

Acciones colectivas de protesta en Centroamérica*

Roody Reserve**

Resumen

Frente a la percepción creciente de la incapacidad de las instituciones democráticas para responder a las exigencias ciudadanas, las acciones colectivas de protesta se vuelven un mecanismo idóneo para presentar demandas ante el sistema. En la literatura politológica, algunos sostienen que las protestas pueden convertirse en un mecanismo institucionalizado de la ciudadanía para hacerse escuchar por las instituciones. Pero también se habla del efecto de sobrecalentamiento del sistema por demandas insatisfechas. En otras palabras, las protestas en la calle pueden provocar un cortocircuito político y amenazar a la democracia; pueden significar una señal de alerta para la supervivencia de la democracia. Sin embargo, pese a la importancia de este tema, las acciones colectivas de protesta, poco se ha estudiado en América Latina, ni que se diga en Centroamérica. De ahí la pretensión de esta investigación por ofrecer un panorama sobre el estado de las protestas en el istmo.

Palabras clave:

Centroamérica, democracia, Estado, investigación, manifestaciones, movimientos sociales, poder ejecutivo, poder legislativo.

* Este texto fue presentado por primera vez en el seminario sobre “Active Citizenship in Centralamerica: Twenty First Century Challenges”, organizado por el Centre for International Studies de la Dublin City University, entre el 7 y 8 de noviembre de 2008.

** Catedrático-investigador de la Maestría en Ciencia Política, UCA. Correo electrónico: rreserve@buho.uca.edu.sv.

1. Introducción

Cualquier estudioso de la realidad centroamericana¹ de los últimos años compartirá, sin duda, la afirmación según la cual las sociedades de hoy son más democráticas de lo que fueron hace unas décadas (Freedom House, 2008)². En todos los países de la región se organizan elecciones libres y competitivas y, teóricamente, no hay restricción alguna para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda hacer oír su voz ante las autoridades electas. Lo mismo puede decirse formalmente de las posibilidades de cualquier grupo de ciudadanos para presentar sus demandas ante las instituciones correspondientes.

Dicho en otras palabras, hoy por hoy podemos afirmar que los países de la región centroamericana cumplen en buena medida los requisitos mínimos como para poder calificarlos de democráticos³. Pero, como también sabe cualquiera que se haya tomado el tiempo para observar de manera desagregada los datos relacionados con las posibilidades del ciudadano de a pie para hacerse escuchar por las instituciones, esta afirmación necesita matizarse. Las instituciones siguen mostrando muchas debilidades, la ciudadanía no está necesariamente contenta con los resultados de la democracia (Martí i Puig, 2004). Si nos fijamos en las posibilidades de que algunos intereses de ciertas colectividades ciudadanas se hagan escuchar y/o representar en la esfera pública, la democracia es menos reluciente. Por eso, el informe del PNUD de 2004 hablaba de “malestar en la democracia” en la región.

A la par de la incapacidad de la democracia para solventar los problemas más ingentes que aquejan a buena parte de la ciudadanía, también la exclusión política sigue siendo una realidad rampante. Se suele hablar, por citar un ejemplo, de la exclusión de las mujeres de los puestos desde donde se toman las decisiones, no obstante que constituyen en los cuatro países analizados la mayoría de la población. Por otro lado, en la mayoría de los países, la representación política se ha vuelto una cosa exclusivamente de los partidos, financiados en muchos casos de manera no transparente, que usan las instituciones para perpetuarse en el poder, evitar el surgimiento de nuevos actores políticos (Cavarozzi y Medina, 2002) y distanciarse de la sociedad una vez pasadas las elecciones.

Esta realidad es mucho más dramática cuando consideramos de manera específica a las minorías. A este respecto, decía el estudio del PNUD antes citado: “Pese a los avances registrados en América Latina en la aprobación de normas constitucionales y legales para el reconocimiento y tutela de los derechos de las personas pertenecientes a grupos en desventaja social, las percepciones ciudadanas en esta materia sugieren que falta mucho por hacer para lograr condiciones razonables de igualdad ante la ley” (PNUD, 2004, p. 110).

Por todo lo anterior, no es extraño que buena parte de latinoamericanos, especialmente centroamericanos, todavía tengan dudas sobre la posibilidad de la democracia de resolver sus problemas (Córdova y Cruz, 2005, 2007; Latinobarómetro, 2007). Se sigue percibiendo el

1. Cuando hablemos de Centroamérica, nos estaremos refiriendo a los países que conformaron el Mercado Común Centroamericano (menos Costa Rica). Para una breve discusión sobre el sentido del uso del término se puede consultar Artiga González (2000, pp. 3 y 4). Excluimos a Costa Rica porque precisamente no puede incluirse en este grupo de países considerados como democracias de la tercera ola. Por ejemplo, en el libro de Artiga referido se usa precisamente como elemento de control de las variables en estudio, en este caso de los sistemas de partidos.
2. En el informe de Freedom House, aparecen los países considerados en este estudio como parcialmente libres, salvo El Salvador que es considerado como libre. Sin embargo, incluso en este caso, la realidad actual no tiene parangón con el pasado reciente de guerras, golpes de Estado y violaciones masivas de derechos civiles y políticos, aun en un ambiente de democracias frágiles (Martí i Puig, 2004).
3. Sobre esto último existen numerosos estudiosos que acreditan esta realidad; puede consultarse, entre otros textos, *La democracia en América Latina* (PNUD, 2004).

acceso a las instituciones como una posibilidad reservada a las personas “bien conectadas” que presionan a su antojo para lograr beneficios de quienes controlan el aparato estatal.

