

Nueva Sociedad Nro. 156 Julio-Agosto 1998, 127-142.

Reforma económica y cambio estatal en Centroamérica

Carlos Sojo

Carlos Sojo: sociólogo costarricense; actual coordinador académico de Flacso-Costa Rica.

Nota: Este artículo, que se centra en los casos de Costa Rica, Honduras y Nicaragua, sintetiza aspectos analizados en C. Sojo: *Reforma económica, Estado y sociedad en Centroamérica*, Flacso-Costa Rica, San José, 1998.

Palabras clave: reforma del Estado, reforma económica, exclusión, América Central.

Resumen:

Las reformas económicas derivadas de los programas mercado-dirigidos limitan las capacidades estatales. La deslegitimación de la autoridad gubernamental erosiona las posibilidades de respuesta institucional, lo que implica un conflicto creciente en torno a la definición y la interpretación de las reglas del juego político y económico. Las sesgadas capacidades técnicas del Estado limitan las posibilidades de un desarrollo con formas participativas de gestión y de definición de políticas; se limitan la prestación de servicios y las funciones de intermediación. Dadas las dificultades para la mediación efectiva América Central se dirige hacia un Estado con capacidades políticas cercenadas, lo que sumado a las tendencias autoritarias del dominio tecnocrático produce una ilusión de fortalecimiento de la sociedad civil que «debe» hacerse cargo de las tareas abandonadas por el Estado.

Para el estudio de las transformaciones experimentadas por los Estados centroamericanos y su efecto sobre las relaciones con la sociedad, consideramos apropiado partir de un plano funcional que examine la forma en que los propósitos de la acción pública se han mudado como resultado de las prerrogativas que se le asignan en el marco del proceso de globalización en el que la región está inserta.

Este análisis incorpora la propuesta de Grindle sobre «capacidades del Estado». En un estudio sobre los cambios estatales en Africa y América Latina, Grindle define como «capaz» un Estado que puede establecer y mantener en vigencia funciones económicas, técnicas, administrativas y políticas, con arreglo al siguiente esquema: a) capacidades institucionales –entendidas como la posibilidad de regular los intercambios políticos y económicos de la sociedad sobre la base de un conjunto de reglas de juego, conocidas y cumplidas; b)

capacidades técnicas –referidas a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas; c) capacidades administrativas –ligadas a la administración eficiente de una red de servicios e infraestructuras considerados básicos, tanto en el plano económico como en el social; d) capacidades políticas –relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Junto con estas capacidades están los mecanismos de participación social y la posibilidad de rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos. En síntesis, los elementos comúnmente referidos a la cuestión del buen gobierno.

Las reformas económicas desarrolladas en el marco de los programas mercado-dirigidos impulsados por los organismos financieros internacionales introducen distorsiones en la concreción de tales capacidades estatales. Sus posibilidades de respuesta institucional se erosionan por la deslegitimación de la autoridad gubernamental, lo que favorece creciente conflictividad en torno a la definición y la interpretación de las reglas del juego político y económico. Las capacidades técnicas se han volcado hacia el reinado de los economistas tecnócratas, lo que limita las posibilidades de un desarrollo con formas participativas de gestión y de definición de políticas. La prestación de servicios y las funciones de intermediación se limitan, y con ello se afectan las capacidades administrativas del Estado y en cierto modo sus capacidades políticas. Se puede avanzar finalmente hacia un Estado cercenado de sus capacidades políticas dadas las dificultades para la mediación efectiva, y superar las tendencias autoritarias del dominio tecnocrático produciéndose así una ilusión de fortalecimiento de la sociedad civil que se «debe» hacer cargo de tareas abandonadas por el Estado.

Estas circunstancias ya empiezan a observarse en los Estados centroamericanos tras algunos años de reforma económica. Pero antes de examinar la evolución respecto a tales capacidades, se hará un breve repaso de los antecedentes de la reforma del Estado en la región.

La reforma del Estado

Lo que se denomina ‘reforma del Estado’ alude a un conjunto de medidas de reciente adopción estrechamente vinculadas a las prescripciones de los organismos financieros multilaterales. En los documentos oficiales y en buena parte de los análisis, esta noción se refiere a las políticas específicamente formuladas para «reorganizar» el aparato institucional. Lo más común es que las acciones de reforma del Estado enuncien medidas de política como las siguientes: reducción de la plantilla laboral; fijación de límites al gasto público; control del endeudamiento de los organismos; racionalización del gasto –un conjunto de medidas cuyo propósito es optimizar el uso de recursos: fusión de instancias, eliminación de ámbitos superpuestos–; y un conjunto de iniciativas que integran el paquete de políticas de privatización y que a menudo se refieren no solo al traslado de propiedad del ámbito público al privado sino también a la liquidación de instituciones, eliminación de servicios subsidiarios, y absorción de

entidades dentro de otras mayores con afinidad funcional. Incluso la idea de descentralización del poder y los recursos del Estado hacia entidades de base local se confunde a menudo con iniciativas de privatización.

