

DIÁLOGOS. REVISTA ELECTRÓNICA DE HISTORIA

Escuela de Historia. Universidad de Costa Rica



Gobernabilidad democrática en América Central: una propuesta de análisis path dependence de carácter neo institucional a partir de la crítica de los planteamientos de J. Mahoney. El caso de El Salvador entre 1930 y 1960. Dr. Ronny Viales

Hurtado y Lic. Jorge Juárez Ávila

Comité Editorial:

Director de la Revista Dr. Juan José Marín Hernández jmarin@fcs.ucr.ac.cr

Miembros del Consejo Editorial: Dr. Ronny Viales, Dr. Guillermo Carvajal, MSc. Francisco Enríquez, Msc. Bernal Rivas y MSc. Ana María Botey

Miembros del Consejo Asesor Internacional: Dr. José Cal Montoya, Universidad de San Carlos de Guatemala; Dr. Juan Manuel Palacio, Universidad Nacional de San Martín y Dr. Eduardo Rey, Universidad de Santiago de Compostela, España

Dirección web: <http://historia.fcs.ucr.ac.cr/dialogos.htm>

(Página 26 de 43) p. 26

Palabras claves:

Gobernabilidad, Democracia, Gobernanza, América Central, path dependence, El Salvador

key words:

Governability, democracy, governance, Central America, path dependence, El Salvador

Resumen

El artículo realiza una aproximación teórica de la gobernabilidad democrática en América Central realizando una discusión con la propuesta de análisis path dependence de carácter neo institucional de Mahoney. Para ello, se realiza un constaste de los planteamientos teóricos con un estudio de caso aplicado a El Salvador entre 1930 y 1960.

De ese modo, el artículo logra visualizar como en Centroamérica, la problemática del rumbo que cada país siguió en la construcción del Estado y la Nación debe ser analizada desde diferentes ópticas y visiones. La popular interpretación del path dependence que propone James Mahoney por si misma no logra explicar la evolución centroamericana. En el caso de El Salvador, las decisiones tomadas por las elites en el poder, obviamente influyeron en la vida económica y política de los salvadoreños y especialmente las tomadas en el período de reformas liberales, pero ellas solas no explican el desenlace posterior. Para ello, el artículo enfatiza que es necesario plantearse el problema en los términos de un debate sobre el Estado y la Nación, encaminado a proponer estudios que permitan esclarecer los aspectos claves de su construcción.

Abstract

This article describes a theoretical approach of the democratic governability in Central America through a deliberation on Mahoney's proposal for a path dependence analysis of neo-institutional character. For this purpose, a comparison is made between the theoretical approach and a case study of El Salvador between 1930 and 1960.

In this manner, the article visualizes how in Central America, the problems relating to the path that each particular country followed in the construction of their State and Nation should be analyzed from different points of view. The popular interpretation of path dependence proposed by James Mahoney by itself does not quite explain the Central American evolution. In the particular case of El Salvador, the decisions made by the ruling class evidently affected the economic and political situation of the Salvadorans —especially those made during the period of liberal reforms— but by themselves do not elucidate the subsequent outcome. To this end, the article underscores the importance of broaching the problem in terms of a deliberation on the State and Nation, aimed at proposing further studies that will clarify the key aspects of its construction.

Ronny Viales Hurtado. Doctor en Historia Económica por la Universidad Autónoma de Barcelona, España. Ex Director del Posgrado en Historia y Director del Centro de Investigaciones Históricas de América Central de la Universidad de Costa Rica.

Jorge Juárez Ávila. Licenciado en Historia por la Universidad de La Habana. Doctorante del Doctorado Centroamericano en Historia de la Universidad de Costa Rica. Investigador del Instituto de Investigaciones Antropológicas, Arqueológicas e Históricas de la Universidad de El Salvador.

Gobernabilidad democrática en América Central: una propuesta de análisis *path dependence* de carácter neo institucional a partir de la crítica de los planteamientos de J. Mahoney. El caso de El Salvador entre 1930 y 1960.