Frente a la percepción creciente de la incapacidad de las instituciones democráticas para responder a las exigencias ciudadanas, las acciones colectivas de protesta (ACP) se vuelven un mecanismo idóneo para presentar demandas ante el sistema. En la literatura politológica, algunos sostienen que las protestas pueden convertirse en un mecanismo institucionalizado de la ciudadanía para hacerse escuchar por las instituciones. Pero también se habla del efecto de sobrecalentamiento del sistema por demandas insatisfechas (Easton, 1992). En otras palabras, las protestas en la calle, a cierto nivel de insistencia y frente a un sistema incapaz de dar respuesta, pueden provocar un cortocircuito político (Easton, 1992)

y amenazar a la democracia; pueden significar una señal de alerta para la supervivencia de la democracia⁴.

Sin embargo, pese a la importancia de este tema, las acciones colectivas de protesta, poco se ha estudiado en América Latina, ni que se diga en Centroamérica. De ahí la pretensión de esta investigación por ofrecer un panorama sobre el estado de las protestas en el istmo. Para ello, vamos a fijarnos en lo que ha pasado en los primeros seis meses de 2008 en relación a las acciones colectivas de protesta de la ciudadanía en Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador. En cada uno de los países, pondremos la atención en acciones colectivas callejeras de grupos de personas que presentan alguna demanda al sistema político; acciones que hayan sido publicadas como noticia disponible en Internet en un periódico de circulación nacional de cada país.

Cuadro 1
Periódicos observados, según país

País	Periódico	Dirección electrónica
El Salvador	<i>La Prensa Gráfica</i>	http://www.laprensa.com.sv
Guatemala	<i>Prensa Libre</i>	http://www.prensalibre.com.gt
Honduras	<i>Tiempo</i>	http://www.tiempo.hn
Nicaragua	<i>La Prensa</i>	http://www.laprensa.com.ni

Fuente: Elaboración propia.

Dado que se trata de un primer acercamiento al tema, nos vamos a fijar en la cantidad de protestas, las autoridades a las que están dirigidas, la existencia o no de violencia, y la ausencia o no de represión por parte de las autoridades. Es común en el estudio de las acciones colectivas de protesta que se busquen explicaciones estructurales para comprender las razones por las que la gente protesta así como la probabilidad de éxito de este tipo de acciones.

Por ello, una vez que hayamos descrito la realidad centroamericana en estos primeros seis meses del año, abordaremos algunas variables estructurales como la fuerza del legislativo en cada uno de los países, y algunos indicadores económicos como el crecimiento económico, el comportamiento de la inflación mes a mes en el período observado y el de las remesas. La hipótesis es que en momentos de dificultad económica es más fácil promover acciones colectivas de protesta

4. El ejemplo dramático por ahora en América Latina de cómo desde la calle se puede paralizar el sistema ha sido el caso reciente de Argentina con la crisis que experimentó el Gobierno de De la Rúa (Pérez Liñán, 2008).

y lograr el apoyo de la población para las mismas (Nam, 2007).

Como es evidente, el uso de estos indicadores no pretende establecer una relación de causa-efecto, como en realidad se usa en la literatura, porque el período en estudio es demasiado corto como para explicar las protestas por este tipo de conexiones. Sin embargo, como se trata de un estudio de largo aliento que pretende seguir contrastando el comportamiento de las acciones colectivas de protesta con este tipo de variables, esperamos que en el futuro podamos tener una medida más exacta de lo que está pasando en los países observados, individualmente y de manera comparativa.

En la línea de lo anterior, se procede de la siguiente manera. En una primera parte, presentamos una revisión de la literatura existente sobre la relación entre las ACP y las instituciones políticas. Luego, examinamos la discusión acerca de la explicación estructural del comportamiento de los actores en este tipo de protestas. En una segunda parte, presentamos las evidencias empíricas, tanto en torno a la descripción de las acciones colectivas de protesta ocurridas durante el período en estudio, como también una lectura comparativa de las fuerzas del legislativo en los países considerados y el comportamiento de algunas variables económicas. En tercer lugar, concluimos con algunas interpretaciones de los hallazgos y algunas recomendaciones para seguir prestando atención a este tipo

de variables en el estudio de la política de los países centroamericanos.

2. Esquema para el análisis de las acciones colectivas de protesta

Un elemento característico de las democracias de América Latina es la exclusión de la mayoría de sus habitantes del acceso a las instituciones públicas. Esta exclusión, en muchos casos, puede llegar a expresarse incluso en forma de uso ilegal y arbitrario del poder (Méndez, O'Donnell y Pinheiro, 2002). A modo de ejemplo, puede observarse que en ninguno de los países considerados en este estudio la satisfacción con el funcionamiento de la democracia llega a la mitad de la población (Latinobarómetro, 2007). No se pueden desconectar estos niveles de satisfacción con la democracia de la percepción de que no sirve para resolver los problemas más sentidos de la gente.

Frente a esta realidad y a la falta de acceso a las instituciones públicas, no sorprende que sea también sustancialmente baja la relación de la ciudadanía con sus gobiernos, tanto nacional como local. Ni siquiera desde los gobiernos locales, considerados los más cercanos a la población, esta relación aparece de manera intensa (Córdova y Cruz, 2007). Así, es sustancialmente baja la cantidad de gente que interactúa con las instituciones, mediante los canales legales establecidos. Como puede apreciarse en el Cuadro 2, la participación a nivel municipal ha sido bastante baja.