Estas medidas conforman la expresión fenoménica de las reformas estatales. Rivera considera que el nombre de 'reforma del Estado' es una expresión metafórica que ha despojado el proceso de los contenidos democráticos. La nueva metáfora entiende que la reforma tiene que ver

... no con la calidad del Estado y las bondades del sistema político institucional que puede regir, sino con las dimensiones, el tamaño y los niveles de rendimiento. A nuestro juicio, la significación de reformar que alude a la corrección positiva de un sistema es transmutada por otra que se aproxima más al sentido repetitivo del verbo, es decir reformar, que quiere decir deshacer para volver a formar; lo cual en términos políticos puede significar colapsar un sistema y una cultura política (p. 168).

La misma argumentación puede realizarse respecto de la reforma económica inducida por la comprensión neoliberal de las exigencias de la inserción internacional. Lejos de tratarse de una «corrección» hacia formas de producción y distribución que garanticen una mayor integración social, la «reforma» se presenta como la disolución de un modelo previo (definido como estatista y cerrado) para la formación de un nuevo esquema de crecimiento basado en la apertura y el mercado. Esta visión de la reforma económica se complementa con la metáfora instrumental de la reforma del Estado. El cambio del Estado se produce para propiciar la formación de una nueva economía. En otros términos, el eje de la reforma económica es la reforma del Estado.

Entenderemos entonces que el propósito integral de las políticas de reforma económica se relaciona tan estrechamente con ámbitos de la competencia estatal, que puede considerarse como un paquete integral de reforma del Estado; que sería el resultado de las transformaciones generadas en las capacidades estatales, como se verá más adelante. El cambio va desde un Estado organizado por el activismo económico del sector público, a uno en que la intervención económica se orienta al estímulo del sector privado. La modificación no se refiere al establecimiento de límites a la intervención económica del Estado, sino a la reorientación de los propósitos de esa intervención. Es por ello que la reforma se presenta con una contradicción de origen difícilmente superable: el reinado del mercado, que sería la superación de las distorsiones extraeconómicas –políticas y sociales– en el juego de la oferta y la demanda, se procura por medio de una integral y profunda *reforma política*. Contrariamente a lo que propugna la reforma económica inducida a favor del Estado, responde a una comprensión «Estado-céntrica» de la realidad social.

Así entendida, el *leit motiv* de la reforma es de contenido fiscal en primer término y mercantil en segundo. Esto significa que el cambio estatal es inducido por

razones de equilibrio fiscal: se hace necesario reducir los gastos y aumentar los ingresos para mitigar y eventualmente eliminar el déficit fiscal, fenómeno al que se atribuyen todos los males del funcionamiento económico.

Como ya se dijo, la segunda razón es de origen mercantil. El cambio del Estado se promueve para favorecer el funcionamiento del mercado. Este propósito se logra al reducir el nivel de intervención económica estatal desregulando actividades, eliminando monopolios, desactivando subsidios y bajando el grado de participación en actividades productivas. Ambas razones responden a una comprensión economicista del Estado y sus funciones. El Estado es interpretado como un ente subsidiario de la gestión económica que le es autónoma. Deteriorado en sus capacidades, hipertrofiado en sus dimensiones, la prescripción señala la necesidad del achicamiento como terapia correctiva.

En contraposición con esta propuesta, puede argumentarse que el cambio del Estado trasciende el ámbito estrictamente económico, tanto en lo relativo al diagnóstico como a los efectos de su intervención o retiro. Por ejemplo, en los años 80 Honduras y Nicaragua iniciaron procesos de democratización que condujeron a transformaciones institucionales en el perfil del Estado. En Nicaragua, primero como resultado de la experiencia *colectivista* durante la gestión del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y después como producto del proceso de recomposición posrevolucionaria a partir de 1990. En Honduras *desde* la restauración del poder civil y el retiro paulatino de los militares del ámbito institucional de la toma de decisiones políticas. Aunque en Costa Rica es donde el cambio estatal parece relacionarse más estrechamente con sus funciones económicas dado que no coincide con una «transición» de orden político, pretendemos demostrar que aquí también se produce un cambio que trastoca otros ámbitos de intermediación. Nuestra hipótesis es que el Estado costarricense reorienta sus estímulos a funciones redistributivas hacia actividades relacionadas con la producción privada. En este sentido, el más «económico» de los cambios estatales tiene connotaciones políticas de corto, mediano y largo plazo. No solamente por la reacción de los afectados y porque toda decisión política comprende beneficios para algunos y perjuicios para otros; también porque cambia el marco institucional donde en el futuro se tomarán las decisiones políticas.