Dr. Ronny Viales Hurtado y Lic. Jorge Juárez Ávila

Introducción: gobernanza y gobernabilidad en América Latina, un aproximación conceptual

La complejidad de la democracia exige la superación de los análisis deterministas y simplistas que han fundamentado las explicaciones en términos de la cultura política, la estructura económica, los sistemas de partidos políticos o las formas de gobierno, precisamente porque como plantea Ignacio Walker:

“...impide captar la complejidad de los procesos, en una perspectiva histórica y dinámica; en desmedro, por ejemplo, de un enfoque de políticas públicas, o del buen o mal manejo económico, o del papel de las elites dirigentes, entre tantos otros factores, para explicar el éxito o fracaso de los procesos democratizadores en la región”¹

Por esta razón es necesario que, en los análisis de largo plazo, superemos el enfoque dual entre democracia y autoritarismo, para centrarnos en propuestas más analíticas que nos expliquen por qué se ha dado la transición dual en la región de América Central. Coincidimos plenamente con I. Walker en el sentido de que la historia del último siglo en América Latina, en términos políticos, ha sido la búsqueda de alternativas para sustituir el orden oligárquico por un orden democrático, situación que ha estado mediada por épocas de democratización y autoritarismo que han generado intentos (neo) populistas.²

De acuerdo con Walker el liberalismo clásico no era reduccionista en términos economicistas, precisamente porque tenía una formulación ética, filosófica, legal, social, cultural y económica; en lo que diferimos es en el señalamiento de que el neoliberalismo

¹ Walker, Ignacio. “Democracia en América Latina”. En: *Foreign Affaire en Español*, Vol. 6, No. 2, Abril-junio 2006, p. 6. (pp. 3-24).

² *Ibid.*, p. 7.

también tiene formulaciones en esos niveles, basados en el fomento del individualismo y un reduccionismo por la vía del darwinismo social. Walker también identifica una falta de interés del neoliberalismo por el ámbito de lo público, pero en realidad creemos que sí existe una predilección por el ámbito de lo público no estatal y del Estado mínimo en función de sus intereses, al igual que en el caso de los liberales clásicos. Algo que sí comparten liberales clásicos y neoliberales es su vínculo fuerte con el autoritarismo.

Al final, de acuerdo con Walker "...la democracia representativa como forma política de gobierno, tiene relación con tres características que...a la luz de nuestra propia historia, y de una mirada comparativa, deberían reunirse para consolidar una democracia estable; a saber, la cuestión de la calidad de las instituciones políticas, la capacidad del sistema para dar respuesta a las demandas sociales en un período de aumento de expectativas y la capacidad de expandir el crecimiento económico para sustentar lo anterior".³

Estos planteamientos enlazan, en términos teóricos, con los trabajos de Stephen Haber y otros autores, que se han preocupado por vincular las perspectivas de los economistas, los historiadores y los científicos políticos "...in order to understand how political institutions –the rules and regulations that emerge out of political processes- have fundamentally shaped the growth trajectories of the major economies of Latin America".⁴

Las instituciones –formales e informales- se conciben como las leyes, las reglas y los acuerdos informales al interior de las sociedades que permiten y/o limitan el comportamiento económico y social. En este sentido, las instituciones formales generalmente están determinados por la política; en el caso de las instituciones informales predominan las normas y valores culturales.⁵

³ Ibid., p. 16.

⁴ Haber, Stephen (Edit.) *Political Institutions and Economic Growth in Latin America. Essays in Policy, History, and Political Economy*, Stanford: Hoover Institution Press/Stanford University Press, 2000, p. vii.

⁵ Ibid., p. 1.

A pesar de que este enfoque se ha utilizado para explicar la *performance* de sociedades en las cuales el mercado se ha desarrollado mediante una trayectoria de larga data, y por lo tanto el mercado antecedió los cambios institucionales⁶, en el caso de Centroamérica la relación Estado-mercado debe historizarse con mayor precisión analítica porque intuitivamente se ha señalado que Estado y mercado se desarrollaron de manera más o menos paralela, aunque también podría hacerse alusión a un desarrollo tardío del mercado que marcó su preeminencia y el consecuente atraso del desarrollo de la esfera estatal y de la sociedad civil, a pesar de que en nuestro criterio existe un espacio para el desarrollo del espacio público no estatal en el pasado, como en el caso de las sociedades que fomentaron el desarrollo agrícola o del asociacionismo con fines caritativos, impulsado por los sectores dominantes.

Aquí vale la pena retomar el punto de partida teórico de Haber:

*“Our theoretical point of departure is the notion that economic institutions cannot be studied in isolation from the institutions that regulate politics. Economic institutions, and their enforcement and refinement, do not emerge from thin air. They are also not simply the result of demands of groups. Rather, they are the result of both interest group demands and the specific features of decision making in the polity....”*⁷

De lo anterior se desprende que el proceso político de toma de decisiones está (co)determinado por el conjunto de instituciones que generan la *governance* de una sociedad. En el caso de Centroamérica es importante hacer una relectura del desarrollo constitucional, pero también de otro conjunto de reglas intermedias que permiten desarrollar sistemas diferenciados de *governance*.