Cuadro 2
Uso de canales institucionales de la ciudadanía para interactuar con sus gobiernos locales, según datos de 2006 (en porcentajes)

País	Presentó petición ante el gobierno municipal	Asistió a una reunión municipal
El Salvador	20.0	10.7
Guatemala	11.9	7.4
Honduras	13.5	18.5
Nicaragua	12.9	11.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Córdova y Cruz (2007).

Frente a esta realidad sigue latente el temor a un retroceso autoritario. Los mismos politólogos de la región nos suelen recordar que las transiciones se pueden dar en diferentes direcciones. De ahí toda la literatura concentrada en los apoyos a la democracia (Latin American Public Opinion Project, Latinobarómetro, Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas, etc.), los resultados de su funcionamiento y las claves institucionales que explican el comportamiento de los actores.

2.1. Acciones colectivas de protesta

Las ACP son un mecanismo que usa la ciudadanía para hacer oír su voz. Esta afirmación se corrobora incluso en los sistemas políticos de democracia consolidada (Nam, 2006). Por lo que constituye una buena intuición indagar sobre el comportamiento de este tipo de acciones en los países centroamericanos mencionados.

La teoría de la acción colectiva sostiene que la gente busca oportunidades políticas adecuadas para llevar adelante sus protestas. “El planteamiento principal (...) es que la gente se suma a los movimientos sociales como respuesta a las oportunidades políticas, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva. (...) Al hablar de las oportunidades políticas, me refiero a dimensiones consistentes —aunque no necesariamente formales, permanentes o nacionales— del entorno político, que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente (Tarrow, 1997, p. 49).

Nam (2007, p. 101) liga esta idea de dimensiones consistentes que motivan la acción colectiva con el argumento de Skocpol, según el cual atributos particulares de la política y de las estructuras socioeconómicas explican acciones colectivas como las revoluciones francesa, china y rusa. En efecto, en opinión de esta autora, la explicación de las acciones colectivas (las revoluciones) debe buscarse empleando una perspectiva estructural en el escudriñamiento de la realidad social (Skocpol, 1979)⁵.

Sin embargo, en opinión de Nam, no es suficiente con estudiar las condiciones del ambiente que facilitan acciones colectivas de protesta. Según este mismo autor, las teorías que se basan en las estructuras de oportunidades políticas no nos ofrecen explicaciones suficientes para entender la relación entre las instituciones políticas y el comportamiento de las acciones colectivas de protesta. Por eso, si bien no abandona totalmente la idea de explicar los movimientos de protesta a partir de este tipo de estructuras políticas, nos invita a fijarnos en variables como la fuerza de la legislatura.

También otros autores prestan atención al comportamiento de la inflación, del crecimiento económico y del empleo, para explicar las oportunidades estructurales para la acción colectiva. Nosotros, en esta línea, consideramos que se debería incluir el comportamiento de las transferencias⁶ en dinero que los migrantes mandan a sus familias⁷. Sin embargo, por falta de datos en algunos casos no se ha podido llevar adelante todo el análisis respecto de

5. Skocpol reconoce que se pueden encontrar en la teoría marxista explicaciones de las revoluciones a partir de las condiciones objetivas sociales. Pero ella critica a los teóricos marxistas el haber abandonado esta perspectiva para fijarse de manera prioritaria en las condiciones subjetivas, la conciencia de las clases, la hegemonía para transformar las condiciones objetivas en motor para el cambio (Skocpol, 1979, pp. 37-44).
6. Las remesas tienen un peso importante en la vida de las poblaciones de la región. Si bien que sigue en discusión la medición exacta de este aporte, no cabe duda de que la emigración masiva de ciudadanos y ciudadanas centroamericanas a otros países y las remesas que envían a sus familiares juega un papel importante en el comportamiento de indicadores, como acceso a servicios básicos. Es un paliativo efectivo a la falta de empleo o subempleo en la región. Tan solo para citar alguna cifra, según el estudio del BID (2007) sobre el “impacto de las remesas en el desarrollo de América Latina”, por cada 1% del PIB de incremento en las remesas, se estima que la pobreza cae en un 0.4%. Ver *Close to home: the development impact of remittances in Latin America*, en http://siteresources.worldbank.org/INTLACOFFICEOFCEINSPA/Resources/ClosetoHome_FINAL.pdf.
7. A pesar de la importancia de las remesas para la economía familiar en los países centroamericanos, no incluimos esta variable en este estudio. En realidad encontramos que las remesas han seguido aumentando en el período bajo investigación, aunque en menor proporción que en otros años.

todas las variables económicas. Por esto ofrecemos un cruce de datos entre la inflación y el comportamiento de las acciones colectivas de protesta. Es especialmente importante este último tema porque precisamente en este período, debido al alza vertiginosa de los precios de los combustibles, los índices de precios a los consumidores se incrementaron significativa y constantemente.

2.2. Variables institucionales y acciones colectivas de protesta

La hipótesis que busca relacionar las acciones colectivas de protesta con las variables estructurales sostiene que en condiciones de coyunturas económicas difíciles será más fácil para los líderes movilizar a la gente para acciones colectivas de protesta (Nam, 2006). En este contexto, cobra importancia la fuerza del legislativo. Puesto que los legisladores tienden a promover los intereses de sus votantes, cuando tienen capacidad de promover políticas públicas, los líderes de las acciones colectivas pasan por ellos para promover sus reivindicaciones. Cuando esta capacidad es débil, son más probables las protestas, porque nadie está interesado en usar una herramienta que no asegura resultados tangibles (Kitschelt, 1986; citado por Nam, 2006).