Iniciativas de política y efecto en las capacidades del Estado

En términos generales, la reforma del Estado inducida por el sesgo economicista del consenso de Washington, remite a cuatro ámbitos: a) medidas de atención al problema fiscal, que impulsa la adopción simultánea de iniciativas de recorte de gasto público y de aumento de ingresos; b) medidas de liberalización destinadas a eliminar los controles directos sobre ciertas actividades públicas y los controles indirectos en actividades privadas reguladas. Los programas orientados a la ruptura de monopolios públicos forman parte integral de este tipo de políticas; c) la

desregulación¹ se define como el proceso de eliminación de trabas a la operación de negocios privados e incluye tanto incentivos como desestímulos. En este mismo esquema debe considerarse la ejecución de políticas orientadas a la regulación de actividades de servicio público, en especial tarifas y negocios financieros; d) las medidas de privatización completan el conjunto de variables².

De seguido examinamos cada uno de los cuatro componentes en la experiencia concreta de los países centroamericanos estudiados. No solamente se presenta una síntesis analítica de las políticas puestas en marcha, sino también se procura analizar su impacto social. Para ello se retoma el planteamiento de Przeworski en torno a los tipos de efecto sociopolítico y la temporalidad de los mismos en situaciones de ajuste económico. Las consecuencias de las medidas de transformación del perfil del Estado y sus funciones económicas y sociales se pueden distinguir según afecten grupos específicos o sectores sociales amplios, relativamente indiferenciados. Estos efectos se denominan agregados, cuando su impacto directo sobre grupos específicos es menor que el efecto general sobre el conjunto de la sociedad, y al contrario, pueden ser distributivos cuando el daño o el beneficio se concentra en grupos concretos. Por su temporalidad las iniciativas pueden tener efectos permanentes o transitorios. Según Przeworski

1) Los efectos agregados permanentes son presumiblemente positivos. Las reformas se adoptan porque la actual estructura económica es ineficiente o indeseable y su desempeño puede ser corregido transformando el sistema económico; 2) Algunas consecuencias permanentes son distributivas. Aquellos grupos cuyos intereses estuvieron protegidos en el viejo sistema pueden encontrarse absoluta o relativamente en situaciones de menor bienestar en la economía reformada; 3) El proceso de reformas causa inflación temporal, desempleo e ineficiencias en la asignación de recursos. En consecuencia genera costos agregados transitorios; 4) Finalmente, el proceso de reformas puede

¹ Biersteker (1990) habla de regulación e incluye en este tipo de actividades las que van en el sentido de los incentivos para ciertas ramas como las que procuran, por desatención especialmente, la extinción de otras actividades. Está de manera estrecha vinculada con otras iniciativas ya que «privatizar la economía tiene los efectos más inmediatos sobre las funciones regulatorias del Estado dado que a menudo supone el desmantelamiento de la legislación restrictiva. La reducción del gasto público también conduce a la reducción de las capacidades regulatorias que el Estado preserva. La liberalización de los controles al comercio exterior indica una reducción de las actividades regulatorias del Estado, puesto que el mercado reemplaza sofisticados permisos y esquemas de incentivos generados por el Estado». (p. 487, trad. libre, C. S.)

² El modelo de Williamson (1990) incluye un set de 10 tipos de medidas que componen las reformas económicas. Las tres variables que aquí hemos apuntado sintetizan la propuesta de Williamson así: a) Medidas de control fiscal que incluyen las variables disciplina fiscal, prioridades de gasto público y reforma tributaria de Williamson; b) Medidas de liberalización que integran acciones en el campo financiero y apertura comercial; y c) desregulación que además de las medidas homónimas, incluye la atracción de inversiones y el establecimiento de un tipo de cambio competitivo y, finalmente la variable privatización, que junto a las acciones orientadas a la reducción del aparato estatal, también incluye las políticas dirigidas a garantizar el régimen de propiedad privada.

producir resultados transitorios distributivos: cambios volátiles en los ingresos relativos (p. 147).

La matriz analítica planteada por Przeworski, integrada a las variables que a nuestro entender sintetizan la propuesta de política económica que rige las orientaciones de los gobiernos en los países centroamericanos en estudio, queda como sigue:

Figura

Efectos políticos de las iniciativas de reforma económica

Extensión	Transitorios	Permanentes
Agregados	1(-) Liberalización	3(+) Disciplina Fiscal
Distributivos	2(+) Desregulación	4(++) Privatización

Se desprende de la matriz propuesta que las medidas que afectan grupos sociales indiferenciados en periodos definidos son las reformas de menor grado de dificultad política, es decir que pueden ser ejecutadas con una expectativa baja de resistencia social (indicada por el signo negativo entre paréntesis) en una situación en que existen niveles básicos de confianza de la ciudadanía respecto de la gestión gubernamental. Es el caso de las medidas de liberalización cuyos efectos a menudo relacionados con aumentos en el costo general de vida no se dirigen de manera específica a ningún sector social (aunque los más pobres sufren proporcionalmente mayor daño) y pueden incluso generar beneficios particulares para ciertos grupos. Como quiera que sea, el efecto de las medidas de liberalización es temporal porque implica un ajuste desde controles políticos a controles económicos.