Es importante matizar la afirmación haberiana de que:

“Governments do not generally seek to create institutions that will foment growth; they are interested in providing benefits to their constituencies, at the lowest

⁶ Ibid., p. 6.

⁷ Ibid., p. 10.

possible cost to that constituency. The probability of failure of an institution enacted by fiat is therefore relatively high”⁸.

Claro está, como señalan Douglass Nort y Barry Weingast, con respecto a “...the new institutional economics, we now have overwhelming evidence that institutions matter, but we know less about *how* they matter”⁹ y precisamente el mayor aporte de este enfoque consiste en comprender la complejidad de la relación entre instituciones, economic performance y el path dependence pattern of development y sobre todo en términos de “...how and why the political system designs the economy in particular ways”¹⁰.

En el sentido anterior somos constructores de un discurso de elite académica, pero idealmente debemos construirlo a partir de la investigación para comprender un poco más la complejidad de la gobernabilidad y la gobernanza, como plantea Gerónimo de Sierra.¹¹

Como ha señalado Joan Oriol, la gobernabilidad “...ha sido entendida de diversas formas, por diferentes escuelas, en diferentes momentos de tiempo...”¹², pero nos parece muy atinente definirla a partir del institucionalismo como “...la capacidad de formular e implementar políticas públicas por parte de un gobierno”¹³. Si bien está claro que la génesis de este concepto se ubica en el trabajo de M. J. Crozier, S. P. Huntington y J. Watanuki¹⁴, planteado en un contexto de crisis del Estado de bienestar, desde ese momento la noción, no el concepto analítico, ha sido utilizada de diversas maneras con un enfoque pluridisciplinar. La última innovación para la Gobernabilidad democrática como enfoque general proviene del análisis del proceso de construcción de la Unión Europea, tal y como plantea Oriol:

⁸ Ibid., pp. 17-18.

⁹ Ibid., p. 274.

¹⁰ Ibid., p. 275.

¹¹ de Sierra, Gerónimo. “Las matrices societales en crisis, pero ahora en contexto Mercosur”. En: de Sierra, Gerónimo y Manuel Bernal (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*, Uruguay: UNESCO/CLACSO, 2004, p. 21. (pp. 15-26).

¹² Oriol Prats, Joan. “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”. En: *Revista Instituciones y Desarrollo*, No. 14-15, 2003, p. 239. pp. 239-269.

¹³ Ibid., p. 239.

¹⁴ Cfr. Crozier, M. J., S. P. Huntington y J. Watanuki. *The Crises of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Comision*, New York: New York University Press, 1975.

“Durante los 90, apareció toda una literatura que trataba de explicar a partir del concepto de ‘governace’ (o gobernanza) la gobernabilidad de la Unión Europea como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales”¹⁵

La interacción gobernabilidad/gobernanza no siempre ha sido clara en los análisis e informes que las utilizan para interpretar la realidad sociopolítica de América Latina, por lo que nos parece válido acotar ambos conceptos, con un énfasis relacional, a partir de la interpretación que hace Oriol¹⁶, según la cual:

- La gobernanza está compuesta por los procesos de interacción entre actores estratégicos, es decir aquellos que cuentan con recursos de poder para influir en la toma de decisiones o en la solución de conflictos, según las reglas del juego establecidas que se ejecutan a partir de instituciones formales e informales. Entonces la gobernanza es la “...interacción forjada por las reglas del juego”¹⁷.
- La gobernabilidad democrática sería la capacidad de gobernarse que tiene un sistema sociopolítico en un contexto democrático. Evidentemente el contexto democrático e institucional es histórico y, por lo tanto, dinámico. Los indicadores mínimos de gobernabilidad sería la formulación y ejecución de políticas como límites del conflicto social, en términos de Pierre Bourdieu. Por eso se debe analizar los mecanismos por medio de los cuales las necesidades se convierten en políticas.

Un marco general de la gobernabilidad democrática en América Central, con enfoque *path dependence*, ha sido esbozado por James Mahoney y vale la pena analizarlo.

Las tesis de James Mahoney: Path dependence, régimen político y comparación en Centroamérica.

¹⁵ Oriol, op. cit., p. 242.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Ibid., p. 244.

