

**REFORMA ECONÓMICA,  
ESTADO Y SOCIEDAD  
EN CENTROAMÉRICA**

**Carlos Sojo**

**REFORMA ECONÓMICA,  
ESTADO Y SOCIEDAD  
EN CENTROAMÉRICA**



**FLACSO**

330.9728

S66r

Sojo, Carlos

Reforma económica, Estado y sociedad en Centroamérica / Carlos Sojo.-- 1. ed. -- San José: Flacso-Sede Costa Rica, 1998.  
144 p.

ISBN 9977-68-099-x

1. Reforma económica - América Central. 2. Estado - Reorganización.  
3. Cambios sociales - América Central. I Título.

Ilustración de la portada:

Sin título.

Héctor Olivares, costarricense.

Acrílico sobre tela 60 x 70 cm.

Producción editorial:

Mercedes Flores Rojas

© Sede Costa Rica -FLACSO-

Primera edición: Junio 1998.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica

## INTRODUCCIÓN

Los procesos sociales son el resultado de la conjunción de factores políticos, económicos y culturales que se engarzan en una experiencia histórica particular. Se trata de un sistema de acción recíproca. Las transformaciones en cualquiera de las dimensiones son procesadas en el conjunto, lo cual produce un desenlace generalmente conflictivo.

En los últimos años, los cambios políticos han conducido a transformaciones importantes en la forma de administración de los poderes públicos en la mayor parte de los países centroamericanos. En los casos que provenían de experiencias autoritarias, se ha producido una progresiva apertura que tiende a fortalecer la participación ciudadana en concursos electorales que, a su vez, se han revelado como los únicos mecanismos legítimos para el ascenso al poder del Estado. En donde no, como en Costa Rica, los cambios en el entorno económico han modificado las funciones del Estado en la sociedad y al mismo tiempo han producido nuevas expectativas sociales respecto de la gestión pública.

El propósito de este estudio es comprender la forma en que esas transformaciones, generalmente referidas a los ámbitos político y económico, han afectado el entorno social. Esto, en otras palabras, se refiere a la necesidad de comprender los efectos en la sociedad del cambio del Estado y de la economía.

Este estudio indaga la dinámica del cambio social experimentado por tres países centroamericanos durante la década de los noventa. La selección de los países está motivada en sus posibilidades comparativas. Se trata de situaciones extremas en lo que se refiere al grado relativo de bienestar. Usando como parámetro el índice de desarrollo humano del PNUD (1997) se tiene por una parte a Costa Rica situado como el segundo país, solo superado por Chile en el ámbito latinoamericano dentro del grupo de países de alto desarrollo humano; mientras que, por otra parte, se encuentran Nicaragua y Honduras los dos países de menor nivel de bienestar en el continente, con la excepción de Haití. No obstante, son países que por razones políticas y económicas, han experimentado cambios semejantes en los últimos años. En los tres, por ejemplo, aunque con distintos resultados se han producido reformas económicas orientadas a la liberalización y el equilibrio fiscal. En los tres, pese a los desiguales niveles de desarrollo de la actividad pública, se ha desarrollado una política antiestatista (por paradójica y quizá contradictoria que parezca la expresión). En todos, finalmente, lo no estatal se ha modificado sustancialmente como resultado en buena medida de las transformaciones inducidas en las prácticas estatales.

Para situar los alcances de esta exploración, es necesario, en primer lugar, clarificar los sentidos que se darán aquí a algunos de los conceptos que hoy día son más frecuentes en el ámbito político y académico centroamericano, pero no por ello suficientemente explicativos. Se trata especialmente de una revisión del significado de la noción de sociedad civil y sus relaciones con la esfera del Estado y el ámbito de la producción económica.

La propuesta se centra en la negación de las interpretaciones totalizadoras del Estado y su relación con la sociedad, para la afirmación de la existencia de un vínculo interactivo. La reacción antiestatista del pensamiento neoliberal neoconservador ha implicado la formación de una noción absolutista de lo social. Los llamados a todo el poder a la sociedad y el Estado mínimo aunque originados en el pensamiento conservador, han terminado legitimados por las reacciones "populares" a las incapacidades del Estado. Esto ha conducido al fortalecimiento de una ideología "oenegeísta", entendiéndose por tal la afirmación de que toda incapacidad del Estado para

responder a exigencias sociales, así como las limitaciones de la sociedad para generar demandas hacia el Estado, pueden ser confrontadas por una gestión técnica en manos de agencias definidas por su condición "no gubernamental". Se origina así una afirmación acrítica del valor sustitutivo de la acción de los privados ante un espacio público "incapaz". El punto de discrepancia entre la lógica conservadora y el planteamiento "oenegeísta" estriba en el número de los sujetos concurrentes: en el primer caso, la superación es el resultado de la acción individual, garantizada por el aprovechamiento racional de las oportunidades; en el segundo, la acción colectiva se asume como mecanismo central para la superación de necesidades que son experimentadas en el entorno comunitario.

Las visiones totalizadoras, absolutistas (Hinkelammert), tanto del Estado como de la sociedad (igualada así al mercado) no concuerdan con una realidad en la que el fortalecimiento de cierto tipo de organizaciones sociales se enfrenta con el debilitamiento de la capacidad estatal de solventar no solo los nuevos desafíos de la integración a un entorno global competitivo, sino también las exigencias más antiguas de redistribución, justicia y equidad social. Sin perderse en oscuras revisiones, es preciso en esta dirección recuperar para el análisis una noción de sociedad civil que permita reconocer los vínculos y las especificidades entre lo social y el Estado.

Bobbio (1986) resume el sentido más usado de la noción sociedad civil con el cual se enuncia:

...el terreno de los conflictos económicos, ideológicos, sociales y religiosos, respecto de los cuales el Estado tiene la tarea de resolverlos ya sea mediándolos o suprimiéndolos; como la base de la que parten las demandas respecto de las cuales el sistema político está obligado a dar respuestas; como el campo de las varias formas de movilización, de asociación y de organización de las fuerzas sociales que se dirigen hacia la conquista del poder político.

Así la idea de sociedad civil remite, en última instancia a un ámbito relacional. En esa dirección, Claus Offe (1996) advierte que entre Estado y sociedad civil existe una relación de beneficio directamente proporcional:

...respecto de las entradas ("inputs" demandas) como de las salidas ("outputs" políticas), es de esperar una correlación positiva entre la fortaleza y robustez del Estado, y la fuerza (esto es la capacidad de organización y movilización) de su infraestructura asociativa de "recursos políticos". Ahora bien la capacidad de organización y conflicto de los actores colectivos activos en la infraestructura asociativa del Estado depende a su vez de los cambios socioestructurales en la división del trabajo social y en la estratificación social, de los procesos de cambio cultural (individualización) y de las divisiones ocasionadas por formas particulares de asuntos políticos. (p.113, *traducción libre C.S.*)

De este modo, la fuerza del Estado es su capacidad de respuesta ante las demandas que se originan en una infraestructura asociativa (la sociedad civil) que a su vez genera nuevos recursos políticos. La formación futura de demandas depende mucho de los resultados de las políticas en la sociedad civil. Las debilidades son concurrentes: es decir, un Estado incapaz de respuesta se refleja en una sociedad debilitada en su poder de agregación de intereses y formación de demandas (inputs). Queda claro por ello que los llamados al fortalecimiento de la sociedad civil en vista de la crisis del Estado y para reforzar filosofías libremercantiles antiestatistas son en este sentido expresión de una falsa dicotomía.

Esta percepción de fortalecimiento mutuo entre sociedad civil y Estado también está presente en las explicaciones de los procesos de modernización y transición democrática reciente. Como advierten Przeworski (1995) y los restantes 20 miembros del Grupo sobre Transformaciones en los Sistemas Este-Sur, en su informe *Sustainable Democracy* "no solo el Estado sino también la sociedad civil son débiles en las nuevas democracias".

En el mismo sentido tras una revisión de las teorías marxistas y post marxistas sobre el Estado y habiendo constatado la existencia de al menos dos corrientes de pensamiento, una estatocentrista y la otra socio-centrista, Jessop (1996 indica la necesidad de una comprensión intermedia, en su propuesta, el análisis del Estado como una relación social. Esta propuesta se basa en la convicción de que primero:

...el Estado es una arena estratégicamente selectiva que ejerce efectos asimétricos en la organización del poder; y segundo, que dentro de los límites de selección estratégica, el resultado concreto del poder del Estado depende del cambio constante en la correlación de fuerzas involucradas en la acción política tanto dentro como fuera del Estado. (p.303, *traducción libre C.S.*)

Se desprende que lo político cruza los acontecimientos que se desarrollan dentro o fuera del Estado, acontecimientos que están limitados en la actualidad a la preservación del carácter capitalista de este. Pareciera que la propuesta de Jessop vuelve de nuevo a la tradición gramsciana en la que Estado y sociedad son momentos de la superestructura. No obstante, Jessop es explícito en la consideración de posibilidades analíticas diferenciadas.

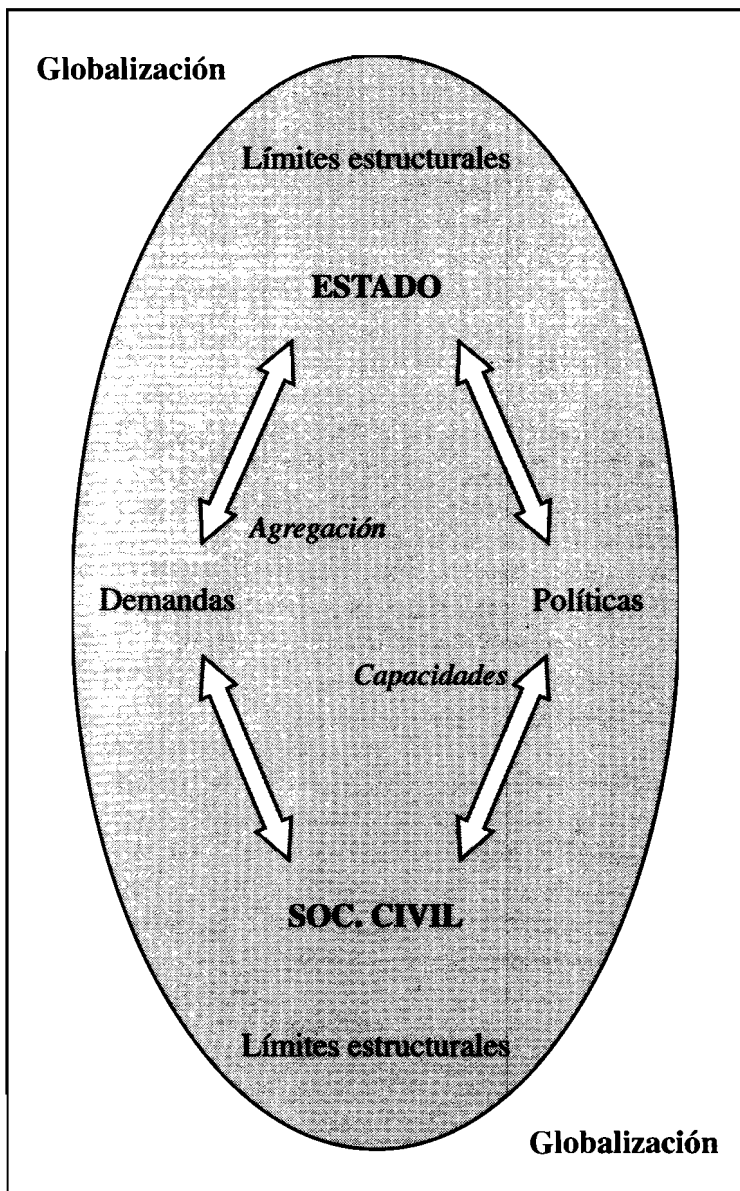
Señala que en la perspectiva relacional que propone el enfoque estatista deberían ponerse los acentos en la manera en que las distintas formas de Estado (corporativista, pluralista, parlamentario, etc.) contribuyen a la reproducción social y desarrollan estrategias de selectividad en el marco de sus capacidades de "poder infraestructural", esencialmente sus funciones regulatorias de la esfera de la producción. Por otro lado, considera que el enfoque centrado en lo social debería concentrarse en el balance de fuerzas, sus recursos y capacidades organizativas y la forma en que se expresan en instituciones y prácticas estatales.

Partiendo de estas propuestas, entenderemos por sociedad y sociedad civil la red de relaciones y los recursos institucionales y políticos que se desarrollan entre agentes colectivos en la esfera privada: es decir, en los ámbitos no estatales. Que tales relaciones se encuentran encadenadas a un engranaje de vínculos con el ámbito público y que están determinadas por el sustrato estructural de la esfera económica en un plano cada vez menos referido a los límites del Estado-nación. Finalmente, que son capaces de incidir en la formación de un tipo de acción pública que a su vez condiciona el comportamiento futuro de la sociedad, estimulando o inhibiendo la gestión de ciertos actores y la organización de ciertos intereses.