Las medidas de control fiscal producen efectos agregados pero de carácter permanente porque se relacionan con reformas legales para la mejor captación de tributos. Por ello el nivel de resistencia social que generan puede ser mayor (expresado con un signo positivo). Se considera que las reformas orientadas a la desregulación inducen cambios transitorios localizados en el estímulo de ciertas actividades económicas, así como en la eliminación de regulaciones para la fijación de precios –como ocurre en el área de los servicios públicos.

Las medidas que concentran sus efectos en determinados sectores sociales de

manera permanente, dados los mismos niveles de confianza comportan un mayor grado de resistencia potencial y eventualmente una contribución incremental a la inestabilidad política (señalado con dos signos positivos). En el segmento 4 se colocan las privatizaciones, cuyos efectos más generales se refieren a la pérdida de puestos de trabajo (tanto de baja como de alta calificación) y a la transferencia al sector privado de actividades económicas y de servicios en ocasiones desarrollados por medio de monopolios. La transformación intensa del régimen de propiedad también es un resultado permanente de las reformas privatizadoras en situaciones caracterizadas por una excesiva expansión de la propiedad pública.

La reforma del Estado, entendida como eje de las políticas económicas ejecutadas por los países centroamericanos en los últimos años, tiene implicaciones sociales que pueden ser interpretadas con arreglo a ese modelo. No todos los sectores sociales experimentan la reforma con la misma intensidad. Los efectos de las medidas no son siempre permanentes. De seguido se analizan los cuatro componentes de la reforma del Estado de la figura, en sus expresiones comunes para los tres países estudiados, poniendo particular atención en la dinámica de sus efectos sociopolíticos.

Las decisiones de disciplina fiscal que se adoptan producen diversos tipos de consecuencias: en primer lugar han conducido al desempleo dado que el dinamismo del sector público se consideró elemento central en el control del desempleo y el subempleo. Esta disminución afecta proporcionalmente en mayor medida a las mujeres. En Nicaragua, por ejemplo, el 63% de los puestos en el gobierno central era ocupado por mujeres en 1996 (GTZ-INIM). En Costa Rica, si bien la presencia de mujeres en la composición total del empleo público es menor (46%), su participación en los cargos profesionales y técnicos alcanza el 62% (Estado de la Nación).

Dado que el empleo público ha sido componente central de las estructuras sindicales de los tres países, el achicamiento relativo de la plantilla del Estado conduce también al debilitamiento progresivo del sindicalismo. Además, ha precipitado fuertes desencuentros y acciones de protesta y resistencia entre las organizaciones representativas de los empleados y en algunos casos, notablemente en el sistema universitario, extensivas a los usuarios –en este caso estudiantes³. Otro efecto se refiere a la erosión de las capacidades administrativas del Estado por dos razones: la disminución de personal que congestiona los servicios públicos y el retiro de funcionarios calificados hacia el sector privado que disminuye el potencial científico, tecnológico y profesional de la gestión.

El rubro de inversiones experimenta especiales recortes, dado que las obligaciones de deuda y salarios son menos flexibles. En consecuencia la

³ En los tres países el financiamiento estatal a la educación superior es tema de controversia. La opción gubernamental es ampliar la responsabilidad con educación básica.

operación de los servicios públicos empieza a deteriorarse. Los sistemas de distribución de electricidad y el mantenimiento de la red vial han sido particularmente afectados por la limitación de los gastos a las instituciones públicas. En esta dirección los controles fiscales excesivos y sobre todo concentrados en el recorte de los gastos y no siempre en el aumento de los ingresos, amenazan las capacidades técnicas del Estado en tanto impiden el buen desempeño de los agentes económicos, obstaculizando la obtención de los resultados macroeconómicos esperados. En Honduras los niveles de inversión en infraestructura habían venido creciendo desde posiciones apenas superiores al 5% en 1990 a 12% en 1993 para iniciar un nuevo descenso y establecerse alrededor del 8% en 1996⁴. En Nicaragua la tendencia es hacia el crecimiento de la inversión en los años posrevolucionarios; entre 1992 y 1995 la inversión pública pasó de poco menos del 10% del PIB a 16%. Esta situación al parecer tiende a revertirse a partir de 1996, cuando se observa una caída del 2% en la relación. En Costa Rica el comportamiento de la inversión pública muestra estancamiento en niveles extraordinariamente bajos del orden del 4% del PIB.

La reducción arancelaria ha sido más intensa en Costa Rica y Honduras y menor en Nicaragua. Ello ha implicado el favorecimiento del consumo suntuario por un lado y el abaratamiento de las materias primas. Por otro lado ha generado un menor nivel de protección para las actividades económicas favorecidas con el esquema anterior sustitutivo, lo que puede incidir negativamente en los niveles de empleo y en el dinamismo general de ciertas áreas industriales y agrícolas. En contraposición, el supuesto del abaratamiento de los precios finales por acceso a bienes importados de mejor calidad y precio no siempre resiste la prueba de la especulación y la liberación de los márgenes de ganancia del sector comercial importador. Nicaragua se sustrajo de esa tendencia con un manejo comercial menos abierto, centrado en procurar el abastecimiento interno en niveles de subsistencia o por debajo de ellos para una proporción importante de la población.