Para Mahoney el análisis *path dependence* ha sido importante por su base histórico comparativa y sobre todo por su planteamiento que rompe con las visiones de corto plazo, de allí que él propone que las:

“...trajectories of development are sometimes punctuated by critical periods in which relatively small or contingent events have a profound influence on subsequent events and patterns of change...This discussion suggests that path dependence occurs when the choices of key actors at critical juncture points lead to the formation of institutions that have self-reproducing properties. These institutions are important to subsequent political development because their persistence produces a series of reactions and counterreactions that culminate in the creation of major regime outcomes. Hence, in this approach, key actor choices during critical junctures sets into motion more deterministic casual processes that drive processes of political development”¹⁸

Para el caso de la región de Centroamérica, Mahoney propone que el origen de las trayectorias de los regímenes durante los siglos XIX y XX se ubica en las “reformas liberales” del siglo XIX, a partir de las cuales las elites tomaron decisiones estratégicas sobre cómo modernizar las economías y los aparatos estatales. En esa época se ubican las condiciones históricas que les permitieron optar por una alternativa, entre otras posibles, por lo que la época de las reformas liberales constituye una “critical juncture”, una coyuntura en la cual los actores estratégicos toman decisiones institucionales que difícilmente se pueden revertir, debido a que estas pueden seguir existiendo aún cuando las condiciones de su génesis se hayan visto modificadas. Es importante considerar que en la “critical juncture” participan factores contingentes e históricos y le suceden persistencias estructurales que son las que permiten su producción y reproducción a modo de instituciones específicas o patrones estructurales.

Para matizar el aparente determinismo institucional, también existen las “reactive sequences”, que se conceptualizan de la siguiente manera:

¹⁸ Mahoney, James. “Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective”. En: *Studies in Comparative International Development*, Spring 2001, Vol. 36, No. 1, p. 111. (pp. 111-141)

“With many path-dependent patterns, the endurance of institutions over time triggers a chain of causally linked events that, once in motion, occur independently of the institutional factors that initially produced it. This sequence of events, while ultimately linked to a critical juncture period, can culminate in an outcomes that is far removed from the original critical juncture. These chain of reactions and counterreactions can be called ‘reactive sequences’...[that] are chains of temporally ordered and causally connected events...The mechanisms driving reactive sequences differ substantially from those that characterize the processes of institutional reproduction. Whereas mechanisms of institutional reproduction are marked by self-reinforcing and positive feedback processes, reactive sequences are characterized by transformative and backlash processes in which there is movement toward reversing previous patterns”¹⁹

Tal y como ha planteado Kathleen Thelen una especie de determinismo histórico/institucionalista pierde de vista el hecho de que existe una renegociación constante de las configuraciones institucionales.²⁰ Además se ha criticado la imposibilidad de los enfoques *path dependence* para delimitar la temporalidad de las “critical junctures”, por lo que es indeterminado el inicio y fin entre éstas. En el caso particular de Mahoney, sobre todo en su libro²¹, se ha criticado el hecho de que no pueda explicar con su modelo la convergencia de regímenes en América Central después de la década de 1980, según Juliet Hooker:

“...while it is clear that these countries arrived at a similar outcome in different ways that were determined by their divergent starting points, this in adn of itself does not explain why they converged on neoliberal democracy. Were the 1970s a new critical juncture in Central America? Is that why there is convergence on neoliberal democracy? What social, political, and economic developments ultimately lead to regime convergence?”²²

Los elementos apuntados anteriormente abren algunas interrogantes para la agenda de discusión sobre la gobernabilidad democrática en América Central. Hasta dónde el enfoque *path dependence* vinculado con el neoinstitucionalismo constituyen una visión

¹⁹ Ibid., pp. 114-115. Todos los paréntesis [] son nuestros.

²⁰ Cfr. Thelen, Kathleen and Wolfgang Streeck. *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economics*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

²¹ Cfr. Mahoney, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002.

²² Hooker, Juliet. Review of Mahoney, James. *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2002. En: *Governance*, Vol. 17, Issue 2, pp. 299-310.

determinista que puede matizarse. Esta visión evolucionista plantea que no es determinista, en el sentido de que existe una dinámica entre actores estratégicos, instituciones, coyuntura histórica y contingencia que culminan con una última etapa de resolución de conflictos, que son generados por la “reactive sequence” y que constituyen el resultado final.