Frye (1997; citado por Nam, 2006) sostiene que se pueden medir las fuerzas del legislativo, ya sean reactivas o de iniciativa, a partir del análisis del poder que la Constitución le otorga. Así, distingue ocho áreas en donde se manifiesta con nitidez este poder. En primer lugar, está la capacidad de legislar. Con este indicador se mide cuán independiente está el legislativo respecto del Ejecutivo para poder llevar a cabo esta función básica de todo Parlamento.

En segundo lugar, hay que considerar la capacidad para cambiar la legislación. Se pone especial atención a la aprobación del presupuesto, como tercer indicador independiente, en la medida en que esta decisión de política pública simboliza un terreno de enfrentamiento primordial entre el Ejecutivo y el legislativo. En cuarto lugar, se examina la

posibilidad de intervención en decisiones militares como declarar la guerra, determinar el número de miembros de las fuerzas armadas, etc. En quinto lugar, es necesario preguntarse por el mecanismo mediante el cual se elige a los miembros del máximo poder judicial (en el caso de los países que analizamos en este estudio, la Corte Suprema de Justicia).

En sexto lugar, se presta atención a la posibilidad de interpelación de los ministros y, subsecuentemente, los resultados de tal acción. También, como indicador concomitante a este último examina la capacidad de sancionar a la cabeza del Gobierno. Y, finalmente, la capacidad del legislativo para oponerse a leyes marciales, como los casos de suspensión de garantías constitucionales, declaratoria de estado de sitio, etc.

Según nuestro autor, en cada una de estas situaciones se puede medir la fuerza del legislativo estableciendo una puntuación de tres rangos: 0 cuando el legislativo no tiene poder alguno, 0.5 cuando tiene algún grado de poder y 1 cuando tiene un poder total para decidir en las materias consideradas anteriormente.

No obstante el uso exitoso de dicho instrumento para estudiar las acciones colectivas en algunos países europeos (Nam, 2006), nos dice poco sobre la situación de los cuatro países centroamericanos considerados. Si bien hay que mantener la idea de la importancia de la fuerza del legislativo para analizar su incidencia en las acciones colectivas de protesta, observamos, sin embargo, que hay poca diferencia en los países centroamericanos respecto de estos indicadores. En realidad, salvo los casos de Guatemala y Nicaragua, en donde los ministros responden políticamente ante el Parlamento, en general todos los países se comportan constitucionalmente de la misma manera respecto de cada uno de los indicadores antes citados.

Tanto en El Salvador y Guatemala, como en Honduras y Nicaragua, el legislativo elige a los jueces supremos. Tiene iniciativa de ley junto con el Ejecutivo. El Presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas. El Parlamento declara la guerra y la paz. Y tiene

la potestad de revocar cualquier decisión que tome el Presidente en materia de suspensión de derechos fundamentales.

Si bien se puede sostener que hay una uniformidad en el tipo de poder que las Constituciones atribuyen a los Parlamentos de los países considerados, respecto de los indicadores enunciados, hemos observado variaciones en el tema de las acciones colectivas de protesta. Por lo que es necesario buscar otra explicación, nuevos indicadores que permitan identificar diferencias en el poder del legislativo.

A este respecto, Zovatto y Orozco, citando a Loewenstein (1949) y Carpizo (2007), han propuesto una clasificación de los regímenes presidenciales de América Latina, en donde se observan diferencias importantes en el modo en que se relacionan Ejecutivo y legislativo y la fortaleza y debilidad de este último.

La discusión en torno a la relación Ejecutivo-legislativo en América Latina y las reformas políticas subsecuentes en esta línea se constituyó en una preocupación desde aquel estudio señero de Juan Linz (1990) sobre la quiebra de las democracias. Desde entonces, al mismo tiempo que una serie de estudios han tratado de ver en qué condiciones los sistemas presidenciales pueden enfrentar peligros (Mainwaring, 1990; Elgie, 2005), otros han demostrado que los sistemas presidenciales de América Latina han creado mecanismos para afrontar los casos de gobiernos divididos y sortear la ingobernabilidad (Lanzaro, 2001, 1998; Chasqueti, 2000; Negretto, 2003).

Por otro lado, también se ha operado una serie de cambios políticos para dotar de mayores poderes a los Parlamentos de la región. En un estudio coordinado por Zovatto y Orozco (2008) sobre el tema, se destacan las reformas en el régimen de gobierno ocurridas en la región entre 1978 y 2007, y se establece una clasificación de los sistemas presidenciales. A partir de la misma, no solo se observa la forma de las relaciones Ejecutivo-legislativo, sino también aparece con claridad meridiana el poder de los Parlamentos según el tipo de presidencialismo al que se refiere. De esta suerte se observa que las posibilidades de control y las

fuerzas del legislativo varían según se trate de presidencialismo puro con matices parlamentarios o de presidencialismo parlamentarizado.