La multiplicidad de políticas que se adoptan con el estímulo creativo de los organismos multilaterales y la red de tecnócratas que pueblan los gabinetes económicos de los países del área, pueden sintetizarse en cuatro ámbitos de acción, todos relacionados con cambios en el propósito de la gestión pública: la disciplina fiscal y las privatizaciones afectan fuertemente la infraestructura y las capacidades políticas e institucionales del Estado, mientras que las reformas orientadas hacia la liberalización y la desregulación, que se dirigen hacia el control político del juego de los mercados, afectan más las capacidades técnicas y administrativas.

La aplicación de estas reformas es desigual en tiempo e intensidad en los países estudiados. Se observan dos patrones: uno de búsqueda de equilibrios políticos por encima de los económicos con circunstanciales concesiones a los

⁴ Con base en las estimaciones del Consejo Monetario Centroamericano (1997).

promotores de la reforma, como parece observarse en los casos de Honduras y Costa Rica. El otro patrón es el del juego suma cero de reforma radical o ausencia de reforma que parece resumir las opciones que se adoptan en la política nicaragüense de los últimos años.

El debilitamiento de las capacidades estatales generado por las restricciones fiscales y la imposibilidad de formación de un nuevo régimen tributario, han precipitado en todos los países una dependencia del endeudamiento externo –e interno en el caso de Costa Rica. Esta vía plantea problemas de sostenibilidad financiera en el mediano y largo plazo, y genera conflictos de distribución dado que buena parte del esfuerzo fiscal se dirige hacia el pago de las obligaciones de endeudamiento.

La pérdida de la centralidad económica del Estado ha implicado también el deterioro de la condición social de los empleados públicos, hasta entonces soporte fundamental de las capas medias de la población. Esta situación es tanto más grave en sus implicaciones políticas y sociales cuanto más importante fuera la actividad pública en el pasado.

En todo caso, el hecho más significativo es que la aplicación de las reformas económicas del Estado tiene lugar en un ámbito fuertemente politizado. No se observan en los países estudiados posibilidades de ejercicio tecnocrático intenso como ha ocurrido en otros países de América Latina –México con Salinas, Argentina con Menem o Perú con Fujimori. El desarrollo de un nuevo Estado en Centroamérica está teniendo lugar en un ambiente condicionado en grado sumo por el juego político de intereses sociales. Esta situación impide logros económicos significativos y duraderos. Pero al mismo tiempo controla la acumulación de tensiones sociales no resueltas que generan las vías tecnocráticas. Por ello, manteniendo un nivel de reforma que garantice la superación gradual de los principales desequilibrios macroeconómicos, una reforma que se sustenta en el mantenimiento y la reproducción de equilibrios sociopolíticos tiene mayores posibilidades de sostenimiento futuro. En pocas palabras, la ausencia de reforma económica amenaza el equilibrio social en la misma proporción que una reforma atiende solamente resultados macroeconómicos.

Balance

Hasta aquí se ha procurado un acercamiento a la dinámica de las sociedades centroamericanas sujetas a impulsos transformadores de diversos orígenes. La observación no obstante pretende demostrar que, por múltiples que parezcan, en el fondo pueden asociarse a una intencionalidad clara de transformación del Estado. El cambio de éste delimita la calidad de sus respuestas sociales mientras la reorganización de lo social condiciona los cambios posibles en el marco institucional y en las capacidades del Estado. El movimiento es de influencia recíproca y en esa relación es que se identifican las coordenadas del

cambio social.

1. La reforma estatal, eje articulador de la transformación económica derivada de las exigencias de la globalización junto a las demandas del proceso político post-autoritario, responde en primera instancia a un estímulo economicista y que en tanto tal parece mucho más sensible a las exigencias del entorno externo que del plano nacional. Predomina en el diagnóstico la preocupación por el equilibrio financiero al margen de la estimación de las capacidades deficitarias y los excesos burocráticos. En el mejor de los casos éstos son atacados con programas de racionalización, no tanto por ánimo eficientista entre los encargados de la definición y ejecución de las iniciativas, sino más bien porque su solución a menudo concuerda con cierre de instituciones y despidos de personal. Las capacidades del Estado han quedado cercenadas en la búsqueda de un perfil financiero saludable. Pero ello no necesariamente ha conducido, y aquí sí por la presión social, al desmantelamiento o a la inatención de las actividades sociales más imperiosas.

La evidencia señala que el Estado en los países centroamericanos bajo observación ha permanecido jalonado entre dos fuerzas opuestas: la globalización y la integración nacional. Las exigencias de la globalización demandan un aparato estatal reducido, confiable, financieramente equilibrado y promotor del desarrollo –entendido como crecimiento económico. Las demandas de la integración nacional se refieren a aspiraciones más integrales: crecimiento con equidad social; libertad política en democracia y con niveles ampliados de participación ciudadana, prerequisite indudable de procesos genuinos de descentralización.

