema socio-político deseable para el país y del modo idóneo de construirlo. Dichas modificaciones ocurrieron como resultado de procesos complejos, en cuya explicación los observadores no estamos de acuerdo. De ahí la relevancia de poner de manifiesto las distintas posiciones.

Mi tesis es que a lo largo de las tres últimas décadas, pero con especial énfasis durante la década de 1990, en El Salvador fue conformándose un nuevo modelo de dominación que pasó de ser oligárquico-militar a adquirir la forma de una *democracia neoliberal*. Es decir, de un tipo de democracia descreída y desencantada que dio lugar a un nuevo aparato político-institucional. Esa *democracia escéptica* encontró un permanente cuestionamiento por parte de otro modo de concebir la democracia: la *democracia utópica*. Esta última condensó y condensa el anhelo de apertura política históricamente negado por las clases dominantes a las mayorías populares y se expresa también en luchas

¹⁹ Hinkelammert, F. (2005), “Democracia no es igual a justicia”, *Solidaridad o suicidio colectivo*, Universidad de Granada, pp. 123-125.

específicas, como la llevada a cabo por las mujeres en aras de ganar espacios y poder político en escenarios tradicionalmente androcéntricos.

La lectura propuesta por Artiga del desenlace del conflicto armado como el inicio de un *elitismo competitivo* simplifica el proceso sociopolítico salvadoreño porque niega la participación del pueblo, tanto en el surgimiento y consolidación del movimiento revolucionario que durante los ochenta materializó la lucha por la utopía democrática haciendo posible el sostenimiento de una guerrilla crecientemente profesionalizada, como en el fortalecimiento del derechista partido ARENA que, haciendo gala de una particular habilidad y capacidad de maniobra, llegó a convertirse en el partido oficial durante las dos largas décadas de la posguerra y a legitimarse a través de la democracia electoral, escéptica. Escepticismo y utopía son, a mi juicio, dos polos analíticos que dan cabida a futuras indagaciones.