Gráficamente, la propuesta analítica se presentaría como sigue:



**Figura 1**  
**Relaciones Estado Sociedad**



El diagrama muestra como el tipo de relación entre sociedad civil y Estado está condicionado y a la vez incide sobre los límites estructurales. Aunque se trata de transformaciones dentro del sistema capitalista dominante (porque convive con formas pre capitalistas –arcaísmo rural– y formas poscapitalistas como la informalidad transnacional, etc.) los cambios derivados de las políticas de reforma económica de los últimos años también modifican los límites estructurales. Asimismo, tales límites entran en relación con el entorno global, con el proceso de modernización vía internacionalización<sup>1</sup> que es particularmente relevante para las pequeñas y altamente dependientes sociedades centroamericanas. Se muestra también que el proceso de formación de demandas desde la sociedad hacia el Estado concierne la capacidad de agregación de intereses en el conjunto social. Mientras tanto el movimiento de creación de políticas; es decir, el vínculo del Estado con la sociedad, está relacionado con el problema de las capacidades del Estado. Se trata de momentos no consecutivos porque las demandas sociales no siempre generan políticas y las políticas en ocasiones se presentan anticipando o creando demandas y necesidades sociales.

En el estudio que realizamos de tres países centroamericanos, se presenta una exploración del cambio social a partir de la modificación de los distintos componentes del diagrama. En primer lugar, se analizará el cambio en el Estado desde una perspectiva funcional. Determinante de la capacidad de atención a las demandas de la sociedad, nuestra hipótesis es que el Estado en Centroamérica ha cambiado menos por el influjo de ese intercambio interno y más por el desarrollo del proceso de modernización vía internacionalización. Se pondrá el acento en el cambio funcional, utilizando la diferenciación de "capacidades" del Estado.

En un segundo momento, el análisis se concentra en la dinámica del cambio estructural a nivel macro. Se trata de examinar tendencias que indican reorganización de intereses y formación de actores en el plano social. La hipótesis es que el cambio económico se orienta a la

---

1. Modernización vía internacionalización (Przeworski *et al.* 1995) alude a lo comúnmente conocido como proceso de globalización. Se refiere a la tendencia global de estímulo de la democracia liberal, la cultura orientada al consumo y el capitalismo.

formación de una nueva hegemonía menos dependiente de las redes tradicionales de explotación agropecuaria y más cercana a las demandas especulativas del entorno externo. No obstante, si bien este cambio ha permitido la activación de posibilidades nuevas de acumulación creciente, observando los procesos de empobrecimiento e inserción laboral se notan tendencias de desintegración social significativa. En último término, si bien hay evidencia de las posibilidades de que el modelo de desarrollo vía internacionalización genera mayor concentración de riqueza, se observan pocos indicios en torno a sus capacidades de integración social. En este sentido, se enuncia una potencial crisis en el proceso de consolidación de las formas civiles y sociales de la ciudadanía en la región.

Este análisis se completa en un tercer momento con una estimación de los recursos de poder organizativo de la sociedad civil, cotejados finalmente con la calidad de los instrumentos e instancias de intermediación y representación política. La hipótesis aquí es que existe un desarrollo desequilibrado de recursos organizativos entre los distintos sectores que favorece a las elites modernizantes permitiéndole un acceso "directo" a las instancias estatales decisorias. Paralelamente, los partidos políticos pierden capacidad de transmisión y las organizaciones corporativas de base popular se deterioran como resultado de su marginalidad. El círculo se cierra con la forma en que esta producción desequilibrada de demandas sociales disminuye la capacidad estatal de producción de legitimidad en el conjunto social. Se trata de examinar los avances en el proceso de formación y consolidación de la ciudadanía política, pero llevando la observación más allá de las reglas del juego electoral y más cercana a un proceso de elección de opciones de política que se orientan al bienestar social o lo amenazan.

Esta investigación es el producto de un proceso de reflexión que lleva varios años y que todavía continúa. En esta etapa muchas personas en los tres países se han tomado el trabajo de leer borradores del informe y presentar sus observaciones, críticas y sugerencias. En Nicaragua, gracias a la hospitalidad de Alfred Stoll, de la Fundación Ebert, pude intercambiar opiniones sobre una versión preliminar con María Rosa Renzi, Elvira Cuadra, Ángel Saldomando, Rodolfo Delgado, Rosa María Téllez, Olimpia Torres y Ana Victoria Rodrí-

guez. En Honduras, fueron de extrema utilidad las conversaciones con Guillermo Molina Chocano, Dante Ramírez, Efraín Díaz y Rolando Sierra, Thelma Mejía, Carlos Arita, Adolfo del Cid y Leticia Salomón. En ambos países el apoyo de las embajadas de Costa Rica y de sus embajadores, Edgar Ugalde en Nicaragua y Manuel Carballo en Honduras, facilitó las cosas y favoreció la comprensión de la dinámica local. En los tres países, los representantes y amigos de la Fundación Ebert prestaron su apoyo y colaboración; Reiner Radermacher y Guillermo Villalobos en Costa Rica, Alfred Stoll en Nicaragua y Ludgera Klemp en Honduras. En Costa Rica, finalmente, el trabajo se benefició de los comentarios y las observaciones de Isabel Román de la Universidad Nacional, Abelardo Morales, Roy Rivera, Juan Pablo Pérez Sáinz y Rafael Menjívar, todos de FLACSO Costa Rica. Elizabeth Azoifeifa, Yamileth Villalobos, Flor Montero y Eliézer Cifuentes, del personal administrativo de FLACSO, contribuyen más de lo que creen a la realización de los proyectos de investigación. Mercedes Flores se encargó de la producción editorial. A todos ellos mi agradecimiento. No obstante, debo indicar que el resultado final del estudio refleja tan solo mis opiniones y es mi entera responsabilidad.

Un agradecimiento final a la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (ASDI), que aportó a la Sede Costa Rica de FLACSO, los recursos para la realización de este estudio.

# 1

## REFORMA ECONÓMICA Y CAMBIO ESTATAL

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 (1995) sobre "capacidades del Estado". En un estudio sobre los cambios del Estado en África 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:

*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.

*Capacidades técnicas:* referidas a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas.

*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.

*Capacidades políticas:* relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Adyacente a 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 evidencia de deslegitimación de la autoridad gubernamental, lo cual 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 confronta la posibilidad de desarrollo de formas participativas de gestión y 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 ejercer 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.

Esas manifestaciones ya se empiezan a observar en el quehacer de los Estados centroamericanos tras algunos años de reforma económica.

Antes de examinar la evolución de los Estados centroamericanos en referencia a tales capacidades, se hará un breve repaso de los antecedentes de la reforma del Estado en la región.

## REFORMANDO EL 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, la noción "reforma del Estado" se refiere a las políticas específicamente formuladas para "reorganizar" el aparato institucional. Lo más común es que las acciones de reforma del Estado se refieran a medidas de política como las siguientes: reducción de la planilla del Estado; fijación de límites al gasto público; control del endeudamiento de las instituciones del Estado; racionalización del gasto (que consiste en un conjunto de medidas cuyo propósito es optimizar el uso de recursos: fusión de instituciones; eliminación de ámbitos superpuestos entre otras) y, finalmente, 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 la reforma del Estado. Rivera (1995:168) considera que la propuesta de reforma del Estado que origina las medidas antedichas, 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, con 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 re-formar, que quiere decir deshacer para volver a formar; lo cual en términos políticos puede significar colapsar un sistema y una cultura política.

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 del Estado, que puede bien considerarse como un paquete integral de reforma del Estado. La combinación de medidas de estabilización macroeconómica, ajuste estructural y readecuación de actividades del Estado corresponde a un paquete general de "reforma del Estado". Tal reforma sería el resultado de las transformaciones generadas en las capacidades del Estado, como se verá más adelante. El cambio va en la dirección de un Estado organizado por el activismo económico del sector público, a uno en que la intervención económica se orienta al estímulo del sector privado. El cambio 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 del Estado se presenta con una contradicción de origen difícilmente superable: el reinado del mercado que es 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*. Contrario a lo que propugna la reforma económica inducida a favor del Estado responde a una comprensión "estato-céntrica" de la realidad social.

El "leitmotiv" de la reforma así entendida es de contenido fiscal en primer término y mercantil en segundo. Esto significa que el proceso de cambio del Estado se induce primero por razones de equilibrio fiscal: es 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.

La segunda razón, como se dijo, 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 del Estado desregulando actividades, eliminando monopolios, desactivando subsidios y bajando el grado de participación del Estado 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 a 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 ochenta, 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 postrevolucionaria a partir de 1990. En Honduras, desde la restauración del poder civil y el retiro paulatino de los militares del ámbito institucional de toma de decisiones políticas. Aunque en Costa Rica es donde el cambio del Estado parece relacionarse más cercanamente con sus funciones económicas dado que no se mezcla con una "transición" de orden político, pretenderemos demostrar que aquí también se produce un cambio que trastoca otros ámbitos de intermediación. Nuestra hipótesis es que el Estado costarricense reorienta sus prioridades desde el estímulo de funciones destinadas a la redistribución hacia el favorecimiento de 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 dentro del cual en el futuro se tomarán las decisiones políticas.

La temporalidad de los cambios es desigual y este aspecto parece de suma importancia para la administración de los efectos y las eventuales resistencias. El momento en que se adoptan las medidas

de reforma, es crucial en el desenvolvimiento futuro de estas, dado que de ello depende la organización de las resistencias y el desarrollo de espacios de acción alternativa para los funcionarios encargados de su ejecución. En ese sentido, Armijo, Biersteker y Lowenthal (1995) han formulado un conjunto de modelos que pretenden explicar alternativas de enfrentamiento con la "incompatibilidad transitoria" que se produce cuando las reformas económicas deben impulsarse en medio de procesos de democratización, tanto por el efecto económico adverso de la apertura política como por la resistencia que ciertos sectores pueden generar hacia el proceso democrático cuando este lleva adelante reformas económicas socialmente costosas.

Estos modelos son los siguientes: a. *evitar la simultaneidad* congelando la transición en alguna de las dos variables de la ecuación democracia y reforma económica. Este procedimiento a menudo ha castigado la transición política como ocurrió con las reformas económicas adoptadas en situación autoritaria en Chile, Zaire con Mobutu y las Filipinas bajo Marcos. En Nicaragua, las reformas de 1988 pueden interpretarse dentro de este modelo. No obstante, se conocen casos en que la consolidación de las instituciones políticas ha sido considerada prioridad ante el proceso de reforma económica. En esta dirección los autores citan los casos de India y Costa Rica como ejemplos de democratización antes de períodos de liberalización económica aunque en ambos casos la democratización ocurrió en el período de postguerra cuando la prisa por la apertura era mucho menor; por ello se hace difícil la comparación con los actuales procesos de reforma "antiestatista". No obstante, este puede ser un buen ejemplo de la actitud de los gobiernos cuando están enfrentados con situaciones electorales y prácticamente "congelan" la aplicación de paquetes económicos políticamente costosos. b. La segunda modalidad se refiere al *tratamiento de choque*; es decir, a la aplicación drástica de las reformas económicas que impulsa a la población a reconocer que pese a los efectos recesivos se ha superado un punto de no retorno y el avance hacia mayores niveles de bienestar futuro es claro. Este camino, al que Nicaragua ha acudido más que los demás países bajo exploración, deja muy poco margen de maniobra y requiere de altos grados de confianza ciudadana en la gestión gubernamental. c. La tercera modalidad recomienda la postergación de la

*reforma hasta que los efectos negativos de la crisis del modelo precedente sean tan severos, incluso superiores a los del ajuste por venir, que la reforma adquiere viabilidad política. Esta parece ser la ruta seguida por Costa Rica al inicio de las reformas estabilizadoras en 1982. d. Finalmente existe una cuarta vía relacionada con la adopción de mejoras en la calidad de la administración económica y política del Estado. Esta modalidad puede ser identificada parcialmente en varios países de la región dado que incluye acciones que han sido ampliamente desarrolladas en los diversos países: ajuste de las políticas implementadas; fortalecimiento de las capacidades del Estado, perfeccionamiento del sistema político democrático e introducción de actitudes empresariales y eficientistas en el comportamiento de los funcionarios públicos.*

Costa Rica inició su proceso de transformación económica a partir de la segunda mitad de los años ochenta, mientras que en Honduras y Nicaragua la reforma se lanzó un lustro más tarde. El contexto en el que se realizan las transformaciones presenta particularidades diferenciadas. Costa Rica no afrontaba una situación de democratización dado que su régimen político había logrado alto nivel de consolidación institucional desde la ruptura producida al finalizar la década de los cuarenta. Sin embargo, puede reconocerse que el Gobierno adopta políticas de transformación de funciones económicas del Estado en un momento en que la resistencia social estaba doblemente mitigada: Primero, por la cercanía de la crisis económica de principios de los ochenta que sirvió de justificación simbólica para la activación de un discurso y una práctica anti-estatista. La población estaba dispuesta a pagar un precio para conjurar la posibilidad de una nueva debacle. Al mismo tiempo, segundo, el escenario geopolítico de la región le permitió al país disponer de una cantidad hasta entonces desconocida de recursos financieros en concesión aportados por los Estados Unidos con el propósito de mantener vigente un espejo democrático ante la experiencia sandinista en Nicaragua.<sup>2</sup> Los recursos de la ayuda estadounidense sirvieron para mitigar los efectos de la reforma económica y para compensar a las víctimas de un cambio

---

2. El impacto y los motivos de la asistencia de Estados Unidos a Costa Rica en la década de los ochenta los analizamos en Sojo (1991, 1992).

en las funciones económicas del Estado costarricense y en el curso general de la vida económica del país.