Enfrentados a las exigencias de disciplina fiscal y liberalismo mercantil, los Estados centroamericanos sin excepción se encuentran en serias dificultades para satisfacer las demandas sociales de corto plazo y las expectativas de largo aliento. Los procedimientos para enfrentar este desarrollo incompatible difieren: en Costa Rica el gasto social se ha resistido a los recortes presupuestarios, aunque no ha sido posible todavía generar ingresos corrientes sobre la base de reformas progresivas en la estructura tributaria. En Honduras y Nicaragua el compromiso endógeno con el desarrollo social parece menos intenso, probablemente gracias al efecto sustitutivo de un voluminoso paquete de cooperación internacional. Los límites de la gobernabilidad residen en este caso muy afuera de los entornos susceptibles de afectación por los gobiernos de turno. Estos no pueden controlar los efectos segregacionistas del proceso de globalización, y tampoco pueden evitar la canalización de fondos por medio de redes privadas y gubernamentales de solidaridad internacional. La pérdida de autonomía del Estado respecto del elemento externo es en este caso evidente.

La solidaridad internacional, al margen de sus loables propósitos, ha contribuido a la disminución de las capacidades estatales –al menos en lo que se refiere a la generación y distribución de recursos con sentido social. Se ha mejorado la

capacidad de producción de servicios sociales públicos pero sobre la base de prácticas dependientes del financiamiento internacional. Por ello, y porque los exiguos recursos disponibles son destinados a actividades para las cuales no se dispone de financiamiento externo –por ejemplo, defensa y seguridad nacional–, las capacidades estatales de atención a lo social son, por lo menos, artificiales y de incierta sostenibilidad futura.

Dado que Costa Rica no dispone de acceso al financiamiento externo en la misma proporción que sus vecinos, ha resuelto el desbalance entre ingresos escasos y demandas crecientes con endeudamiento interno. El efecto político de este instrumento es la sustitución de una gestión redistributiva que recoge excedentes de un sector social para redistribuirlos en donde hay carencias por una gestión financiera de excedentes privados. En lugar de pagar impuestos, los grupos con capacidad de ahorro invierten en instrumentos de deuda privada por los que más tarde devengarán intereses. El círculo de este absurdo distributivo se cierra cuando el Estado se endeuda para pagar deuda.

2. El proceso de globalización ha generado demandas de transformación productiva cuya respuesta ha empezado a impactar la organización de la sociedad. El nudo gordiano está en la capacidad de empleo. El signo de la globalización es el desempleo y la informalidad.

En el extremo, el dinamismo de las economías regionales girará alrededor del consumo suntuario de una reducida elite de productores, gerentes y consumidores de alto nivel. El resto de la sociedad sobrevivirá en el intercambio del mercado informal ligado precariamente con una oferta laboral centrada en actividades de maquila, de baja calificación en la exigencia y de limitadas remuneraciones y seguridades laborales.

El drama es sin embargo la ausencia de opciones. La opción de generación de empleo público no parece repetible al menos en el corto plazo, especialmente en donde la disminución de la actividad estatal se produjo como resultado de la confiscación patrimonial de activos públicos. La inserción en las ramas más avanzadas del empleo globalizado (electrónica, servicios, informática) no parece posible mientras persistan los rezagos en el proceso educativo. El desarrollo del dinamismo económico endógeno tampoco parece viable porque las tendencias del mercado, que en el orden contemporáneo tienen rango normativo, lo desautorizan.

El modelo de desarrollo social tiende a la exclusión. En Costa Rica buena parte de la población vive en situación de precariedad limitada si se la compara con los otros dos países. Esto parece ser indiscutible al observar los niveles de inclusión respecto de las magnitudes de pobreza. Pero el escenario cambia de manera sustancial cuando se examina la capacidad de inclusión futura. Teóricamente el ascenso social puede lograrse por medio de asistencia pública (en especial en salud y educación) o empleo estable que produce ingresos crecientes. Lo óptimo

se encuentra en una positiva combinación de los dos elementos. En este sentido se observan déficits importantes: por un lado la inversión social está amenazada por la urgencia del equilibrio fiscal y la intolerancia tributaria de los grupos acomodados; por otro lado, el mercado no ha generado la suficiente estabilidad en el empleo ni ha desarrollado tendencias de empleo creciente.