2.2.1. Presidencialismo puro

El presidencialismo puro, en el que se ubica a Honduras, se caracteriza por la situación excepcional de fuerzas en que se encuentra el Presidente. “Es posible identificar aún el presidencialismo puro como el que se aproxima al modelo estadounidense en sus aspectos esenciales: un Poder ejecutivo unitario y de elección popular (directa e indirecta) por un período fijo o determinado; existencia de equilibrios, frenos y contrapesos entre los órganos del poder; el presidente designa y remueve libremente a los ministros, quienes son responsables ante él; el presidente posee la facultad de veto legislativo; ni el presidente ni los ministros son responsables políticamente ante el Congreso, aunque estos últimos pueden ser sujetos de juicio político, o bien juicio de responsabilidad o *impeachment* en el caso del presidente” (Zovatto y Orozco, 2008, p. 20).

Como corolario, en estos sistemas de presidencialismo puro, el Parlamento cuenta con capacidad de control casi nula sobre el Ejecutivo. Más allá de la obligación de comparecencias ante el legislativo, estipuladas en el caso de los ministros (llamados secretarios de Estado en Honduras), y el juicio político, el Parlamento no tiene muchos poderes sobre el presidente de la república. En la línea de la hipótesis sostenida en este trabajo, se podría decir que Honduras es el país en donde el legislativo es más débil, por lo que sería el más proclive a acciones colectivas de protesta.

2.2.2. Presidencialismo con matices parlamentarios

En el presidencialismo con matices parlamentarios, se destacan algunos aspectos de origen parlamentario incorporados como mecanismos de control del legislativo sobre el Ejecutivo. “Los mecanismos de control del poder público en este tipo de gobierno son básicamente los del sistema presidencial puro,

pero admite o incorpora algunos aspectos que se inspiran en el parlamentario; piénsese, por ejemplo, en la existencia de un Consejo de Ministros con facultades amplias, cuyos miembros son removidos libremente por el presidente; donde el Congreso puede censurar a un ministro, pero la decisión final sobre la dimisión del ministro censurado es facultad discrecional del presidente. Por ello no se considera al sistema respectivo como parlamentario sino sólo con matices parlamentarios, sin desconocer la repercusión política que podría tener la eventual censura ministerial en la opinión pública y las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo” (Zovatto y Orozco, 2008, pp. 23-24).

Por lo que hay que sostener que en este tipo de presidencialismo el Parlamento cuenta con más poder y más capacidad de control sobre el Ejecutivo si se compara con el presidencialismo puro. De esta suerte, en perspectiva comparativa, se espera que se observen más acciones colectivas de protesta que en el primer caso. Como ejemplo de la fuerza del legislativo, en el caso de El Salvador, el artículo 131, inciso 37, de la Constitución da a la Asamblea la facultad de “recomendar a la presidencia de la república la destitución de los ministros de Estado; o a los organismos correspondientes, la de funcionarios de instituciones oficiales autónomas, cuando así lo estime conveniente, como resultado de la investigación de sus comisiones especiales o de la interpelación, en su caso. La resolución de la Asamblea será vinculante cuando se refiera a los jefes de seguridad pública o de inteligencia de Estado por causa de graves violaciones de derechos humanos” (Cn. art. 131, 37.º).

2.2.3. Presidencialismo parlamentarizado

En este tipo de presidencialismo aparecen controles propios del sistema parlamentario. “En este sentido, el gabinete y los ministros son individualmente responsables tanto ante el presidente como ante el Congreso; por tanto, este último puede censurar o, en su caso, emitir voto de falta de confianza a los ministros, quienes entonces deben separarse del cargo,

con diversas modalidades” (Zovatto y Orozco, 2008, p. 26).

En el caso de Guatemala, el artículo 167 de la Constitución trata de la manera siguiente los efectos de las interpellaciones de los ministros: “Cuando se plantee la interpellación de un ministro, éste no podrá ausentarse del país, ni excusarse de responder en forma alguna. Si se emitiera voto de falta de confianza a un ministro, aprobado por no menos de la mayoría absoluta del total de diputados al Congreso, el ministro presentará inmediatamente su dimisión. El Presidente de la República podrá aceptarla, pero si considera en Consejo de Ministros, que el acto o actos censurables al ministro se ajustan a la conveniencia nacional y a la política del Gobierno, el interpelado podrá recurrir ante el Congreso dentro de los ocho días a partir de la fecha del voto de falta de confianza. Si no lo hiciera, se le tendrá por separado de su cargo e inhábil para ejercer el cargo de ministro de Estado por un período no menor de seis meses”.

“Si el ministro afectado hubiese recurrido ante el Congreso, después de oídas las explicaciones presentadas y discutido el asunto y ampliada la interpellación, se votará sobre la ratificación de la falta de confianza, cuya aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes que integran el total de diputados al Congreso. Si se ratificara el voto de falta de confianza, se tendrá al ministro por separado de su cargo de inmediato. En igual forma, se procederá cuando el voto de falta de confianza se emitiera contra varios ministros y el número no puede exceder de cuatro en cada caso” (Cn. art. 167).

En el caso de Nicaragua, en cambio, cabe mencionar que las reformas que lo sitúan en el ámbito del presidencialismo parlamentarizado recién han empezado a funcionar a principio de este año. En efecto, desde 2005, se había aprobado una reforma constitucional que contemplaba, entre otras cosas, unos poderes especiales del Parlamento respecto de su capacidad de controlar al Ejecutivo. Pero, debido a disputas entre los actores políticos, se había postergado su puesta en práctica hasta enero

de este año⁸. Por lo que podríamos sostener que quizá en la realidad el Parlamento tiene menos fuerza que el de Guatemala, porque

precisamente es bastante reciente la reforma constitucional que rige en la actualidad las relaciones Ejecutivo-legislativo.