Para la época en que Honduras y Nicaragua empezaron a desarrollar planes de transformación estatal, las ventajas históricas que disfrutó Costa Rica empezaban a desaparecer. La voluntad filantrópica de Washington disminuyó en directa proporción con la caída de los sandinistas y el avance de los procesos de pacificación. En el caso de Nicaragua, los compromisos iniciales de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) de financiar hasta por 1000 millones de dólares la reconstrucción postrevolucionaria no se cumplieron cabalmente. Hubo conflictos y retenciones primero relacionados con la ausencia de cambios satisfactorios para Washington en relación con el Ejército Sandinista y después como resultado de los conflictos todavía no resueltos sobre las propiedades confiscadas. Aunque la tendencia es a una reducción significativa de las donaciones, el monto invertido según AID hasta 1996 ha sido considerable. Se han desembolsado 800 millones de dólares y se han suscrito compromisos por 92 millones más. Hasta 1999 AID mantiene compromisos por aproximadamente 60 millones de dólares anuales.<sup>3</sup> En el caso de Honduras, la disminución más severa de la ayuda norteamericana se aprecia a partir de 1992. Ese año las donaciones estadounidenses cayeron de 138 millones de dólares el año anterior a 61 millones. En 1994 habían bajado a 23 millones, pero en 1995 volvieron a subir a 43 millones. Aunque aquí también la tendencia es hacia la baja Estados Unidos continúa siendo el principal soporte financiero de Honduras. Según los datos de SECPLAN, Estados Unidos aportó el 56% de la cooperación internacional recibida por Honduras entre 1982 y 1995 y el 60% de todas las donaciones. (SECPLAN-GTZ, 1996).

Por otro lado, la "voluntad de sacrificio" de la población indudablemente sufría como resultado de una larga experiencia de crisis generalizada. Tras muchos años de medidas de ajuste frustradas, como en Nicaragua después de los primeros intentos de estabilización conducidos por el gobierno de Daniel Ortega a partir de 1988, o enmarcados en el ciclo de avances y retrocesos originados en el

---

3. La fuente es USAID Nicaragua Highlights, March 20, 1996.

ritmo electoral, como el caso de Honduras, es poco probable que la población acepte sin más nuevos sacrificios. Al menos no sin mayores niveles de resistencia activa o desafección política que es una forma pasiva de mostrar desencanto con el estado de las cosas. El primer caso, la resistencia, es típico de la experiencia nicaragüense de los años noventa; mientras que en Honduras la tendencia es a la apatía, la desmovilización y el abstencionismo.

Sin embargo, en cada caso existían circunstancias propicias para el ensayo de alguna modalidad de ajuste. En el caso de Nicaragua, el intento de ajuste sin Banco Mundial desarrollado por los sandinistas había iniciado malestar social contra las medidas de contención del gasto público porque se orientaron hacia la fuente más segura de empleo para una buena parte de la población. No obstante, para cuando la Administración de Violeta Barrios asume las riendas del país, en 1990, hay condiciones para un último sacrificio. En un escenario de paz el ajuste reflejaría pronto resultados positivos para la población y además se contaría con el respaldo de la Administración norteamericana que se había comprometido a financiar masivamente la reconstrucción postsandinista. Por ello, la adopción de un procedimiento de choque en la aplicación de reformas económicas no parecía, teóricamente, descabellada. El diseño original del paquete de reformas estableció una modalidad de estabilización vía choque especialmente concentrada en el control de la inflación. El Plan Mayorga, denominado así en referencia a su principal organizador presidente del Banco Central, se caracterizó por un tono impositivo que a la par de la severidad de las medidas colocó los distintos frentes de oposición en abierta confrontación con el paquete económico. Menos de un mes tardaron las primeras huelgas y menos de un año para iniciar un nuevo intento gubernamental, esta vez más sensible a las exigencias del entorno político denominado Plan Lacayo, en referencia al papel concertador que debía jugar el Ministro de la Presidencia (Stahler-Sholk, 1996). Como resultado de la mala estimación de las posibilidades del modelo de ajuste intensivo o de choque, el desequilibrio macroeconómico continuó en 1990 y al mismo tiempo se exacerbaba la intensidad del enfrentamiento con los sectores sociales y políticos adversos a la reforma. El reinado tecnocrático duró poco y la administración política de las reformas,

en un escenario en el que no se lograban todavía equilibrios básicos posiblemente, obstaculizó la aplicación sostenida del paquete estabilizador. A partir de 1991 se adoptaron medidas más severas que se ampliarían hacia reformas estructurales concentradas en la disminución del papel del Estado en la economía (Evans, 1995).<sup>4</sup> En cierto modo se transitó del modelo de choque (2) a la opción de mantenimiento de los equilibrios políticos básicos (1) por encima de los macroeconómicos aunque en este campo, *vis a vis* la situación al inicio de las reformas, se lograron algunas mejorías. Con la adopción del Plan Lacayo en términos más duros aunque procurando mitigar las resistencias políticas, se transita de nuevo al modelo de choque (2).

La situación en Honduras era diferente tanto en el plano político como en el económico social. En contraste con el cambio de régimen<sup>5</sup> en que se encontraba Nicaragua en 1990, las reformas económicas en Honduras se aplican cuando se ha avanzado en el proceso de restauración democrática tras dos décadas de gobiernos militares. Para 1990 el bipartidismo restaurado ofrece un umbral mucho menor de incertidumbre respecto de los resultados electorales así como de las consecuencias de la decisión ciudadana. En ese sentido existía un mayor espacio político para la aplicación de reformas económicas socialmente costosas. La ausencia de un programa sostenido de reformas en los años ochenta puede interpretarse como la aplicación del modelo (1) en su variante política, dando preferencia a la formación de mecanismos institucionales postautoritarios antes que a la adopción de conflictivas reformas económicas. Pero, pese al grado

- 
4. Avendaño (1996) denomina el ajuste adoptado en la primera fase de la Administración de Violeta Barrios como un "choque heterodoxo" caracterizado por la fijación y el control de los precios del dinero, la canasta básica, el trabajo y el dólar combinado con un "choque ortodoxo" que consistió en límites para la asignación de crédito, el control del desequilibrio fiscal y la paridad de la liquidez interna a las reservas internacionales. Las calificaciones siempre han sido complicadas a partir de la observación de ambiciosos programas gubernamentales. La correcta ponderación del carácter gradual o intensivo de un programa de reforma económica debe referirse más bien a los resultados observados que a los propósitos definidos en el papel. No siempre se hace lo que se quiere, y muchas veces se puede hacer lo que no estaba previsto.
  5. Se identifica cambio de régimen cuando se transforman los marcos institucionales del poder; es decir los poderes políticos y sus reglas de interacción entre sí y con los gobernantes. Sobre el particular, véase Alcántara (1992:114-53).

de control que ofrecía un régimen institucional consolidado, a diferencia de Nicaragua, no se contaba con el cansancio y la ansiedad por el cambio que el electorado nicaragüense expresó al favorecer a la UNO. Para el inicio de los 90 cuando se aplica un "programa comprensivo de reforma"<sup>6</sup> el modelo para confrontar la incompatibilidad transicional se acercaba a la opción (3) por los efectos, dado que para 1990 los efectos económicos y sociales acumulados eran lo suficientemente agudos como para por sí solos mitigar la resistencia ante políticas correctivas también costosas pero, presumiblemente, temporales. No obstante, las medidas adoptadas apuntan más hacia manifestaciones del modelo (4) relacionadas con el mejoramiento de las capacidades del Estado.

Las políticas de estabilización y ajuste se habían iniciado desde los años ochenta aunque muy matizadas por el dinamismo conservado del sector público y el efecto de la inyección de divisas frescas de los Estados Unidos que mantenía una especie de espejismo financiero semejante al que experimentó Costa Rica en esos años. En 1988 la Administración Azcona aprobó un primer programa de ajuste estructural con el Banco Mundial, pero su aplicación se vio obstaculizada por las exigencias del ciclo electoral. En este caso, las necesidades del entorno político prácticamente cancelaron la posibilidad de ejecución de cualquier paquete de reformas económicas. Los observadores locales del proceso no dudan por ello en situar el inicio del período de reformas económicas en Honduras con el ascenso de la Administración liberal de Rafael Leonardo Callejas (Díaz, Robleda y Salomón, 1997).

Se inicia así un período de reformas marcado por la adopción de medidas de liberalización económica, apertura comercial y contención del gasto público aunado a un programa de privatización de empresas productivas del Estado que durante los primeros tres años arrojó resultados positivos. El clima político para la aplicación de las reformas fue controlado con la puesta en marcha de un plan de compensación social basado en las actividades del Fondo de Inversión Social (FHIS) y el Programa de Asignación Familiar (PRAF), creados con propósitos de generación de infraestructura social y empleo

---

6. La expresión es del Banco Mundial (1997).

temporal, el primero, y asignaciones en especie para grupos vulnerables, el segundo. (Díaz, Robleda y Salomón, 1997).

La opción hondureña apunta, en similitud con el programa costarricense, a la adopción de equilibrios económicos básicos que ofrecen en simultaneidad opciones compensatorias para los sectores más vulnerables. Se trata de una traslación del modelo 4 (referido al fomento de la eficiencia del sector público) con medidas de choque (2) para contener los principales desequilibrios macroeconómicos que finalmente ceden, no tanto ante la presión del movimiento de resistencia social a las reformas, sino a las urgencias endógenas del sistema político. Al igual que Costa Rica, el modelo de reforma económica cede ante las necesidades de gasto fiscal y compensación social del ciclo electoral. Por esa razón es que deben ser retomadas medidas de ajuste severo una vez que se inicia el nuevo gobierno, como ocurrió en el caso de la administración del Presidente Reina. (Banco Mundial, 1995).

En síntesis, las modalidades de enfrentamiento con el fenómeno de la incompatibilidad transitoria muestran en los tres países una marcada tendencia a la politización sobre la imposición de la racionalidad burocrática.<sup>7</sup> En Honduras y Costa Rica el nivel de legitimación de las reformas es mayor que en el caso nicaragüense porque existía consenso sobre la necesidad de desactivar el modelo precedente. No es el caso de Nicaragua, donde una buena parte del debate durante los años de la administración de Violeta Barrios ocurrió en el marco del enfrentamiento político con el modelo anterior. En otras palabras, mientras los soportes sociales del modelo de desarrollo en crisis se encontraban profundamente diezmados en su capacidad organizativa y su credibilidad en Honduras y Costa Rica, muy distinta se presentaba la situación en una Nicaragua donde el debate político giraba en torno al sandinismo.

El carácter del lanzamiento de las reformas tiene mucho que ver con sus posibilidades de evolución futura. Como se vio, Costa Rica siguió un tránsito del modelo 3 (esperar a la crisis) al modelo 4

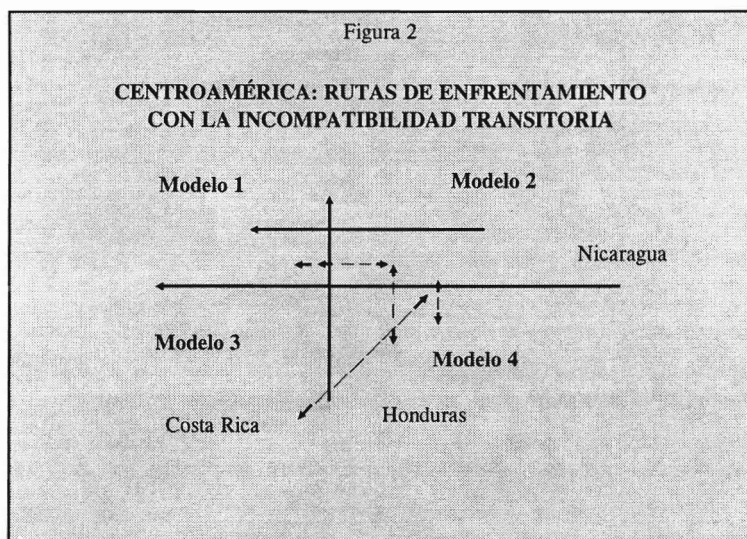
---

7. De acuerdo con Przeworski (1991), en la observación de las implicaciones políticas de la reforma económica debe observarse una competencia entre tres tipos de racionalidad: la política que procura la elección; la tecnocrática que espera tener éxito y la de la sociedad que busca la supervivencia.



(eficiencia en la gestión pública) pasando por medidas de choque temporales (modelo 2), sensibles al ciclo electoral. Honduras empezó con un programa de reforma del Estado y eficiencia (modelo 4) avanzó hacia un esquema intensivo (modelo 2), y finalmente reposó en la variante política del modelo 1, es decir, la postergación temporal de las reformas. Nicaragua se desplazó desde una modalidad de choque (modelo 2) hacia la variante política del modelo 1. Y ahí se ha mantenido.