Así, para el caso de Centroamérica, Mahoney propone la siguiente explicación: las condiciones originarias se ubican en el período anterior al liberal, en el cual destacan la naturaleza de las contradicciones entre liberales y conservadores y el nivel de “modernización”. Aquí es importante llamar la atención sobre el hecho de que a pesar de que este conflicto es intralite, ya William Roseberry planteó que los sectores dominantes en América Latina no cuestionaron seriamente el hecho de que el *laissez faire* sirviera a sus intereses, más bien la disputa se daba en términos de cómo se debería intervenir y mediante cuáles políticas.²³

En el período liberal del siglo XIX, Mahoney ubica la “critical juncture”, caracterizada por la adopción/opción de los liberales de políticas de reforma y la “structural persistence”, caracterizada por la producción y la reproducción de un orden liberal radical, reformista o abortado. Ambos espacios están mediados por la presencia o ausencia de la intervención extranjera, como factor geopolítico. Si bien Mahoney plantea que un “...basic outcome of the liberal reform period in all countries was to partially or completely replace this common land system with private landed property”²⁴, esta visión sí es reduccionista, debido a que descuida la naturaleza de la reforma liberal.²⁵

²³ Cfr. Roseberry, William. “Introducción”. En: Samper, Mario, William Roseberry y Lowell Gudmunson (Comps.) *Café, sociedad y relaciones de poder en América Latina*, Heredia, Costa Rica: EUNA, 2001, pp. 19-72. (Edic. orig. Inglés 1995). Éste libro es un excelente ejemplo de trabajos independientes que luego pueden dar pistas para los estudios comparados, centrados en el eje de la producción cafetalera y las relaciones sociales y de poder que genera esta especialización productiva.

²⁴ Mahoney, op. cit., p. 117

²⁵ Cfr. “Las bases de la política agraria liberal en Costa Rica. 1870-1930. Una invitación para el estudio comparativo de las políticas agrarias en América Latina”. En: *Diálogos*. (ISSN: 1409-469X) Vol. 2, No. 4, julio-octubre 2001. Escuela de Historia, Universidad de Costa Rica. <http://ns.fcs.ucr.ac.cr/~historia>

De allí que su definición de las reformas liberales fundamentada en tres elementos: el alcance de la privatización de la tierra; el tamaño del Estado que se promovió; y el nivel de coerción estatal, debe revisarse y ampliarse dado que éstas no fueron dicotómicas entre radicales o reformistas. Esto porque para Mahoney: “Radical and reform policy options were important to future development because they led to the creation of enduring state institutions and class structures. By the end of the reform period in the 1920s, three patterns of liberal institutional development characterized the five countries: radical liberalism in Guatemala and El Salvador, reformist liberalism in Costa Rica, and aborted liberalism in Honduras and Nicaragua”²⁶, lo cual trata de explicar a partir del cumplimiento o incumplimiento de seis condiciones: la expansión masiva de la agricultura comercial, típica de todos los países; la incorporación al mercado internacional, que también fue generalizada en la región centroamericana; la emergencia de una elite agraria con un poder político significativo, de la que excluye a Honduras y Nicaragua; la emergencia de un aparato estatal centralizado, de la que excluye a Honduras y Nicaragua; emergencia de una estructura rural de clases polarizada, del que excluye a Costa Rica, Honduras y Nicaragua; y la emergencia de un aparato militar coercitivo poderoso, que también son excluidos Costa Rica, Honduras y Nicaragua. Evidentemente, Guatemala y El Salvador incorporan a su régimen todas las características anteriores, y la “diferencia” costarricense se matiza por tener una estructura rural de clases no polarizada y por no tener un poder militar fuerte. No se debe perder de vista las “...tensiones que existen entre los niveles de análisis nacional y regional”²⁷.

El legado de la reforma liberal asume la “reactive sequence”, caracterizada por la performance relativa y el éxito de los movimientos democratizantes para, finalmente llegar al “outcome” que es diferenciado: puede ser un régimen autoritario militar;

²⁶ Mahoney, op. cit., p. 122

²⁷ Cimadamore, Alberto. “Gobernabilidad y niveles de análisis en proceso de integración del MERCOSUR”. En: de Sierra, Gerónimo y Manuel Bernal (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*, Uruguay: UNESCO/CLACSO, 2004, p. 42. (pp. 41-49).

democrático o dictatorial tradicional. La “reactive sequence”, compuesta por episodios democráticos promovidos por administraciones progresistas y/o movimientos populares, donde analiza pocas secuencias y no cita ningún trabajo de investigadores sociales centroamericanos, que implican conflicto y/o negociaciones entre actores desiguales en términos de dotación de recursos y de agenda, y de cultura política agregaríamos nosotros para que, finalmente, el producto evolutivo se concretice en tres tipos de regímenes: autoritarismo militar; democracia y dictadura tradicional, obviamente no se toma en cuenta el tránsito que pudieron tener los diferentes países intertipos.