Cuadro 3
Sistemas presidenciales en Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua

Presidencialismo puro	Presidencialismo con matices parlamentarios	Presidencialismo parlamentarizado
Honduras	El Salvador	Guatemala Nicaragua

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Zovatto y Orozco (2008).

Por todo lo dicho anteriormente, los sistemas presidenciales parlamentarizados aparecen como los que ofrecen una plataforma más amplia a los legisladores para poder recoger las inquietudes de la sociedad, presentarlas ante el sistema político y traducirlas en políticas públicas. Por lo mismo, se espera que dentro de la hipótesis planteada, estos países sean los que hayan experimentado menores números de acciones colectivas de protesta.

3. Observación de las acciones colectivas de protesta

Para la realización de este estudio se ha procedido de la siguiente manera: se ha revisado un periódico de cada uno de los países considerados en la investigación, cuyas noticias aparecen publicadas en Internet, y que sea de fácil acceso. Se entiende como acción colectiva de protesta cualquier actividad realizada en público, por dos o más personas, ya sea en parques, oficinas públicas o en la calle, en la que se pretende llamar la atención de alguna autoridad pública sobre un problema originado por una actuación del sistema político o de grupos privados.

También se consideran como acciones colectivas separadas cualesquiera acciones realizadas por otros grupos para apoyar otra

acción colectiva. Así encontramos varios casos en que una determinada acción colectiva se amplifica con la participación de otros grupos con el objetivo de ofrecer su solidaridad a quienes ya están protestando. Por otro lado, como se trata de acciones que aparecen en el medio de comunicación seleccionado, no incluimos casos en que la acción ha durado varios días, pero no es reportado todos los días por el periódico. En este sentido, pueden encontrarse casos en que una acción duró muchísimo más tiempo de lo que aparece en el conteo que hacemos, referido a las veces que se publicó como noticia en el periódico.

Esta manera de registrar las acciones colectivas de protesta tiene alguna desventaja. Por ejemplo, solo toma en cuenta los casos que aparecen en el periódico considerado. Pero es muy probable que hayan ocurrido otras acciones que el periódico no ha juzgado como hecho relevante para presentarlo como noticia. En este sentido, es muy probable que el recuento que aquí presentamos no sea del todo un indicador exhaustivo de las acciones colectivas de protesta ocurridas en el período analizado en los países estudiados.

Sin embargo, se ha tenido que proceder de esta manera por pura necesidad de la investigación. En realidad, no conocemos otra

8. Para un recuento del contexto de estira y encoge en el que ha entrado en vigencia la última reforma constitucional ver Martí i Puig (2008).

manera de acceder a la información de las acciones de protesta ocurridas en los países de la región si no es por medio de los periódicos. Quizá una solución para mejorar la cobertura de los hechos acaecidos en este sentido podría ser la lectura de todos los periódicos publicados en cada uno de los países. Pero para los propósitos y alcance de este estudio era materialmente imposible llegar a este nivel de profundidad.

Por otro lado, también nos hemos fijado en las instituciones más señaladas, dividiéndolas en cinco categorías, básicamente: las que dependen del Gobierno nacional, como ministerios u organismos desconcentrados, cuyos titulares dependen o son nombrados por el Ejecutivo; los Parlamentos; la Policía, como institución; el sistema judicial; y los gobiernos locales (concejos municipales). En cada caso, examinamos el uso de la violencia tanto por parte de los que protestan como de las autoridades encargadas del orden (en este caso no hacemos diferencia entre policías nacionales o municipales).

4. Resultados de la investigación

Como se ha planteado al principio, a partir de la explicación estructural de las ACP, los regímenes políticos en que son débiles los legislativos —es decir, que tienen poca capacidad de control sobre el Ejecutivo— se caracterizan por un mayor número de acciones colectivas de protesta. Al contrario de lo que sucede con los de legislativos más fuertes, donde los legisladores tienen mayor control sobre el Ejecutivo.

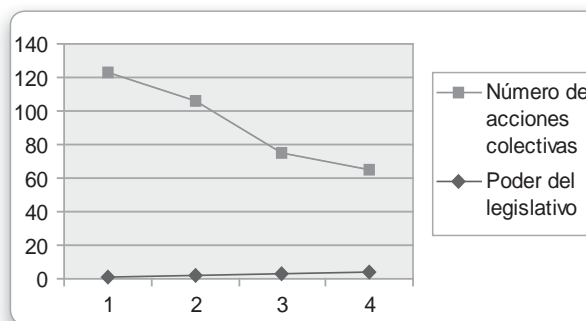
Como aparece en el Cuadro 4, encontramos que durante el período analizado el número de acciones colectivas de protesta ha variado de país a país, y de un mes a otro. Efectivamente, como puede notarse, el comportamiento de las acciones colectivas parece tener relación con el tipo de poder con que cuenta el legislativo en su relación con el Ejecutivo.