Gráficamente, los desplazamientos experimentados pueden adquirirse la siguiente expresión:



Nótese que tanto en Honduras y Costa Rica los desplazamientos son más complejos, lo que demostraría un mayor nivel de interrelación entre el diseño de políticas económicas y el mantenimiento de equilibrios políticos elementales. En Nicaragua el tránsito más abrupto sugiere una mayor polarización, una especie de juego de suma cero en que no existen mediaciones: todo es político o todo es económico. Más adelante se juzgarán esas rutas alternativas de reforma sobre la base de sus resultados sociales, esto es de su capacidad para enfrentar los desafíos de la producción, de la distribución y de la estabilidad política. Por ahora baste señalar que en ningún caso se está ante la

aplicación del modelo 1 en la variante económica; es decir, realizar las reformas deteniendo y retrocediendo en la construcción de regímenes políticos más abiertos. Este es el elemento común visible en el inicio de las reformas económicas en Centroamérica. La política tiene primacía. A veces para bien, pero no siempre.

Otra consideración diferencial concierne el desarrollo desigual alcanzado por la actividad pública. En los tres países, la reforma del Estado sucede una experiencia de expansión de la intervención del Estado en actividades productivas directas. En el caso de Nicaragua, este proceso se adiciona a un marco general de estatización de las redes de comercio exterior y de ciertas actividades internas consideradas estratégicas. En 1980 antes de la crisis, la proporción de gastos corrientes del sector público no financiero en Costa Rica alcanzaba 42% del Producto Interno Bruto (PIB) (Sojo, 1991); 32% del PIB en Honduras en 1989 y 53% en 1988 en Nicaragua.<sup>8</sup>

Por otro lado, solamente en Costa Rica las actividades distributivas y redistributivas<sup>9</sup> del Estado alcanzan un nivel de desarrollo significativo. Un indicador de la capacidad distributiva del Estado es la magnitud de la carga tributaria medida por la proporción de los ingresos tributarios respecto del PIB. Para los años previos a la reforma esa proporción alcanzaba 11% en Costa Rica, 19% en Nicaragua y 13% en Honduras. Concerniente a las capacidades redistributivas medidas a partir de la proporción del gasto público social con respecto al PIB, para los mismos años se tiene la siguiente relación: 22% en Costa Rica, 8% en Nicaragua y 7% en Honduras en 1990.<sup>10</sup>

Nótese que un mayor volumen de carga tributaria conduce a una mayor proporción de gasto público aunque no a una mejor capacidad

---

8. La fuente para Honduras es el Consejo Monetario Centroamericano (1993) y para Nicaragua Evans (1995).

9. Las capacidades distributivas se refieren a la posibilidad de organizar la atención de necesidades sociales con base en los recursos fiscales disponibles. Las capacidades redistributivas incluyen el precepto moral de la equidad que consiste en la organización de las responsabilidades tributarias respecto de las posibilidades de los individuos y en asignación de prioridades de gasto hacia sectores de beneficio para grupos en riesgo económico social.

10. Véase MIDEPLAN (1992) para Costa Rica; Evans (1995) para Nicaragua y Ruta Social-SECPAN (1996) para Honduras.

redistributiva como queda de manifiesto en la comparación entre Nicaragua y Costa Rica. Honduras presenta los niveles más bajos de gasto social por lo que el Estado hondureño podría en ese sentido considerarse más oneroso que sus pares en estudio. Lo importante, sin embargo es el señalamiento de las desigualdades relativas en el tipo e intensidad de actividad pública que se pretende confrontar con los paquetes de reforma económica.

Las condiciones al inicio de la reforma, las rutas seguidas para superar la incompatibilidad transitoria y la magnitud de la acción pública, cuya transformación es como se ha señalado el eje del programa, constituyen los parámetros para evaluar el alcance y las limitaciones de la gestión de políticas públicas orientadas a la transmutación funcional del Estado. En buena parte determina rumbos de acción, áreas susceptibles de modificación intensa debido a su relativo distanciamiento de las necesidades cotidianas de los grupos más numerosos de la población. Evidentemente, la reforma del Estado en sociedades en donde los servicios públicos están poco desarrollados y la burocracia estatal es una especie de elite, la resistencia, tanto desde arriba como desde abajo, es presumiblemente menor.

En síntesis se observan procesos de reforma del Estado que parten de bases diferenciadas, tanto respecto del desarrollo relativo de la actividad pública, como de la disposición de recursos financieros para hacer frente a los costos sociales y políticos de la reforma. Lo común es el enfoque economicista de la reforma del Estado, que percibe la problemática a resolver como el logro de equilibrio fiscal. También es común que las propuestas de política que se presentan y que se ejecutan responden a un diseño preestablecido, a un propósito racional que está indicado en la prescripción normativa de los organismos financieros internacionales y que es incorporado localmente por una alianza de intereses políticos, económicos y técnicos.

A estas transformaciones economicistas del Estado se le suman, como hemos advertido, los cambios de orden institucional exigidos por el proceso de modernización democrática: la transformación del "aparato" del Estado y de las principales reglas que norman su accionar (tanto la elección de gobernantes como el proceso de toma de decisiones políticas) es parte de una reforma del Estado más integral que ha tenido lugar en la región.

Pero existe también un proceso de reforma del Estado que llamaremos *residual*. Se trata de las transformaciones, no formalizadas, que ocurren como resultado de otras gestiones de política. Por ejemplo, la política consciente de modernización electoral seguida por el gobierno sandinista produjo por su desenlace un proceso de privatización (apropiación de bienes públicos por personas físicas o jurídicas) no previsto, altamente irregular y fuertemente impugnado. Como resultado fue cercenada de la esfera pública una buena parte de sus actividades productivas y sus activos materiales para mencionar solo algunos de sus efectos más visibles.

En este marco de consideraciones, pueden observarse las siguientes características en las políticas orientadas por los organismos financieros internacionales para la reforma del Estado. El punto de partida en el diagnóstico es que el Estado ha experimentado un crecimiento desmedido. Contra toda posibilidad de verificación comparativa, los Estados centroamericanos son definidos como grandes y el propósito de las medidas de corrección es llevarlos a los niveles que sean correspondientes con el tamaño de la economía (Avenidaño, 1996). El dinamismo de los negocios en último término es convertido en parámetro de la actividad pública permisible.

## INICIATIVAS DE POLÍTICA

En términos generales, las medidas de reforma del Estado, inducidas por el sesgo economicista del consenso de Washington, se refieren 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 del Estado 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 *desregulación*<sup>11</sup> se define como el proceso de eliminación de trabas a

11. 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 estrechamente vinculada con otras iniciativas, en razón de que como lo señala "privatizar la

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 variables.<sup>12</sup> Como se afirmó, el centro de las reformas económicas se coloca en la modificación de las funciones y el carácter de la intervención del Estado, por ello se trata de una reforma económica del Estado. Proponemos, entonces, que las reformas económicas de la actualidad, orientadas a la estabilización y el ajuste estructural, se sintetizan en un programa de cambio funcional del Estado.

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 avanzar en el análisis de su impacto social. Para ello se retoma el planteamiento de Przeworski (1991) en torno a los tipos de efecto sociopolítico y la temporalidad de estos 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

---

economía tiene los efectos más inmediatos sobre las funciones regulatorias del Estado dado que a menudo supone el desmantelamiento de 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 reducción de las actividades regulatorias del Estado, dado que el mercado reemplaza sofisticados permisos y esquemas de incentivos generados por el Estado." (pág. 487, Trad. libre, C.S.)

12. 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, 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 incluye las políticas dirigidas a garantizar el régimen de propiedad privada.

efecto general sobre el conjunto de la sociedad. En contrario, pueden ser *distributivos* cuando el daño o el beneficio se concentra en grupos concretos. Por su temporalidad, las iniciativas pueden desarrollar efectos *permanentes* o *transitorios*. Según Przeworski (1991:147):

(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. Consecuentemente genera costos agregados transitorios. (4) Finalmente, el proceso de reformas puede producir resultados transitorios distributivos: cambios volátiles en los ingresos relativos.

La matriz de análisis propuesta 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 3		
EFECTOS POLÍTICOS DE LAS INICIATIVAS DE REFORMA ECONÓMICA		
Extensión	Tiempo	
	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 períodos 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 es 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 existentes o para la creación de nuevos impuestos. Por ello el nivel de resistencia social que generan puede ser mayor (expresado con un signo positivo). Puede considerarse que las reformas orientadas a la desregulación inducen cambios transitorios localizados, por lo que se refiere al estímulo de ciertas actividades económicas, así como en la eliminación de regulaciones para la fijación de precios como ocurre en el área de servicios públicos.

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) las medidas que concentran sus efectos en determinados sectores sociales de manera permanente. En el segmento 4 se colocan las acciones de privatización de empresas estatales cuyos efectos más generales se refieren a la pérdida de puestos de trabajo (tanto de baja como de alta calificación o nivel gerencial) 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, genera 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 3, en sus expresiones comunes para los tres países estudiados, poniendo particular atención en la dinámica de sus efectos sociopolíticos.

#### FISCALIDAD DE LA REFORMA DEL ESTADO

Como se ha señalado, la definición del problema fiscal parte de la afirmación de la necesidad de equilibrio, lo cual plantea un problema de origen. En situaciones de acumulación de demandas sociales insatisfechas y de escasos recursos asociados a la imposibilidad de captación de impuestos, el equilibrio fiscal ocurre como resultado de la parálisis del Estado.<sup>13</sup> Agobiados por la rigidez de las obligaciones de planilla y las exigencias de satisfacción de pagos por concepto de endeudamiento interno y externo, los Estados centroamericanos solo han podido mitigar el problema fiscal a costa de la capacidad endógena de respuesta a las demandas de la población.

La evolución del déficit fiscal indica movimientos oscilatorios que dependen de fenómenos de origen diverso y que generan, en último término, inestabilidad tendencial en las finanzas públicas.

---

13. Esta hipótesis la planteamos originalmente en Sojo 1995a.



Cuadro 1

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL DÉFICIT FISCAL  
-1990/1996-**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995 Pref.	1996
Costa Rica	4.4	3.1	1.9	1.9	7.0	4.4	5.2
El Salvador	3.5	4.5	5.0	3.0	2.1	1.3	3.4
Guatemala	2.3	0.0	0.0	1.5	1.4	-0.6	0.1
Honduras	7.7	4.1	6.9	9.9	7.1	2.9	3.1
Nicaragua	20.2	15.7	7.6	7.3	9.6	7.6	7.9

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano (1997).

El dinamismo del déficit fiscal en la región tiene que ver con una doble rigidez producto del proceso de transformación sociopolítica que experimenta la región. Los gastos deben reducirse porque en la prescripción dominante es el mecanismo que produce resultados más acelerados en el control fiscal. Pero el umbral de reducción es limitado porque el nivel de gasto es de por sí precario. Por el otro lado, hay que incrementar ingresos como resultado de la necesidad de generar sostenibilidad en el modelo financiero del Estado. Pero ese propósito se enfrenta con una cultura tributaria hostil a los impuestos y a una situación económica que no permite ampliar los ingresos por impuestos indirectos que son la única salida. La evasión y la apropiación terminan de complicar el panorama.

Respecto de los ingresos, los límites están referidos a la intolerancia tributaria. En Costa Rica se observa un crecimiento de los ingresos corrientes que alcanza 2% del PIB en los últimos siete años. Este dinamismo se asocia más a aumentos de la recaudación que a captación de nuevos impuestos. En Nicaragua el crecimiento, más importante, puede asociarse al dinamismo económico desde la post-tracción en la que se encontraba el aparato productivo a inicios del decenio. Aquí, no obstante, el aumento de los ingresos tiene mucho que ver con el crecimiento de las donaciones externas. En 1995 habían

representado el 5% del PIB y un año más tarde alcanzaban el 10% del producto. De ese modo, el saldo fiscal del Gobierno central muestra superávit de 1% en 1996, pero sin considerar las donaciones se presenta un faltante de 9% del PIB (CEPAL, 1997). En Honduras, por el contrario, los ingresos del Estado cayeron en casi un punto porcentual del PIB durante el pasado sexenio. Por ello, pese a la reducción de los gastos, el país no ha logrado superar su desequilibrio fiscal. Obsérvese que el aumento de la carga tributaria es fuertemente regresivo en Nicaragua y muestra tendencias progresivas en Costa Rica, dada la ampliación de la proporción de impuestos directos. En Honduras el estancamiento de la carga tributaria ha impedido el dinamismo de los ingresos, pero, al mismo tiempo, se nota mejoría en la progresividad de los impuestos existentes.

Cuadro 2

**CENTROAMÉRICA: RELACIONES DE INGRESOS  
DEL GOBIERNO CENTRAL**  
—Porcentajes—

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
<b>IC/PIB</b>							
Costa Rica	14.5	14.8	15.5	15.7	15.1	16.0	16.7
Honduras	16.4	17.7	17.3	16.8	16.0	18.1	16.9
Nicaragua	14.7	19.3	20.4	19.5	20.1	21.2	20.9
<b>IT/PIB</b>							
Costa Rica	14.0	14.3	15.1	15.4	14.7	15.7	16.4
Honduras	14.8	15.5	16.0	15.6	14.8	16.2	14.9
Nicaragua	13.1	17.7	19.3	18.6	19.1	20.3	19.9
<b>ID/IT</b>							
Costa Rica	19.0	17.3	17.2	20.7	22.8	22.7	22.1
Honduras	24.1	25.4	29.4	28.0	26.6	31.8	29.3
Nicaragua	27.8	19.1	17.6	13.8	11.3	13.7	15.3

Notas: PIB, Producto Interno Bruto. IC, Ingresos corrientes. IT, Ingresos tributarios. ID, Impuestos directos.