Una crítica importante al planteamiento de Mahoney se puede construir a partir de la noción de lo público como una construcción social, cuya génesis se deriva de la “lucha” en la arena política, y en la cual se debería analizar, según Luiz Eduardo Wanderley²⁸:

- Visibilidad social: las acciones gubernamentales y de los diferentes actores sociales deben expresarse con transparencia.
- Control social: que se construye desde arriba.
- Representación de intereses colectivos: constitución de sujetos políticos activos que entran en escena a partir de demandas colectivas.
- Democratización: ampliación de los foros de decisiones políticas y que se ubica en la dialéctica entre conflicto y consenso.
- Cultura pública y política agregaríamos nosotros: que supone el enfrentamiento entre los intereses colectivos y los corporativos que serán reconocidos, representados y negociados en la escena visible de la esfera pública.

Y estas críticas pueden sistematizarse en una propuesta complementaria a la de Mahoney, la cual podemos construir a partir de un estudio de caso, en esta oportunidad del sistema sociopolítico de El Salvador entre 1930 y 1960.

²⁸ Wanderley, Luiz Eduardo. “Sociedade civil, Integração regional e MERCOSUL”. En: de Sierra, Gerónimo y Manuel Bernal (Comps.) *Democracia, gobernanza y desarrollo en el MERCOSUR. Hacia un proyecto propio en el Siglo XXI*, Uruguay: UNESCO/CLACSO, 2004, p. 68.

El caso de El Salvador. ¿Las reformas liberales fueron la coyuntura crítica?

La historiografía salvadoreña ha definido el carácter del régimen político entre 1930 y 1960 como un régimen autoritario. ¿Cómo se llegó a configurar este régimen? Los enfoques que basaban su análisis en las tesis de Barrington Moore: estructura agraria = estructura política, han sido cuestionados a partir de nuevos trabajos empíricos que nos demuestran la similitud de los procesos de distribución y redistribución de la propiedad de la tierra en los países centroamericanos.

Por otro lado, está la posición de los que piensan – con bastante razón – que el proyecto liberal latinoamericano en el siglo XIX era un producto importado, un ideal de gobierno limitado y de libertad individual completamente ajeno a un mundo en el que las prácticas políticas se fundaban en el centralismo, el patrimonialismo y la concentración de poder heredadas de la Colonia. Asimismo está la propuesta que plantea que el liberalismo en América Latina no fue sino una velada forma de autoritarismo que dio sustento legal a formas arbitrarias de gobierno. El autor más representativo de esta postura es Brian Loveman. De acuerdo con Loveman, las provisiones de emergencia que incluyeron la mayoría de las constituciones liberales del siglo XIX, sirvieron de base para lo que él llama “la constitución de la tiranía”.²⁹

Para Mahoney, la promulgación de políticas legislativas durante los períodos de presidentes supuestamente liberales, definieron la dirección general de los cambios de todo el período. En el caso de El Salvador, según este autor, fue en el período presidencial de Rafael Zaldívar (1876 – 1883) cuando – por las decisiones políticas – se emprendió el rumbo hacia un estado autoritario (liberalismo radical).

²⁹ Loveman, Brian cit. pos. Aguilar, José Antonio y Rojas, Rafael. *Republicanism en Hispanoamérica*, México: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Un primer punto discutible en esta propuesta de análisis, es que la dicotomía conservadores – liberales es de difícil delimitación. En El Salvador este proceso inicia con la Constitución de 1872, durante el Gobierno de Santiago González (1872 – 1876) y culmina durante el Gobierno de Francisco Menéndez (1885 – 1890), quien al inicio de su mandato se proponía anular la Constitución de 1883, que había desvirtuado el principio de alternabilidad y en lo económico suprimió el impuesto de exportación al café, promovió la creación de un Banco Particular de El Salvador, y en 1885 declaró disuelta la asamblea constituyente con lo que Menéndez se proclamó dictador. En 1886 convoca de nuevo a una Constituyente, la que promulgó el 13 de agosto el texto constitucional que sólo sería abrogado en 1939. En este texto es donde se estableció definitivamente la secularización del Estado, la responsabilidad de la autoridad civil de asumir el Registro Civil, la desamortización de los bienes eclesiásticos y definió formalmente la separación de poderes. Sancionó el derecho de propiedad privada sobre la tierra e inician los golpes de Estado como mecanismo de ajustes institucionales.