Estas dos razones confluyen en un pronóstico reservado sobre las posibilidades de inclusión social derivadas del modelo de crecimiento económico impulsado en los años de la reforma. Los datos indican que la dinámica del empleo como potencial de superación de la pobreza en el futuro tiende más bien a acentuar los umbrales de vulnerabilidad y exclusión social. El panorama no es tranquilizante. La estructura social, tanto por efecto del modelo de crecimiento económico como por consecuencia del reduccionismo fiscal de la reforma del Estado, contribuye a la agudización de las tendencias polarizadoras de la sociedad. Aun cuando por ejemplo no se observen deterioros en las curvas de distribución del ingreso, como es el caso de Costa Rica, es evidente que se está produciendo una tendencia a la segregación. El grupo acomodado, las elites globalizadas, se ha instalado en una corriente que la acerca cada vez más a las pautas de consumo y de vida del entorno globalizado de los países del Norte. Las posibilidades de comunicación son en último término manifestación de los acercamientos intensos entre el segmento económicamente integrado de la población mundial. Pero este proceso ocurre con mayor intensidad en los países del Sur dentro de las murallas, culturales y físicas, que separa el mundo de los pudientes de los excluidos. Los contrastes son cada vez más intensos y no solo porque mejora la disposición de recursos de las elites sino porque las posibilidades de ascenso de los excluidos han quedado congeladas.

En esta dirección el cambio social ha extendido el umbral de tolerancia de la sociedad hacia las privaciones materiales de amplios conjuntos de la población. La lógica del combate a la pobreza no se refiere tanto a la generación de mecanismos de movilidad para el largo plazo sino al desarrollo de iniciativas de compensación para los casos más agudos de la actualidad. La pobreza extrema es el problema central; la vulnerabilidad social y la exclusión son las consecuencias de esa nueva actitud.

3. ¿Cómo ha respondido la sociedad a los cambios del entorno económico y de la gestión pública? Una rápida y fácil respuesta hablaría de confusión. Pero hay que decir más. La dinámica de la acción social en los países estudiados muestra por lo menos las siguientes características:

a) La organización y la representación de intereses emerge como problema para los grupos que ven amenazada su sobrevivencia y su capacidad reproductiva. Esto quiere decir que los grupos globalizados de las elites nacionales no tienen problemas en esos órdenes. En general el desarrollo organizativo de los segmentos empresariales no ha sido problemático y ha logrado establecer, con la excepción de Nicaragua, un discurso unitario coherente con las exigencias de la

globalización. En los casos de conflicto, los relacionados con la preservación de los beneficios disfrutados durante la vigencia del modelo de crecimiento hacia adentro, los círculos empresariales han logrado por los menos dos desenlaces: la gradualización de la apertura o la compensación para la reconversión a menudo hacia actividades comerciales y financieras. En el mismo sentido, la crisis de los sistemas de representación política no parece ocupar en la misma proporción que para otros sectores el interés de los acomodados. El malestar con la política tiene nombre y apellido: impuestos y corrupción. Fuera de ello el sistema funciona porque la racionalidad última de la gestión pública es facilitar el desenvolvimiento de los negocios. El crecimiento del producto es más que ningún otro indicador el parámetro preferido de la eficiencia gubernamental.

b) En el plano de los intereses sociales subordinados, a los que en este estudio nos hemos abocado, parece confluír un conjunto de procesos cuyas relaciones no son del todo claras. En la esfera política se nota una erosión de las formas tradicionales de representación y se amenaza con la suspensión de los deberes ciudadanos, en especial del sufragio. Este sin embargo es un fenómeno que sólo empieza a percibirse en la dinámica hondureña. La expansión de las formas de organización política de base local y comunitaria permite reconocer que la erosión de la política representativa se puede detener con ejercicios más directos de participación, que por definición sólo pueden desarrollarse en tales espacios. En el plano social, los mecanismos tradicionales de expresión de intereses de clase, en especial el sindicalismo y las organizaciones campesinas, han sufrido una merma como consecuencia del deterioro de sus mercados tradicionales. La disminución del Estado ha afectado fuertemente al sindicalismo, mientras que la pérdida de dinamismo de la agricultura ha contribuido a la expulsión de fuerza de trabajo a un ritmo mayor, tanto fuera de las zonas rurales como hacia los mercados no agropecuarios del trabajo rural.

Este proceso ha carecido de contrapesos sociales, lo que significa la disminución de la capacidad de agregación y consecuentemente de representación de intereses de tales sectores ante el mercado y el Estado. Las luchas emprendidas son cada vez más localizadas y específicas. La respuesta estatal se debilita, porque la capacidad de atención a estas demandas es limitada y tiende a desmejorar conforme disminuyen las capacidades fiscales. Han emergido sin embargo otras formas de expresión de intereses; las más intensas se relacionan con enfrentamientos sociales que tienen indudablemente posibilidades intrínsecas de agregación. Se trata de las reivindicaciones de género vinculadas con las luchas feministas por un lado y el movimiento ambientalista por el otro. El resultado de esta movilización social se empieza a percibir en una mayor sensibilidad del Estado ante este tipo de problemáticas, aun cuando parte importante de esa actitud se relaciona menos con una propia convicción y más con exigencias de condicionalidad de entidades donantes, pues buena parte del discurso y las prácticas que lo sustentan han sido desarrollados por organismos técnicos y asistenciales, denominados ONGs, y no por organizaciones de base social. Esto responde a una tendencia, propia de los años de la crisis, a generar

espacios de acción privada orientados a llenar vacíos de la acción ciudadana y de la práctica estatal. Las posibilidades de sostenibilidad de un modelo de representación de intereses basado en la acción de este tipo de organismos son limitadas, y por ello se empieza a percibir una tendencia a la recuperación de roles tradicionales, no sustitutivos, en el funcionamiento de las ONGs y en el desarrollo de sus relaciones con el Estado y con la sociedad civil de la que indudablemente forman parte activa, a diferencia de los partidos políticos, que tienen el mandato ciudadano de la intermediación social por la vía de la representación.