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Debido a la rigidez de los ingresos, para hacer frente al desequilibrio fiscal, los países en estudio han debido reducir el nivel de gasto. En Costa Rica ello no ha sido del todo posible especialmente por la carga financiera que impone el cumplimiento de las obligaciones de deuda. En Honduras y Nicaragua, la reducción de los gastos ha producido una mayor disciplina fiscal considerando comparativamente los niveles del faltante financiero en Costa Rica. Independientemente del nivel de déficit que en Nicaragua continúa más alto que en los demás países, lo cierto es que solamente en Costa Rica no se percibe una reducción sostenida de ese desequilibrio. En ese país las mayores obligaciones de gasto, derivados de compromisos sociales y económicos más intensos, impiden la disminución del faltante fiscal hasta tanto se resuelva de forma integral y progresiva el problema de los ingresos.

En situación de ingreso precario, el control del déficit proviene especialmente del recorte del gasto y eso limita el desarrollo de las capacidades administrativas y políticas del Estado, dado que no necesariamente corresponde con programas de mejoramiento institucional, sino casi exclusivamente está referido a la reducción de la planilla. Las finanzas parecen más saludables, pero el control fiscal puede conducir a un déficit de legitimidad (Habermas, 1975), como resultado de la erosión de las capacidades del estado que genera. Aunque ello es cierto en términos generales, debe observarse que en el caso de Costa Rica no se nota la tendencia a la reducción del gasto que sí se ve en los demás países. Por el contrario, se observa un aumento. Ello no invalida la observación porque en ese país sí ha habido recortes en gasto de consumo del Gobierno entre 1990 y 1996 de dos puntos porcentuales, mientras las obligaciones de pago de intereses, por ejemplo, pasaron de 17.6% del PIB en el primer año a 27.6% en el último año de la serie.

Indicativa del debilitamiento de la capacidad de atención de demandas sociales es la existencia de una fuerte dependencia externa, en particular para el desarrollo de programas sociales. El financiamiento externo al déficit fiscal alcanzó 9% del PIB en Honduras en 1993 y un pico de 14% en 1992 en Nicaragua. En contraste, Costa Rica ha recurrido al financiamiento de su desequilibrio por medio del

endeudamiento interno, lo que igualmente ha contribuido al escalamiento de su desequilibrio fiscal.

Examinando el destino de la cooperación internacional de los países, se observan altas tasas de dependencia (medidas como la relación entre el gasto social y los recursos de cooperación destinados a lo social) en Nicaragua y Honduras. Calculado con datos de SECPLAN-GTZ (1996) en 1982 el coeficiente de dependencia<sup>14</sup> del gasto social en Honduras era de 0.40; en 1990 había subido a 0.57 y en 1996 se colocó en un alto 0.66.

La dependencia del financiamiento externo es, en cierto modo resultado de un proceso de transición hacia un Estado con mayores responsabilidades sociales y económicas que los limitados recursos endógenos no permiten satisfacer. En el caso de Honduras, por ejemplo, la contribución de la asistencia internacional al desarrollo de programas de inversión pública es mayor que el aporte local en todos los sectores. Por ejemplo, en 1990 la contribución externa representaba el 65% de la inversión en infraestructura y el 57% de la inversión social, dentro de ella 77% de la inversión pública en salud. Para 1995 esas proporciones se mantenían altas, en algún caso agravadas: 57% de la inversión en infraestructura; 48% en sectores sociales y 87% en salud (SECPLAN-GTZ, 1996). No se trata de inversión externa que satisfaga necesidades futuras o programas intensivos de atención de los graves desequilibrios sociales que atraviesan estos países, sino más bien de contribuciones destinadas a mantener un umbral mínimo de actividad pública en áreas consideradas estratégicas para el desarrollo económico y social de los países. En 1993 el gasto social en Honduras representaba apenas la mitad respecto de los niveles de Panamá y Costa Rica los países del área con mayor proporción de gasto social respecto del producto (Ruta Social-SECPLAN, 1996).

En el entorno de severos límites *políticos* a la expansión del gasto público, en todos los países estudiados se observan programas de contención del gasto público ahí donde es posible: en general se establecen metas de reducción de gasto y se recorta la planilla del Estado. Un componente central de los programas de reducción del

14. Medido como la relación entre el gasto público en los sectores sociales y el financiamiento externo recibido para esos fines.

gasto público consiste en la eliminación de excesos en la gestión interpretados como repetición de funciones, demasiado personal para pocas actividades, etc. En todos los casos, se ha procurado excluir a los rubros de salud y educación de las exigencias de recorte de personal. No obstante, las orientaciones de las políticas eventualmente producen deterioros en los ya de por sí debilitados regímenes de seguridad social.

La evolución de los gastos señala que en todos los países la atención de obligaciones de deuda es con mucho el rubro más dinámico de los egresos del Estado. Las diferencias están en que Honduras y Nicaragua han visto aumentos anuales promedio del orden del 50% y el 80% respectivamente en sus pagos de deuda externa; mientras que en el caso de Costa Rica el crecimiento es menor y está referido a las obligaciones del débito interno. Lo que es común también es que, el incremento promedio del gasto corriente de operación es mucho más modesto que el ritmo de cambio de las obligaciones de deuda. El gasto de operación en Costa Rica creció a una velocidad de la mitad respecto a las obligaciones de deuda y 10 veces más lento en el caso de Nicaragua y 6 veces en el caso de Honduras. Se sigue entonces que la acusación de voracidad fiscal relacionada con excesivo gasto de operación no resiste, por lo menos, el análisis comparado. Los factores que inducen a la expansión del gasto público, y dónde no, al tren de las tentaciones minimizadoras, provienen de la implantación de un modelo de buena conducta con la comunidad financiera internacional, en el caso de Nicaragua y Honduras, y en Costa Rica una estrategia de distribución inversa donde la mayoría de los esfuerzos de gasto favorecen a un reducido segmento de población con capacidad de ahorro y perjudican a un amplio conjunto que paga más impuestos para financiar los intereses. Los beneficios son distributivos aunque transitorios, pero los efectos tienden a ser agregados y permanentes porque la estructura tributaria se mantiene altamente regresiva y no es capaz de financiar las exigencias sociales pendientes.

Cuadro 3.1

**CENTROAMÉRICA: GASTOS DEL GOBIERNO CENTRAL  
COMO PORCENTAJES DEL PIB**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	19.0	24.1	34.9
1991	17.9	21.9	27.0
1992	17.5	24.8	28.1
1993	17.6	27.4	27.4
1994	22.0	23.0	30.3
1995	20.4	22.6	30.4
1996	21.9	20.0	29.0

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano (1997).

Cuadro 3.2

**GASTO CORRIENTE/GASTO TOTAL**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	88.7	74.2	95.5
1991	92.0	74.3	87.0
1992	90.0	69.6	78.7
1993	88.8	67.1	75.2
1994	89.5	71.8	70.3
1995	90.8	69.2	62.1
1996	91.5	80.2	66.2

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano (1997).

Cuadro 3.3.

**GASTO CAPITAL/GASTO TOTAL**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	11.3	25.8	4.5
1991	8.0	25.7	9.6
1992	10.0	30.4	20.6
1993	11.2	32.9	24.0
1994	10.5	28.2	27.6
1995	9.2	30.8	34.2
1996	8.5	19.8	33.3

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Cuadro 3.4

**GASTO DE CONSUMO/GASTO CORRIENTE**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	39.7	70.4	85.0
1991	38.0	64.5	67.0
1992	36.8	62.0	64.1
1993	41.4	55.5	62.4
1994	35.7	56.5	53.6
1995	37.7	58.2	49.5
1996	36.4	54.7	56.1

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Cuadro 3.5

**INTERESES/GASTO CORRIENTE**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	19.8	17.4	0.0
1991	25.1	19.1	4.9
1992	23.2	26.8	12.9
1993	19.9	25.7	18.6
1994	20.8	30.3	22.7
1995	29.6	29.7	19.9
1996	30.1	30.7	13.0

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Cuadro 3.6

**INVERSIÓN REAL/GASTO DE CAPITAL**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	34.2	35.0	63.8
1991	41.4	49.7	80.8
1992	35.2	58.1	57.8
1993	31.3	65.0	37.8
1994	31.9	61.2	55.5
1995	43.1	50.3	51.0
1996	35.9	71.2	59.5

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).



Cuadro 3.7

**INTERESES/GASTO TOTAL**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	17.6	12.9	0.0
1991	23.1	14.2	4.2
1992	20.8	18.7	10.2
1993	17.7	17.2	14.0
1994	18.6	21.7	16.0
1995	26.9	20.6	12.4
1996	27.6	24.6	8.6

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Cuadro 3.8

**INVERSIÓN REAL/GASTO TOTAL**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	3.9	9.0	2.8
1991	3.3	12.8	7.8
1992	3.5	17.7	11.9
1993	3.5	21.4	9.1
1994	3.3	17.3	15.3
1995	4.0	15.5	17.4
1996	3.1	14.1	19.8

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Cuadro 3.9

## CONSUMO/GASTO TOTAL

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	35.3	52.2	81.2
1991	34.9	47.9	58.3
1992	33.1	43.1	50.4
1993	36.8	37.3	46.9
1994	32.0	40.6	37.7
1995	34.2	40.3	30.7
1996	33.3	43.8	37.2

Fuente: Elaborado con datos del Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

Las decisiones de disciplina fiscal que se adoptan producen diversos tipos de efecto; 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, 63 % de los puestos en el Gobierno Central eran ocupados por mujeres en 1996. (GTZ-INIM, 1997). 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*, 1997).

El achicamiento relativo de la planilla del Estado conduce también al debilitamiento progresivo del sindicalismo en razón de que el empleo público ha sido componente central de las estructuras sindicales de los tres países. 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 estudiantes.<sup>15</sup> Consecuentemente, la disminución del empleo público

15. 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.

es componente central del deterioro de la capacidad movilizadora y reivindicadora del sindicalismo en la región.

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 pública.

La evolución del empleo público en los tres países muestra situaciones límite. En Nicaragua (Evans, 1995), en virtud de la mayor magnitud relativa del empleo público, es donde se observa una reducción más intensa. El proceso comenzó con la llamada "compactación", realizada a partir de las reformas de 1988 y que consistió en un programa de despidos sin compensación que dejó en el desempleo y la informalidad, alrededor de 17.000 empleados públicos. En el período de gobierno de Violeta Barrios, el programa de "Conversión Ocupacional", diseñado por la AID y semejante al Plan de Movilidad Laboral de Costa Rica, estableció incentivos de hasta US\$2.000 para los funcionarios que voluntariamente se acogieran al programa. El resultado fue la disminución de cerca de 22.500 empleados públicos en el primer año de operación del programa. En el caso de Honduras, las medidas de reducción de la planilla han superado las proyecciones del gobierno. En 1996 el Gobierno hondureño había reportado recortes de planilla del 17% tanto en instituciones descentralizadas como en el Gobierno Central. Esta proporción superó con creces los compromisos establecidos en el Programa de Modernización del Estado establecidos en 10% de la planilla, con exclusión de los empleados de educación y salud. De este modo, entre 1994 y 1996 se redujeron 7200 puestos de trabajo en el sector público de ese país.

La situación en Costa Rica es muy compleja porque se han ensayado, sin sustancial éxito, múltiples proyectos de reducción de empleo público. Con el programa de estabilización de principios de los ochenta, se congelaron nuevas contrataciones y más adelante, en medio de las exigencias de los programas de ajuste estructural, se diseñaron mecanismos de reducción de empleo, primero compulsivos y luego voluntarios, con los mismos efectos observados posteriormente en el caso de Nicaragua: una deserción mayor de recursos calificados dada la incapacidad de los mercados laborales privados

para absorber nuevos contingentes de desempleados. Finalmente el cierre de algunas instituciones ha producido también disminución de la carga laboral del Estado. Tras 15 años de reformas económicas y de controles severos sobre la expansión del empleo público se tiene que la reducción neta entre 1980 antes de la crisis, y 1996 es de aproximadamente un 3 % de la ocupación total. Se ha pasado de 18 % a principios de la década a 15% en la actualidad, en un proceso que no muestra una reducción constante. Como resultado actualmente se cuentan alrededor de 183 mil empleados públicos contra 173 mil al inicio de las reformas estructurales en 1986 y 145 mil en 1980. Después del ajuste antiestatista la planilla del Estado costarricense ha crecido en cerca de 40 mil puestos de trabajo. Esta mayor rigidez del empleo público en Costa Rica se refleja en el hecho de que en este país el dinamismo de los gastos de operación es mayor que en Honduras y Nicaragua.