No negamos la importancia de este período en el futuro de la sociedad salvadoreña, no obstante, es importante cuestionarnos si este reajuste de instituciones formales, definió estratégicamente el rumbo autoritario del régimen político salvadoreño o si más bien debemos estudiar el comportamiento y la influencia de las instituciones informales que estaban enquistadas tanto en la cultura de la elite como en la de los grupos subalternos. Desde esta perspectiva, hipotéticamente hablando, es probable que el rumbo autoritario del régimen salvadoreño haya estado definido estratégicamente antes de las reformas liberales.

Consideramos que en El Salvador, la debilidad institucional estuvo marcada – y de alguna manera es probable que aún lo esté – en estrecho vínculo con el “problema étnico”. Actualmente hay evidencia empírica que demuestra que desde mediados del siglo XIX la elite de poder salvadoreña hacía propuestas encaminadas a la negación de la calidad de ciudadano al indígena. Por ejemplo, en 1847, hubo una moción presentada por los señores Aparicio, Ayala, Magaña, Oyarzún y Cobar, miembros de la Cámara de

Representantes, para restringir el derecho al voto y por consiguiente la ciudadanía de los “indios”. Su argumentación hacía referencia a la manera cómo los indígenas ejercían tal derecho. Alegaban que los “indios” votaban corporativamente, lo cual facilitaba que fueran manipulados por los “demagogos”, quienes sabían que era más fácil y efectivo ganar la simpatía de las comunidades indígenas que tratar de convencer uno a uno a los ciudadanos “blancos” y ladinos.³⁰

Por otro lado, dentro de los argumentos de los “ciudadanos” antes mencionados, se manifestaba claramente el problema entre la lógica jurídica institucional y la lógica real en que sucedían en la práctica estos procesos, en tal sentido planteaban que la elección directa no era viable porque los resultados atentaban contra los principios sobre la base de los cuales se había establecido. Según los representantes citados, la desproporción entre población indígena frente a los “blancos” y los ladinos, hacía que los indígenas, acostumbrados a actuar corporativamente y no como individuos, fueran capaces de decidir las justas eleccionarias, no por raciocinio, sino por la manipulación de que eran objeto por parte del “partido servil”.³¹ Hasta aquí encontramos dos aspectos sumamente importantes que James Mahoney no toma en cuenta: el problema étnico – cultural y el problema demográfico. Por otro lado, mediante algunas estrategias de resistencia que los indígenas desarrollaron, fueron capaces de decidir los resultados electorales.

Si tomamos en cuenta la perspectiva de Dieter Nohlen y el grupo de Heidelberg³², quienes proponen un enfoque histórico – empírico, el presidencialismo latinoamericano – que en su origen es un producto *sui generis*- es en cierto modo un híbrido producto de varios componentes, tanto doctrinarios como empíricos, de la teoría y de la práctica de los procesos políticos. Entre ellos es posible destacar los siguientes:

³⁰ Cfr. López, Carlos Gregorio. *Indios y ladinos en las disputas por el poder local a mediados del siglo XIX*. Avance de investigación, Universidad de El Salvador, s.d.

³¹ Ibid.

³² A partir del año de 1986, un grupo de investigadores latinoamericanos en conjunto con investigadores de la Universidad de Heidelberg en Alemania dirigidos por Dieter Nohlen inician una colaboración estrecha para el estudio de los sistemas políticos en América Latina.

1. Doctrina de la separación de poderes versus tradición monárquica centralista.
2. Constitucionalismo versus autoritarismo.
3. Soberanía popular (nacional) versus gobierno oligárquico

Es notable que desde los primeros intentos de organización política, los actores fueran muy variados en cuanto a sus ideas y experiencias. La influencia de los enciclopedistas franceses y de los grandes pensadores políticos del siglo XVIII, Rousseau y Montesquieu es notable en el mundo de las ideas de finales del siglo XVIII y del siglo XIX.³³

Por lo tanto, en Centroamérica desde los primeros años de las repúblicas aparece esta hibridación de elementos, con un marcado desequilibrio real a favor del último grupo, representado por el gobierno oligárquico, en los ámbitos formales e informales.