Cuadro 4
Evolución de ACP durante el primer semestre de 2008

País	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Total
El Salvador	15	21	15	17	18	18	104
Guatemala	9	12	11	6	12	11	61
Honduras	7	11	27	32	31	14	122
Nicaragua	10	17	11	10	11	13	72
Total	41	61	64	65	72	56	359

Este tema aparece de manera más evidente cuando cruzamos el tipo de presidencialismo, es decir, el nivel de fuerza del legislativo en su relación con el Ejecutivo y el número de acciones colectivas de protesta. Como puede notarse claramente, si hacemos el ejercicio de construcción de un continuo, a partir de las definiciones anteriores sobre el tipo de presidencialismo y la fuerza del legislativo, esquematizado de tal manera que “1” simboliza el legislativo de menor fuerza y “4” el legislativo de mayor fuerza, observamos la relación que aparece en Gráfico 1. En otras palabras, parecer ser que hay alguna relación entre la fuerza del legislativo y la cantidad de acciones colectivas de protesta registradas en un país.

Gráfico 1
Relación entre el poder del legislativo y número de ACP



Así, el legislativo más fuerte sería el de Guatemala, con 61 acciones colectivas de

protesta registradas; le sigue el de Nicaragua, con 72 acciones de protestas; en tercer lugar, estaría El Salvador, con 104 acciones colectivas; y, finalmente, vendría Honduras, con 122 acciones colectivas registradas. Pero, de todo ello, llama la atención la cercanía entre Guatemala y Nicaragua, los dos únicos países en donde los ministros responden individualmente ante el legislativo. En ambos casos, un voto de falta de confianza a un ministro lleva a su destitución (en el caso de Nicaragua de manera automática).

Respecto a las autoridades a quienes los colectivos identifican como responsables de las acciones que originan sus protestas, o a

las que exigen una respuesta a sus demandas, encontramos ciertas diferencias entre los países. Por ello, hemos escogido presentar las tres primeras instituciones más señaladas. Como se nota en el Cuadro 5, en El Salvador, las tres instituciones son el Ejecutivo, los gobiernos locales y la Asamblea Legislativa, en este orden; en Honduras, en cambio, las instituciones cuyas acciones generan protestas de la ciudadanía serían el Ejecutivo, la Asamblea Legislativa y el sistema judicial. En Guatemala, por otro lado, aparecen el Ejecutivo, los gobiernos locales y la Policía. En cambio, en Nicaragua serían el Ejecutivo, los gobiernos locales (incluidos regionales) y las autoridades electorales.

Cuadro 5
Instituciones señaladas por país y porcentaje de ACP

País	Instituciones más señaladas	% de ACP violentas
El Salvador	Ejecutivo Gobiernos locales Asamblea Legislativa	4.8
Guatemala	Ejecutivo Gobiernos locales Policía	14.7
Honduras	Ejecutivo Asamblea Legislativa Sistema de justicia	10.6
Nicaragua	Ejecutivo Gobiernos locales Autoridad electoral	13.8

Una vez discutido lo anterior, conviene preguntarse ahora si hay alguna conexión entre la inflación galopante en estos países durante el primer semestre del año y las acciones colectivas de protesta. Los resultados demuestran que por el momento no se puede establecer

tal conexión. Resulta que el país que ha experimentado el mayor nivel de inflación es el segundo país que ha tenido menos acciones colectivas de protesta. Mientras que los dos países que tienen la inflación más baja son los que han conocido mayor número de protestas.

Cuadro 6
Nivel de inflación por país y porcentaje de ACP

País	Nivel de inflación	% de ACP en Centroamérica
El Salvador	5.9	29
Guatemala	7.5	17
Honduras	6.8	34
Nicaragua	11.76	20

Fuente: Elaboración propia con base en datos de bancos centrales de la región.

Sin embargo, el hecho de que la hipótesis anterior no parece tener de manera clara alguna conexión con las acciones colectivas de protesta no debe llevar al abandono de esta línea de investigación. Otros estudios han demostrado que se puede suponer tal conexión (Nam, 2006, pp. 112-113). Al hacer un ejercicio de aislamiento de los países encontramos que habría relación entre Honduras y El Salvador. En este caso, el país con mayor nivel de inflación efectivamente tiene mayor nivel de acciones colectivas de protesta. En el segundo caso, al analizar a Nicaragua junto con Guatemala, también encontramos que el país con más inflación tiene más protestas.

Quizá un estudio de mayor alcance pudiera tener una visión más completa del problema. Además, por otro lado, también hay que reconocer que aquí no se ha analizado el tema del crecimiento económico⁹. Al mismo tiempo que las economías han mostrado ciertas dificultades, las remesas han mantenido un ritmo en aumento, aunque en menor proporción que en años anteriores. Por lo que se podría suponer que quizá por este lado, el ritmo de la inflación no ha afectado necesariamente el comportamiento de las protestas.

5. Conclusiones

El objetivo de este trabajo consistió en describir el comportamiento de las ACP en cuatro países centroamericanos, describiendo sus frecuencias, la presencia de la violencia y las instituciones señaladas. En concordancia con este objetivo, se ha encontrado que, en este orden, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Guatemala son los países que han experimentado la mayor cantidad de acciones colectivas de protesta.

Cuando nos fijamos en la presencia de alguna forma de violencia en estas acciones,

iniciada ya sea por las fuerzas del orden público o por los mismos manifestantes —violencia entendida de manera general en el sentido de golpeados o daño a propiedades de terceros—, encontramos que estos actos violentos se distribuyen de la siguiente manera: Guatemala (14.7%), Nicaragua (13.8%), Honduras (10.6%) y El Salvador (4.8%). Cabe llamar la atención sobre la poca violencia encontrada y en ningún caso violencia extrema que haya provocado la muerte. Por lo que se puede concluir, en base a esta muestra, que las acciones colectivas de protesta violentas son bastante raras en la región. Además, esta violencia no es muy grave.