Cuadro 4

**EVOLUCIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO  
COMO PORCENTAJE DE LA PEA**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua <sup>a/</sup>
1990	17.0		5.1
1991	15.9		4.3
1992	16.2	10.0	4.2
1993	16.1		3.8
1994	15.3		
1995	14.7		
1996	14.6		

a/ Solo Incluye Gobierno Central

Fuentes: MIDEPLAN (1997), Evans (1995), Neira (1996).

El establecimiento de topes de gasto a las instituciones conduce al debilitamiento de sus capacidades tanto administrativas como políticas. Es decir, los recursos que quedan dejan muy poco espacio para la aplicación de políticas, lo cual produce así distanciamiento

entre las instituciones y los sectores sociales a los que supuestamente deben servir. Las instituciones disponen de fondos limitados para la prestación de los servicios y consecuentemente disminuyen su capacidad de distribución y redistribución social. Es por ello que el cierre de algunas instituciones ocurre sin mayores muestras de resistencia social pese a la evidencia de problemas no resueltos en las áreas de su competencia.

La acción de contrapartida es el avance de los ingresos lo que normalmente se hace por la vía impositiva y como resultado del aumento de tarifas en los servicios públicos que sirve para mitigar los desequilibrios internos de las instituciones descentralizadas y los gobiernos locales.

La reforma impositiva tiene dos componentes en términos generales: mejoramiento de la recaudación y aumento de la carga tributaria indirecta. Teóricamente, la combinación de medidas orientadas por esos propósitos no produce efectos desalentadores sobre la estructura productiva ni coloca a los países en desventaja para la atracción de inversiones extranjeras.

Pero estas medidas han tendido a concentrar los efectos sobre los sectores medios que tienen un nivel de consumo mayor, pero que en el mismo período han sufrido contracción de las tasas de crecimiento real de sus ingresos. Al mismo tiempo, las medidas de mejoramiento de la recaudación, que han tenido regular éxito en Costa Rica y Nicaragua, son impugnadas por los sectores empresariales y profesionales que acusan al Estado de voracidad fiscal y que le reclaman la ausencia de obras que demuestren el uso adecuado de los recursos. Evidentemente, dada la tendencia a la desmovilización de los consumidores, la vía fácil para la ampliación de los ingresos se queda del lado de los impuestos al consumo y las tarifas públicas.

El control fiscal por la vía del recorte de gasto concentra buena parte de sus efectos en dos referentes sociales: los empleados públicos y los usuarios. Tales referentes tienen capacidades de resistencia desiguales en virtud de sus grados de organización social. En los tres países estudiados la organización de los usuarios (con la excepción del movimiento estudiantil de alto nivel de beligerancia en Nicaragua, menos en Honduras y esporádico en Costa Rica) es rara, aunque eficaz cuando ha existido.<sup>16</sup> En contraste, como se ha dicho, el grado de

desarrollo del sindicalismo estatal ha sido amplio, lo que, a primera vista, hace más costoso políticamente la aplicación de reformas que concentran los efectos en el empleo público. Se sigue entonces que la concentración de efectos y la capacidad de reacción desigual permite una mayor expansión de las medidas de control fiscal que producen daño entre los sectores de usuarios de servicios públicos. Los ejemplos en los países estudiados son múltiples: crecimiento de tarifas por encima de la inflación; deterioro de la oferta educativa y la atención en salud por reducción efectiva del gasto o por estancamiento.

Para mitigar la resistencia entre los sectores de empleados públicos se ha recurrido a una serie de iniciativas "anestésicas": destaca notablemente el desarrollo de incentivos, apoyados con financiamiento externo, en especial la ayuda no reembolsable de los Estados Unidos, para el retiro voluntario. Estas medidas han surtido efectos secundarios no deseados como el mayor retiro proporcional de personal calificado. En Nicaragua, por ejemplo, se calcula que una cuarta parte de 2.000 médicos de que disponía el sistema estatal de salud se acogieron a las medidas especiales puestas en vigencia desde 1991. (Evans, 1995:24) Además, existen programas de congelamiento de plazas vacantes que deberían frenar el crecimiento de la planilla del Estado. Finalmente, la falta de prestación de servicios efectivos o el mantenimiento inercial de actividades que han caído en la obsolescencia impide cualquier defensa efectiva de las organizaciones gremiales y, al mismo tiempo, no genera entre la comunidad de usuarios reales o potenciales movimientos de defensa.<sup>17</sup> A juzgar por la evolución del empleo público en los últimos años, se observa que las medidas de resistencia han surtido efecto.

16. En 1983 al inicio de las reformas estabilizadoras en Costa Rica la eliminación de los subsidios a la electricidad y la necesidad de atención de las obligaciones de deuda externa provocó una propuesta severa de aumento de tarifas eléctricas. La iniciativa gubernamental fue impugnada por una huelga de pagos que alcanzó proyección nacional y que logró una suspensión temporal de la medida. La resistencia fue novedosa para la práctica reivindicativa del país y considerando la aplicación de políticas semejantes en los años siguientes, ha sido hasta el momento irrepetible.
17. La reacción ciudadana más notable al conocerse el cierre de los ferrocarriles estatales en Costa Rica fue la de los vecinos de la línea férrea: muchos corrieron las cercas para "apropiarse" de los nuevos baldíos de los ramales en desuso.

El rubro de inversiones experimenta especiales recortes, en razón de que las obligaciones de deuda y salarios son menos flexibles. Consecuentemente, la 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 y obstaculizan 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 1996.<sup>18</sup> En Nicaragua la tendencia es hacia el crecimiento de la inversión en los años postrevolucionarios. Entre 1992 y 1995, la inversión pública pasó de poco menos del 10% del PIB a 16%. Esta tendencia al parecer tiende a revertirse a partir de 1996 donde 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.

Las implicaciones sociopolíticas del deterioro de la inversión pública son diferenciales. Se expresan tanto en el deterioro de la infraestructura social, como en la destinada al apoyo a la producción en Costa Rica, por ejemplo. En este país la red vial y la infraestructura portuaria han sufrido significativos deterioros solo mitigados en la cercanía de los procesos electorales en el primer caso al menos. No ocurre lo mismo en Honduras donde la inversión en infraestructura de apoyo a la producción sufre proporcionalmente menos deterioro que la infraestructura social. Datos de SECPLAN (1996) señalan que en 1990 la inversión pública en infraestructura representaba 49% del total frente a 39% destinada a las áreas sociales. En 1995 la inversión en infraestructura había crecido al 59% y la social había bajado a 31%.

---

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

El control fiscal por el lado de los ingresos se enfrenta con dos tipos de problema. Uno, la intolerancia de los grupos de poder económico que se resisten a una tasa impositiva más alta y a una recaudación más eficiente. Dos, respecto del consumo la ampliación de la pobreza y el crecimiento de la informalidad no permiten tampoco la expansión del ingreso tributario a partir de los impuestos indirectos. Como resultado las reformas tributarias han cargado la mano sobre dos sectores en particular: los asalariados y los productores de las llamadas "empresas fiscales".<sup>19</sup> En términos agregados, las reformas se asientan sobre los grupos de bajos ingresos en virtud de que se concentran en ampliación de impuestos indirectos. Lo típico ha sido la ampliación del nivel de impuestos al consumo (en especial el IVA) pero, a menudo, los efectos positivos de una mayor recaudación y una tasa impositiva más alta, se dispersan gracias a la permanencia de los problemas de recaudación y a la exoneración de impuestos al comercio exterior en favor de la elite de exportadores y comerciantes que ha experimentado gracias a programas dispendiosos de estímulos fiscales, extraordinario dinamismo, como en los casos de Nicaragua y Costa Rica.

Este sistema de financiamiento tributario impide las funciones redistributivas del Estado y al mismo tiempo genera necesidades de compensación fiscal. El sistema adquiere así un doble costo, dado que, por una parte, no es suficiente para atender las necesidades reales de gasto público y, por otra, exige medidas compensatorias especiales en razón de los déficit de servicio público generados por la insuficiencia de ingresos. De manera consecuente, independientemente de los niveles generales, lo cierto es que el Estado afronta mayores limitaciones para hacer frente a sus obligaciones de gasto y, en la dura competencia por los escasos recursos disponibles, las actividades orientadas a la distribución llevan desventaja. Este hallazgo contrasta con la hipótesis de Alcántara (1994:133-34), quien ha encontrado un patrón de estabilidad en las conductas de gasto y los hábitos de ingreso de los Estados latinoamericanos sujetos a transiciones políticas. Argumenta que el "Estado democrático no modifica el nivel de los ingresos y de los gastos del Gobierno Central consolidado de la época

---

19. Entrevista con Julio Cárdenas ex Ministro de la Presidencia de la Administración de Violeta Barrios y propietario de una firma embotelladora de refrescos gaseosos.



autoritaria con la consiguiente renuncia a configurar un entramado de mayor capacidad interviniente pero, al mismo tiempo, tampoco registra disminución en su actuación relativa".

Figura 4			
REFORMA FISCAL: INICIATIVA Y GRADO DE INTENSIDAD DE LA REFORMA (+) (-)			
	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
<b>Disciplina fiscal</b>	-	-	-+
<b>Gasto público</b>			
Ingresos	+	-	+
Gastos	-	+	-
<b>Reforma tributaria</b>			
Carga	+	-	+
Progresividad	+	+	-

La expresión gráfica de lo hasta aquí señalado se presenta en esta figura.

Los signos positivo y negativo indican mayor o menor grado de intensidad en la aplicación de las reformas según los resultados macro observables. Presuponemos que reformas más intensas generan mayor probabilidad de resistencia social y contienen una grado proporcional de riesgo político en su aplicación.

En el caso de Nicaragua se colocaron dos signos contrarios en disciplina fiscal porque si bien se logró una significativa reducción del déficit fiscal entre 1990 y 1996 de 20% del PIB a 8%, entre 1992 y 1996 la tendencia es hacia una tasa estable con leve crecimiento. El nivel de 1996 es todavía el más alto de Centroamérica.

#### LIBERALIZACIÓN: DESMONOPOLIZACIÓN Y APERTURA

Las medidas de liberalización afectan las intervenciones económicas directas e indirectas por parte del Estado. Los monopolios estatales son, junto con las grandes empresas productivas del sector público, las principales víctimas. En los países estudiados los monopolios estatales se relacionan con el comercio exterior (Nicaragua), la generación y distribución de electricidad en los tres países, la banca

y algunas actividades como la distribución de derivados del petróleo (Costa Rica y Nicaragua).

Otras iniciativas de liberalización están relacionadas con el costo de algunos factores de producción: en esta dirección es muy importante el proceso de "flexibilización" de los mercados de trabajo que consiste en la eliminación de controles sobre el costo y la disposición de mano de obra para las actividades productivas. Particularmente, este tipo de medidas afectan a los empleados no calificados del sector formal. Además, se ha encontrado que los empleos creados dentro del segmento económico globalizado tienden a la "precarización", en especial en las ramas productivas intensivas en requerimiento humano. (Pérez Sáinz, 1996).

Cuadro 5

**EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS AL CONSUMIDOR**  
**-Promedio anual-**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	19.0	23.3	7485.2
1991	28.7	34.0	2945.0
1992	21.7	8.8	23.7
1993	9.7	10.7	20.4
1994	13.5	21.7	7.8
1995	23.1	29.5	10.9
1996	17.5	23.8	11.6

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano. (1997).

La eliminación de subsidios a los productores agrícolas y el cese del control de precios para los artículos de consumo básico integran también el paquete liberalizador. La norma en los países ha estado orientada al crecimiento de los precios de los bienes de consumo básico por encima del índice de inflación, un fenómeno típico de los procesos de liberalización de precios.<sup>20</sup>

20. En los últimos años la evolución del índice de inflación, medida como promedio anual de la variación del índice de precios al consumidor, muestra una tendencia al decrecimiento en el caso de Nicaragua a partir del control de la hiperinflación experimentada a principios de la década. En 1996 Nicaragua es el segundo país

De significativa importancia por los efectos colaterales sobre la producción y el empleo, son las acciones orientadas a la liberación del comercio exterior, eliminando las trabas a las importaciones, especialmente de origen arancelario. Costa Rica ha realizado este proceso muy lentamente, pero Honduras y Nicaragua han sido mucho más severos en la aplicación de reducciones a los impuestos de importación.<sup>21</sup> Según Sthaler Sholk (1995), la tarifa promedio de protección nominal bajó de 43 % en 1990 a 15 % en 1992. Según datos del Consejo Monetario Centroamericano, para 1996 Costa Rica y Honduras habían bajado sus aranceles colocándolos en una banda del 5 % al 19%-20%. Nicaragua mantenía un techo alto de 52%. Estas medidas tienden a favorecer el consumo de bienes finales de origen importado y cuando no se acompañan de medidas de estímulo suficiente a la oferta exportable, precipitan la ampliación de la brecha comercial. Además, dado que el origen de buena parte de las tarifas arancelarias fue el esquema de protección industrial, su eliminación afecta directamente los intereses del segmento industrial protegido y produce tendencias a la disminución de puestos de trabajo, especialmente en las ramas de confección y textiles.