Siguiendo la propuesta de Nohlen y Fernández acerca del presidencialismo en Latinoamérica y específicamente sobre la centralización del poder en detrimento de la separación de poderes, es sugerente el planteamiento que Marciano Castillo planteara en su libro *De la alternabilidad presidencial* publicado en El Salvador 1903:

“...a la luz del siglo presente, con desfachatez que raya en asombro debemos nombrar Repúblicas a nuestras monarquías plebeyas, que nuestras instituciones muertas a los golpes de los déspotas semejan otros tantos sepulcros blanqueados, he creído conveniente venir hablaros de la alternabilidad en el poder ejecutivo, ya que habiendo perdido el alma de la República, siquiera nos sea dado disfrutar de su recuerdo...”³⁴

En El Salvador, desde finales del siglo XIX e inicios del siglo XX, el tema del presidencialismo y su alternabilidad estaba en debate, en tanto, la teoría y la práctica no se correspondían o como lo decía Marciano Castillo:

³³ Nohlen, Dieter y Fernández B. Mario. *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1998, p.111.

³⁴ Castillo, Marciano. *De la alternabilidad presidencial*, San Salvador: Tipografía La Luz, 1903. p.1.

“...la silla presidencial ha sido en nuestra América la piedra del escándalo; es el vellocino tras el cual corren presurosos los políticos de más o menos; hacia la que se dirigen anhelantes todos los ojos por la ambición enrojecidos; es en fin, el talismán misterioso que proporciona riquezas infinitas...Los pueblos latinos del nuevo mundo, al independizarse, disfrutaban nada más de la exigua moral y de la pésima educación que nos pudo legar, la que los sentimentalistas convienen en llamar Madre patria; por eso al nacer oscilaron de la anarquía al despotismo, y el principio de la alternabilidad consignado en la ley, sufrió grandes descabros y perdió gradualmente su importancia...”³⁵

Sobre este debate es interesante realizar estudios que develen cómo funcionaban los regímenes políticos en la práctica, pero tomando en cuenta el peso de las coyunturas críticas y de la institucionalidad formal e informal.

Conclusión

En Centroamérica, la problemática del rumbo que cada país siguió en la construcción del Estado y la Nación, no queda totalmente explicada mediante la interpretación *path dependence* que propone James Mahoney. En El Salvador, las decisiones tomadas por las elites en el poder, obviamente influyeron en la vida económica y política de los salvadoreños y especialmente las tomadas en el período de reformas liberales, pero ellas solas no explican el desenlace posterior. Para ello, es necesario plantearnos el problema en los términos que lo hace José Cal para Guatemala, cuando propone que la contribución específica al debate sobre el Estado y la Nación dentro del medio académico, en razón de proponer estudios que permitan esclarecer tres de sus enclaves de construcción más importantes:

- a. La conformación de las elites gestoras del Estado Liberal a partir de estudios prosopográficos que permitan reconstruir las dinámicas de inclusión, exclusión e intercambio de estas elites emergentes, superando así el análisis de clase que no

³⁵ Ob...cit. p. 11

permite penetrar en las dinámicas sociales del proceso que pueden abrir nuevas perspectivas de comprensión de su proyecto económico y político de ascenso al poder.

- b. La construcción del discurso político y cultural que desarrollaron los intelectuales subalternos del gobierno central para la creación de un espacio público que justificara las actuaciones de un Estado nacional autoritario con una visión contradictoriamente homogénea y segregacionista del imaginario socio-cultural nacional, proponiendo así estudios que desde la Historia puedan abrir espacios de discusión que superen la inferencia de los *Cultural Studies* provenientes de la academia estadounidense.
- c. La articulación de las dinámicas de ejercicio administrativo de las instituciones liberales a nivel tanto metropolitano como regional, desde los que se pueden proponer una gran cantidad de estudios para reconstruir una nueva explicación global de la incidencia de la Reforma Liberal en la vida política, social y cultural.³⁶

Ahora será interesante realizar un estudio comparado de coyunturas críticas para Centroamérica, como región, en los siglos XIX y XX.

³⁶ Cal Montoya, José Edgardo. “La escritura de la historia como genealogía política: la comprensión de la nación en la historiografía guatemalteca reciente sobre la reforma liberal de 1871”. En: *Revista de Historia y Ciencias Sociales* (Nicaragua) Vol. I, No. 8, 2006, pp. 41-50.