c) La violencia es uno de los principales desafíos de la situación social de nuestros países. Afecta cada vez más la calidad de la gestión pública y los instrumentos de control por parte del Estado son extraordinariamente limitados. Expresa la forma última de un antagonismo radical, no negociable, con el sistema social, con su lógica de funcionamiento basada en el respeto a las libertades individuales y con su procedimiento de acumulación asentado en la majestad de la propiedad privada.

La violencia admite distinciones sociales y de género. Se ensaña con las mujeres y con las comunidades urbano marginales. La acción represiva y la prevención también están socialmente segregadas, porque dependen de la capacidad de pago de las víctimas potenciales. La multiplicación de la violencia y el hecho criminal distorsionan las expectativas generales del sistema: el ánimo de lucro y la conquista individual justifican la violación de normas de conducta y derechos patrimoniales. El Estado, que para los liberales históricos conservaba el monopolio legítimo del uso de la fuerza, comienza a ver desvíos no deseados del precepto. Cuando es posible que los militares reconozcan que la seguridad ciudadana y otros desafíos de índole policial es un ámbito de competencia que no les concierne, el Estado carece de recursos financieros suficientes para hacer frente a las tareas de la seguridad. La paradoja es que la seguridad ciudadana pasa de una apropiación autocrática por parte de los militares a la privatización legitimada por la ley de la oferta y la demanda. La seguridad ciudadana fue violada por el Estado en la época de las dictaduras militares y los autoritarismos revolucionarios, y en la actualidad no hay garantía de defensa alguna. La seguridad, al menos la del encierro y el miedo, sólo existe para los que pueden pagar seguros, vigilantes, alarmas y alambradas. Los demás quedan en la indefensión porque los escasos recursos policiales quedan para la lucha contra el narcotráfico y la acción antimotines.

4. Sin transformaciones importantes en las tendencias reseñadas el futuro no se presenta halagüeño. Sin embargo existen aspectos que sugieren cambios en favor de la integración social. La condicionalidad internacional, en ausencia de compromisos y presiones nacionales, puede continuar y profundizar el papel en procura de transformaciones jurídico-institucionales que aseguren continuidad en las políticas de desarrollo social emprendidas. Sólo así los países que carecen de ellas podrán construir sistemas avanzados de salud y seguridad social, y los que ya han dado pasos en esa dirección modernizarse y mejorar su capacidad de

adaptación a las crecientes exigencias de los mercados internacionales sin sacrificios de bienestar social y estabilidad política.

La consolidación de los partidos políticos, indispensable para el fortalecimiento del régimen representativo, no puede darse desde arriba. Las posibilidades y necesidades comunitarias están indicando que el desarrollo de una nueva política democrática tiene mucho que ver con el fortalecimiento, fiscal y político, de los gobiernos locales.

Encadenadas a nuevas prácticas político-institucionales, las organizaciones sociales pueden avanzar desde lo particular hacia experiencias agregadoras que permitan la adecuada administración de los intereses y una formación de demandas y reacciones no sociales, no reprimida, pero sí capaz de generar respuestas por parte del Estado. La superación de la exclusión en último término requiere antes que cualquier esquema compensatorio de corto plazo, la formación de una conciencia de la inequidad. Esto significa que el paso trascendental es reconocer la riqueza de recursos disponibles y la posibilidad de un bienestar creciente basado no en la acumulación sino en la distribución. Nada nuevo, pero siempre urgente.

Referencias

- Biersteker, Thomas J.: «Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions» en *International Studies Quarterly* N° 34, 1990.
- Consejo Monetario Centroamericano: *Boletín Estadístico Centroamericano*, San José, 1997.
- Grindle, Marilee: *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*, Cambridge University Press, 1996.
- GTZ-INIM: *Diagnóstico de género del Proyecto de Reforma del Sector Público. Acercándose al tema*, Managua, 1997, mimeo.
- Proyecto Estado de la Nación: *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, San José, 1997.
- Przeworski, Adam: *Democracy ad the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge University Press, 1991.
- Rivera, Roy: *Descentralización y la metáfora de la reforma del Estado*, FLACSO sede Costa Rica, San José, 1995.
- Williamson, John: *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington, 1990.



La ilustración acompañó al presente artículo en la edición impresa de la revista.