El precio del dinero en general no encuentra restricción para su fijación. Las tasas de interés y los montos de destino están regulados solo por las exigencias del mercado y no existen límites más que para el financiamiento de actividades del sector público. Sin embargo, altas tasas de interés en general concentran el uso del dinero en pocas manos y no necesariamente en las actividades requeridas para la generación de un ritmo de crecimiento más equitativo. Nicaragua y Costa Rica en ese orden son los países donde el dinero es más caro en Centroamérica con tasas reales activas del orden del 22% y 17% en 1996. En contraste en Honduras las tasas activas eran de 9% en el mismo año.

---

en Centroamérica con baja inflación superado solo por El Salvador. En contraste Costa Rica y Honduras no han podido superar los desequilibrios de un nivel de precios aparentemente sensible a la dinámica electoral de ambos países.

21. Hugo Noé Pino advirtió que en Honduras “en un período de dos años, bajó los aranceles de 100 y 120 % a un 5 y 20% en términos promedio nominales, al tiempo que las sobretasas van de un 5 al 35%. Esto demuestra que la desgravación arancelaria se dio a una velocidad bastante fuerte” (*Convergencias*, 1994).

Cuadro 6

**EVOLUCIÓN DE LAS TASAS REALES  
DE INTERÉS ACTIVAS**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
1990	11.0	-3.5	-22.0
1991	9.8	-9.0	19.4
1992	11.6	11.0	15.2
1993	25.0	11.4	22.1
1994	15.9	5.2	17.5
1995	15.0	0.0	19.9
1996	16.8	9.1	22.3

Nota: Se utilizó el índice de precios al consumidor para deflatar las tasas de interés.

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, 1997.

En los tres países la excepción en la liberalización de precios responde a los servicios públicos y a los combustibles fósiles que continúan con distintos niveles de regulación.

La liberalización y la apertura no son fáciles de confrontar porque presentan efectos agregados y distributivos sumamente diversos. Además porque en combinación con otros controles macroeconómicos sus efectos pueden ser transitorios, como ocurre con la liberalización de precios, o permanentes como en el caso de la desaparición de ciertas actividades económicas que no encontraron bases de rentabilidad en condiciones no proteccionistas. En 1996 la región experimentó un decrecimiento de los niveles inflacionarios, pero específicamente, como hemos advertido, los rubros de consumo básico continuaron creciendo por encima de los niveles generales. En Honduras, a causa del desabastecimiento de granos, y las rigideces del mercado de estos en Nicaragua y en Costa Rica (CMCA, 1997). El incremento de impuestos de ventas y la devaluación orientada a fortalecer la competitividad de las exportaciones produjeron también efectos adversos sobre el nivel general de precios.

Estas medidas penalizan a los consumidores de bajos ingresos especialmente, pero existen otros efectos que inducen a la compen-

sación. En particular, la disminución de aranceles para bienes de consumo final, aumenta la oferta comercial y en ocasiones genera reducciones de precios basadas en menores distorsiones locales del comportamiento de los mercados internacionales. Los mejores precios de los productos agrícolas favorecen la situación social en el agro, aunque generan un efecto negativo en particular sobre los grupos urbanos económicamente vulnerables. Finalmente, la apertura lesiona de forma severa los intereses de los grupos industriales locales y de los productores agrícolas para el mercado interno, que se beneficiaron de políticas proteccionistas y que no son capaces de reconvertirse hacia nuevas actividades o de generar prácticas productivas más rentables.

El aumento general de precios castiga a los grupos asalariados urbanos en una proporción mayor que a los grupos de alto ingreso o a los sectores pauperizados sumidos en la informalidad. Los grupos de alto ingreso han visto ampliada la oferta de productos importados cuyo consumo forma parte integral de la construcción de su identidad social. Los sectores de más bajo ingreso, son en primer lugar, de origen rural y por ello manifiestan patrones de consumo más austero, una mayor generación de actividades de autosostenimiento y eventualmente reciben el beneficio combinado de redes de solidaridad familiar y comunitaria adicional a los programas gubernamentales de compensación social orientados al combate de la pobreza.

La liberalización del crédito, por su parte, ha permitido la suspensión de los beneficios que disfrutaban sectores económicos que lucraban más allá de lo debido con líneas de crédito estables y tasas de interés subsidiado. No obstante, el correctivo ha orientado los recursos disponibles hacia actividades comerciales fundamentalmente, en detrimento de las posibilidades de expansión de las actividades campesinas, y de los negocios agropecuarios y agroindustriales. Como se verá adelante, la liberalización del crédito ha traído como consecuencia el desfinanciamiento de la agricultura en una región que continúa siendo predominantemente rural.

Figura 5

**LIBERALIZACIÓN  
INTENSIDAD DE LAS REFORMAS**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Lib. de precios	+	-	+
Disminución de aranceles	+	+	-
Temas de interés	-	-	-

La liberalización de precios ha conducido al control de la tendencia alcista de los bienes de consumo básico en mayor intensidad en Costa Rica y Nicaragua que en Honduras. En los tres países, no obstante, la reducción del dinamismo ascendente de los precios se refleja menos en los bienes de primera necesidad.

La disminución 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 de importaciones, 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.

**DESREGULACIÓN**

Las políticas de desregulación desarrolladas en los tres países tienen que ver con el estímulo de actividades económicas, en especial las relacionadas con los sectores exportadores y con los incentivos para la atracción de inversiones. Forman parte integral en este sentido de los programas de liberalización porque en último término procuran la eliminación de controles extraeconómicos al desempeño de ciertas ramas productivas.

Los programas de racionalización administrativa favorecen propósitos de desregulación de manera indirecta. La vía directa es la eliminación de normas y procedimientos asociados al desempeño económico. La vía indirecta se refiere a una administración más fluida de las regulaciones y normas existentes.

Lo común en estos casos es la eliminación de trabas a la exportación, a menudo mediante la concentración de todos los trámites en una sola entidad pública.

Otra dimensión del cambio en las actividades regulatorias se refiere a las responsabilidades del Estado desde la ejecución hacia la supervisión. En especial se observan avances en Costa Rica y en Nicaragua, respecto de la regulación de actividades monopólicas, sobre todo si son de servicios públicos, o de negocios altamente sensibles como los del sistema financiero.

Las medidas examinadas indican que en Honduras se observa un menor desarrollo de programas de incentivos y la política cambiaria, lo cual induce menor competitividad para las empresas exportadoras del país respecto de sus vecinos regionales. En contraste Costa Rica con un esquema más antigua y consolidado y Nicaragua, con un desarrollo más tardío, han puesto en marchas programas de devaluación y esquemas de incentivos a los exportadores basados en retornos de impuestos que, por lo que respecta a Costa Rica, al parecer han sido fundamentales en la expansión de las exportaciones no tradicionales fuera de la región. Aun en este caso, los subsidios generosos por parte del Estado parecieran contribuir más a la reorientación de los mercados de destino que a la expansión real de las exportaciones. (Willmore, 1997).

El resultado de estas medidas es que el esquema desregulatorio favorece de manera directa un sector de productores de bienes transables que comercia fuera de la región. El precio de ese estímulo cae sobre los hombros del erario público y del conjunto de la población que debe pagar cada vez más moneda local para financiar importaciones cada vez más cuantiosas.

Figura 6

**DESREGULACIÓN  
INTENSIDAD DE LAS REFORMAS**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Incentivos	+	-	+
Tipo de cambio	+	-	+
Atracción de inversiones	+	+	-

### PRIVATIZACIÓN

Los procesos de privatización se han desarrollado en múltiples modalidades, principalmente porque se asientan en experiencias sumamente diferentes de desarrollo del Estado. En Nicaragua es donde la reforma es más problemática porque afecta un Estado "grande", producto de un esquema de desarrollado centrado en la propiedad pública. En Costa Rica el proceso se enfrenta con un Estado social más desarrollado que sus pares de la región y que consecuentemente no se presenta al conjunto de la población como el engendro oneroso que es preciso dismantelar. En Honduras, finalmente, el desarrollo del Estado productor y del Estado social, sin ser despreciable, no alcanzó los niveles de los otros dos países. Respecto de las opciones para la política de privatización, la venta directa de empresas estatales no es ni mucho menos la más frecuente. Ha sido muy común la transferencia de entidades públicas a grupos de trabajadores. También la privatización parcial, por medio de la venta de acciones o la entrega a concesionistas privados de servicios accesorios son también recurrentes.

Evidentemente, la modalidad de privatización implica una reacción social diferenciada. Por ejemplo, las experiencias de transferencia a trabajadores evitan en primer término el temor a despidos masivos, una práctica típica de los procesos de privatización. Las experiencias de privatización con control sobre el máximo de acciones que pueden quedar en manos de ciertas cooperativas, empresas o



personas individuales, contribuyen también a mitigar la resistencia social que en principio generan los anuncios de privatización. No obstante, como se desprende de algunos casos en Costa Rica y El Salvador, este procedimiento es solo una especie de escala hacia el control de la empresa por determinadas personas o corporaciones.

En los tres países la intensidad y la calidad del proceso de privatizaciones parece diferencial. En el nivel más bajo se encuentra Costa Rica. En este país no ha sido posible desarrollar, sin profunda conflictividad múltiples programas orientados al achicamiento de la institucionalidad estatal. Las grandes empresas eficientes, relacionadas con servicios considerados estratégicos, como la electricidad y la telefonía, los seguros, la refinación de petróleo y distribución de combustibles y derivados; todas esas son actividades que no han podido trasladarse al sector privado. Los avances más sustantivos en el proceso de privatización costarricense tienen que ver con el desmantelamiento de la experiencia empresarial que data de los años setenta y que se inició como parte del paquete de medidas del primer programa de ajuste estructural. En los demás casos, la transferencia modesta de ciertos servicios al sector privado se complementa con el proceso más intenso y significativo de desmonopolización, especialmente en el sector financiero. Aunque hasta la fecha no ha sido posible la venta de bancos estatales<sup>22</sup> fueron eliminados los monopolios que impedían la ampliación y el desarrollo de la intermediación financiera privada. En el futuro es de esperar que las iniciativas que tengan posibilidad de prosperar vendrán de programas más orientados hacia la desmonopolización que a la privatización.

La situación en Honduras es diferente porque se observa un mayor nivel de acuerdo entre las élites políticas y económicas respecto de las bondades de la privatización. No obstante, el proceso solo ha

---

22. Existe una propuesta gubernamental para la venta del Banco Internacional de Costa Rica (que es un banco "privado" propiedad de los bancos estatales) que al parecer prosperará sin dificultad. La otra propuesta se relaciona con la venta del segundo banco más grande del país, el Banco de Costa Rica cuyo desenlace es todavía incierto. El banco estatal más antiguo del país, el Banco Anglo Costarricense, se liquidó como resultado de un proceso de privatización perverso que llevó a la quiebra a la entidad agobiada por pérdidas en negocios especulativos, sobregiros y créditos otorgados sin suficiente garantía y un selecto y nutrido conjunto de morosos.

logrado avanzar en el mismo sentido que en Costa Rica; es decir, atacando fundamentalmente las empresas productivas en manos estatales que se crearon bajo el impulso del modelo industrializador precedente. La política hondureña se ha organizado en el denominado Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) de 1996, que constituye, según el Secretario Ejecutivo de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, "el más importante esfuerzo de reforma del Estado que se ha aprobado y a su vez la más importante operación de financiamiento externo que se ha concretado en este campo hasta la fecha" (Aguilar, 1997). Constituye una actualización de propósitos respecto del Programa de Modernización del Estado desarrollado a partir de 1992. Ambas iniciativas han contado con el respaldo financiero del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El PRAP se concentra en tres tipos de actividades: la privatización de actividades o la concesión a ejecutoras privadas (en el horizonte inmediato se encuentra la privatización de las telecomunicaciones); la racionalización de las instituciones y la reorganización de las prioridades de inversión y gasto. El balance indica que se trata de un proceso lento de privatización,<sup>23</sup> que solo ha logrado afectar al conjunto de empresas relacionadas con las corporaciones de empresas productivas que al igual que en Costa Rica se desarrollaron en la década de los setenta. La venta de algunas de estas empresas, en particular la Industria Cementera de Honduras, ha producido una experiencia de privatización "sui generis": la fábrica fue adquirida por el Instituto de Previsión Militar que es una sociedad de derecho privada, destinada a administrar el fondo de pensiones de las Fuerzas Armadas. Se trata de una privatización a medias, en razón

---

23. Hugo Noé Pino reconoció que "la Comisión de reforma del Estado avanzó en algunos trabajos, pero que la práctica se ha hecho muy poco. (...) reforma del sector público está planteada pero no ejecutada" *Convergencias* (1994). En el mismo sentido, al finalizar 1994 el Banco Mundial realizaba el siguiente balance "El Gobierno de Callejas adoptó unas primeras medidas para la reforma de la administración pública. Privatizó la mayoría de las empresas pequeñas y medianas (27 en total), pero no intentó hacerlo en el caso de las grandes instituciones de servicios públicos, que representan la mayor parte del gasto de capital y un apropiación considerable del empleo público (69%) en la suma telefónica HONDUEL, la compañía de electricidad ENEE y la de agua SANAA, según el mismo informe". Banco Mundial, (1995).

de que dado que en última instancia las actividades del IPM dependen de las Fuerzas Armadas y del presupuesto estatal.<sup>24</sup>

En Nicaragua ha tenido lugar el proceso de privatización más intenso y socialmente conflictivo de la región. El informe de Burki y Perry (1997) presenta un índice de privatización basado en la relación de ingresos por ese concepto como proporción de Producto Interno Bruto. En Nicaragua la proporción alcanza 1.41 % del PIB entre 1990 y 1995 mientras que en Honduras solo alcanza 0.44 % en el mismo período.<sup>25</sup> La conflictividad de este proceso se asienta en que los cambios en el régimen de propiedad de bienes y haciendas han estado severamente relacionados con los avatares del desgaste político de la revolución sandinista y los intermitentes esfuerzos de restauración autoritaria. Neira (1996) distingue dos momentos en el proceso de privatización en Nicaragua: el primero, asociado a la denominada "piñata" sandinista, un plan de privatización desarrollado en los estertores de una derrota electoral no esperada, cuyas implicaciones patrimonialistas y autoritarias eran evidentes: Según Neira:

La celeridad e improvisación con que se actuó en la privatización sin base a un marco legal establecido, restauró el uso del estado "botín" a ser expoliado por el gobernante de turno. Esto influyó para que la segunda privatización, efectuada por la Administración Chamorro, también careciera de un claro marco legal, continuando el proceso de extraordinario enriquecimiento del "nuevo capital piñatero" y de los funcionarios públicos de la nueva administración. (pág. 7).