Por otro lado, respecto a las instituciones que aparecen señaladas en las acciones colectivas de protesta (señalamiento entendido en el sentido que hayan originado la acción que desencadenó la protesta o porque los protestantes las relacionan con la solución del problema), encontramos similitudes entre los países. Por ejemplo, en todos los casos aparecen instituciones clave para el buen funcionamiento de la democracia. Además, encontramos que en toda la región, cerca del tres por ciento de las acciones de protesta se deben a reclamos a las autoridades por acciones de privados, entendidos como empresas que ofrecen algún tipo de servicio y a las que los protestantes acusan de haber violado alguna ley.

También en este estudio nos hemos preguntado si hay algún indicio de que las acciones colectivas de protesta estén conectadas con algunas variables estructurales. Si bien la muestra no es suficiente para hablar en términos de relaciones causales, sí que hemos encontrado que hay una posible conexión entre la fuerza del legislativo, aquí estudiado más como tipo de presidencialismo, y el número de protestas.

9. Respecto del análisis del crecimiento económico, no hemos podido encontrar información detallada sobre el comportamiento de la economía para todos los países, en el primer semestre de 2008. Lo único que aparece claro son proyecciones de distintas instituciones que prevén una ralentización de la economía de la región para finales de año. Por lo que se puede colegir que en el primer semestre la situación económica no ha sido la mejor.

Es bastante promisorio este campo. Hay que seguir recopilando datos de manera de poder probar las hipótesis en el futuro. En todo caso, es interesante notar que en los sistemas de gobierno en los que presumiblemente el legislativo tiene menos capacidad de control sobre el Ejecutivo, es donde se han observado más acciones colectivas de protesta.

Es evidente que para poder hablar en términos de variables dependientes e independientes hacen falta más datos y diseñar un estudio que permita aislar metodológicamente la relación entre las estructuras y las acciones colectivas de protesta. Pero lo que ha demostrado este estudio es que es necesario seguir investigando en esta línea.

Finalmente, hemos tenido menos suerte en cuanto a las variables económicas. No solo no hemos podido contar con los datos económicos fidedignos para poder hacer algunas inferencias, sino que tampoco ha aportado mucho el análisis de la inflación. Salvo algunas preguntas que quedan en el aire. Por ejemplo, ¿puede la inflación explicar la diferencia entre el número de protestas en Nicaragua y Guatemala, por un lado, y en Honduras y El Salvador, por otro lado? ¿Podrían otras variables económicas explicar el comportamiento de las ACP en estos países?

Referencias bibliográficas

- Chasqueti, D. (2001). *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/chasqueti.pdf>.
- Córdova Macías, R. y Cruz, J. M. (2005). *La cultura política de la democracia en El Salvador, 2004*. San Salvador: UCA Editores.
- Córdova Macías, R. y Cruz, J. M. (2007). *La cultura política de la democracia en El Salvador: 2006*. San Salvador: IUDOP.
- Corporación Latinobarómetro (2007). *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro. Disponible en <http://www.der.oas.org/INFORME%20LB%202007.pdf>.
- Easton, D. (1992). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Elgie, R. (2005). "From Linz to Tsebelis: three waves of presidential/parliamentary studies?", *Democratization*, 1, vol. 12, febrero 2005, pp. 106-122.
- Lanzaro, J. (1998). *Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina*. Disponible en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lanzaro/introduccion.pdf>.
- Lanzaro, J. (2005). "Presidencialismo y democracia: alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno". En Crespo Martínez, I. y Martínez Rodríguez, A., *Política y Gobierno en América Latina*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Linz, J. J. (1990). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- Mainwaring, S. (1990). *Presidentialism, Multiparty Systems, and Democracy: The Difficult Equation* [Kellogg Institute for International Studies Working Paper n.º 144]. South Bend: University of Notre Dame. Disponible en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/144.pdf>.
- Martí i Puig, S. (2004). *Tiranías, rebeliones y democracia: Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Martí i Puig, S. (2008). "El regreso de Ortega: los primeros pasos de la administración", *Revista de Ciencia Política*, 1, vol. 28, pp. 287-303. Disponible en <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v28n1/art14.pdf>.
- Méndez, J. E.; O'Donnell, G.; y Pinheiro, P. S. (comps.) (2002). *La (in) efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*. Buenos Aires: Ediciones Paidós.
- Nam, T. (2007). "Rough days in democracies: Comparing protests in democracies", *European Journal of Political Research*, 1, vol. 46, enero 2007, pp. 97-120.
- Negretto, G. L. (2003). "Minority Presidents and Types of Government in Latin America" [documento presentado en el XXIV

- Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA)]. 27-29 de marzo, Dallas, EE. UU.
- Pérez Liñán, A. (2008). "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", *América Latina Hoy*, vol. 49, mayo 2008, pp. 105-126. Disponible en <http://campus.usal.es/~iberoame/americalatinahoy/ALH-PDF-TIFF/ALHvol49/ALHvol49perezlinan.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Skocpol, T. R. (1984). *Los Estados y las revoluciones sociales: un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Tarrow, S. (1997). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Zovatto, D. y Orozco Henríquez, J. J. (coords.) (2008). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. México D. F.: Universidad Nacional Autónoma de México-International Institute for Democracy and Electoral Assistance.