Este segundo impulso en el proceso de privatización ha implicado la transferencia de 350 empresas administradas por la Corporación

---

24. El tema de los negocios de los militares es altamente controversial. Al respecto puede verse *Diálogo Centroamericano* (1997), Funes (1996).

25. Respecto del caso nicaragüense, es interesante notar que otros procesos privatizadores mucho menos traumáticos desde el punto de vista político han generado mayores recursos. Los casos más significativos citados por Burki y Perry son Bolivia con un índice de 3.48% y Trinidad y Tobago con uno de 3.08%. Si una de las justificaciones fiscales de programa de privatizaciones tiene que ver con la generación de suficientes recursos para el Estado, entonces la privatización nicaragüense parece excesiva e ineficaz tanto por razones políticas como por sus reducidos efectos económicos.

Nacional del Pueblo (CORNAP) (USAID, 1995 y Avendaño 1996). El traspaso hacia el sector privado favoreció a inversionistas privados sobre otras formas de propiedad. Según cifras de CORNAP elaboradas por Saldomando (1996:152), los cambios de propiedad del AP (área de propiedad del pueblo) se orientaron en 59% de los casos hacia inversionistas privados y en 20% hacia el sector público mismo. El restante 20 por ciento se completó con una transferencia equivalente a 18.5% para los trabajadores y a 1.2% para los desmovilizados de guerra.

El análisis de cada uno de los componentes de la reforma económica del Estado en los tres países estudiados deja ver concentración de medidas diferenciadas y consecuentemente agrupamientos sociales conflictivos. Esto significa que el avance no es simultáneo ni regular en los cuatro componentes de la reforma y que en ocasiones la selección de ámbitos en los que se avanza, no necesariamente responde a una buena ponderación de efectos políticos. Teóricamente, las medidas relacionadas con la privatización resultan altamente conflictivas en el plano sociopolítico porque producen efectos permanentes sobre grupos sociales muy concretos: la liquidación de una empresa estatal o su depuración financiera "saca" del empleo público contingentes de trabajadores cada vez más importantes. El retorno es a menudo improbable y el desempleo o la informalización los horizontes más cercanos. Nicaragua ha concentrado buena parte de sus iniciativas de reforma en ese aspecto con algunos elementos que agravan la situación: el origen de buena parte de la propiedad estatal que se privatiza proviene de confiscaciones realizadas durante el proceso revolucionario.

Costa Rica, por el contrario, es de los tres países el que menos ha avanzado en el proceso de privatizaciones. Por lo tanto, puede proponerse que la concentración de esfuerzos en este ámbito sobreestimula el nivel de conflictividad y resistencia social y consecuentemente disminuye las posibilidades de avance en cualquiera de las otras dimensiones de la reforma.

Hasta aquí hemos señalado que los cambios orientados por las definiciones dominantes de política económica conciernen una redefinición del perfil del Estado y de sus competencias económicas y sociales. El fortalecimiento del sector privado y el predominio del

mercado es, en este sentido, el producto de una reforma económica del Estado.

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: disciplina fiscal y privatización 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 en intensidad en los países estudiados. Dos patrones se observan: uno de búsqueda de equilibrios políticos por encima de los económicos con circunstanciales concesiones a los 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 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 convertidos en 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 hallazgo 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 sí ha ocurrido en otros países de América Latina como el México de Salinas, la Argentina de Ménem o el Perú de Fujimori. El desarrollo de un nuevo Estado en Centroamérica está teniendo lugar en un ambiente fuertemente condicionado por el juego político de intereses sociales. Esta situación impide la observación de 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 la reforma que sólo atiende resultados macroeconómicos.

Figura 7

**PRIVATIZACIÓN  
INTENSIDAD DE LAS REFORMAS**

	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Al sector privado empresarial	-	+	+
Al sector laboral	+	-	+
Liquidación	+	-	-
Reforma administrativa	+	+	-

Nótese que en Costa Rica el proceso de privatizaciones se ha desarrollado con menor énfasis en las transferencias al sector privado, concentrando las iniciativas en operaciones con cuotas para el sector laboral, liquidación y fusión de entidades y reformas administrativas como la ruptura de monopolios.

Se ha señalado que el grado de privatización más alto se ha presentado en Nicaragua en donde según se observa el énfasis se ha colocado en transferencias a los sectores laborales y privados. La liquidación de entidades, pero en especial la reforma administrativa ha avanzado relativamente poco en Nicaragua.

Es interesante observar que mientras Nicaragua avanza menos en la reforma administrativa que es la acción menos conflictiva social y políticamente avanza más que los demás países en las transferencias al sector privado que son indudablemente las acciones más conflictivas intrínsecamente, dado que se trata del favorecimiento directo de ciertos sectores inversionistas a costa de otros (empleados públicos) y que en la circunstancia particular de Nicaragua adquieren un grado mayor de conflictividad.

## REFORMA ECONÓMICA Y EXCLUSIÓN SOCIAL: LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA

En este capítulo se presenta una reflexión sobre la dinámica de la integración social en los tres países. El propósito fundamental es indagar las tendencias contradictorias de un modelo de crecimiento económico que exige la interrelación supranacional y que al mismo tiempo vulnera las posibilidades de integración social al interior de las unidades nacionales.

Para el análisis que realizamos sobre la integración social en Centroamérica, nos parece apropiado partir de la noción de ciudadanía. La integración social alude a las posibilidades de formación de ciudadanía, entendida como el proceso combinado de adscripción e identificación colectiva, con disposición de derechos. Desde T.H. Marshall (1992), la ciudadanía es concebida como la disposición de un "status" de pertenencia a una comunidad. "Todos quienes disponen de ese *status* son iguales con respecto a los deberes y los derechos que el *status* establece". (p.18) Cuando se trata de una ciudadanía en formación entonces se presenta como una expresión ideal respecto de la cual se mide el avance y se establece el horizonte deseado. A partir de esta definición, Marshall identificó tres tipos de ciudadanía: *la civil* concerniente de modo especial a la disposición de libertades económicas (de propiedad, de trabajo), *la política*, relacionada con los derechos de elección, y la *social* vinculada a los derechos de consumo y bienestar.

Reflexionando en torno a la contribución seminal de Marshall y sus implicaciones en el entorno internacional globalizado, Bottomore

(1992) establece la necesidad de distinguir dos niveles de ciudadanía, la "formal" relativa a la pertenencia a una comunidad denominada "Estado-nación" y la "sustantiva" que integra los tres componentes de la tipología de Marshall. La distinción es importante porque en planos nacionales estrechamente interrelacionados, como corresponde al entorno de la globalización, se puede disponer de derechos de ciudadanía sustantiva aun cuando no se pertenezca "formalmente" a una comunidad (por ejemplo, los derechos sociales y económicos de los migrantes). Por ello entenderemos que la integración social refiere a la intensidad de la ciudadanía sustantiva; es decir, al grado de desarrollo y realización de los deberes y derechos civiles, políticos y sociales.

El grado de materialización de los derechos ciudadanos es desigual en cada sociedad porque refleja los resultados de procesos de intercambio Estado-sociedad condicionados históricamente. Consecuentemente, los niveles de integración social, que pueden entenderse como la ampliación de derechos ciudadanos, son diferenciales y su ponderación concreta es pertinente para el análisis social. Esta ponderación puede realizarse desde al menos dos aproximaciones: una formal, en donde predomina la identificación de los derechos estatuidos a partir del examen de marcos legales y patrones institucionales (constituciones, códigos). La segunda ponderación es de carácter empírico y puede realizarse a partir de la observación del grado de ejecución de los derechos: por ejemplo, abstencionismo electoral como indicador de consolidación de la ciudadanía política; desempleo o tasas de crecimiento del producto como indicadores de ciudadanía civil y porcentaje de población cubierta por la seguridad social o indicadores de pobreza como expresiones del desarrollo de las formas sociales de ciudadanía.

En síntesis, consideramos que la observación empírica del grado de desarrollo de los derechos de ciudadanía sustantiva, permite una aproximación concreta a la dinámica de la integración social. No creemos, sin embargo, que se trata de relaciones dicotómicas en las que se dispone de derechos o se carece de ellos. Pensamos que es apropiado considerar el grado de satisfacción de los derechos de ciudadanía como un proceso de construcción con tendencias hacia la integración y hacia la desintegración social.



En una buena contribución a la comprensión de los problemas de integración social, Bustelo y Minujin (1997:132) elaboran, a partir de las nociones de exclusión-inclusión. Para nuestros fines presentan un conjunto de indicaciones metodológicas que nos permiten operativizar la exploración del desarrollo de la ciudadanía en los países en estudio. Estos autores definen como inclusión o exclusión política la que se refiere a la ciudadanía formal (política en la visión de Marshall). La inclusión económica se relaciona con "el grado de integración que se tenga con el modelo de economía abierta", mientras que la inclusión social está referida a los "aspectos pertinentes al capital social de las familias y la comunidad, la cobertura de salud, educación, seguridad social y el ingreso familiar, entre otros". Tanto respecto de la inclusión económica como de la social, la población se divide en tres estratos disímiles: los incluidos, los vulnerables y los excluidos.

Lo interesante de las propuestas de exclusión que se ha señalado es que se posibilita observaciones integrales que permiten la combinación de indicadores sociales, económicos y políticos para evaluar la dinámica de la integración social. Por otro lado, no produce modelos dicotómicos de integración, sino más bien una oportunidad para captar la "dinámica" del proceso de exclusión. Por ello hemos adoptado los niveles de exclusión identificados por Bustelo y Minujin (inclusión, vulnerabilidad y exclusión) para aplicarlos a una interpretación de la ciudadanía sustantiva en Centroamérica. En síntesis, consideramos que las propuestas de exclusión constituyen una buena aproximación metodológica al problema más conceptual de la ciudadanía.

Dado que como se ha observado las definiciones presentan algunas diferencias en los tres autores comentados, es preciso hacer explícito que la síntesis que proponemos recupera la noción de ciudadanía de Bottomore, en tanto que mantiene la connotación de los elementos de ciudadanía sustantiva, pero avanza en el reconocimiento de un nuevo espacio para la ciudadanía formal (política en Marshall) dadas las transformaciones experimentadas en especial en lo concerniente a la pérdida de centralidad del Estado-nación como referente político. Para la observación de los grados de realización de la ciudadanía sustantiva así definida, hemos considerado apro-

piado distinguir los tres niveles de inclusión propuestos por Bustelo y Minujin.

En tanto los aspectos de ciudadanía política o formal se refieren al desarrollo de los sistemas electorales y otras formas de expresión política, que se analizan en el capítulo 3, en este capítulo nos centraremos en la reflexión en torno a la ciudadanía civil y la ciudadanía social. Si como hemos señalado la ciudadanía civil se relaciona con los niveles de libertad económica y de empleo, y la ciudadanía social se refiere al grado de bienestar, entonces nos parece apropiado examinar el grado de integración social alcanzado (como expresión de la satisfacción de derechos de ciudadanía) respecto de la dinámica de la producción y sus efectos sociales; la magnitud de la pobreza y la problemática de los mercados de trabajo.

En el primer acápite se examinan los cambios que conciernen a la selección de actividades económicas y sectores sociales gestores de la inserción vía internacionalización. Se presentan esas tendencias como expresión del dinamismo diferenciado de sectores económicos y como manifestación del efecto desigual de la integración a los mercados internacionales.

El segundo acápite está dedicado a la dinámica de la pobreza, entendida como expresión de déficit de ciudadanía social. Para ello se parte de las estimaciones de pobreza derivadas del método combinado del sistema "línea de pobreza" (LP) con "necesidades básicas insatisfechas" (NBI). En este caso, pensamos que la observación de niveles de exclusión, inclusión y vulnerabilidad permite una estimación de la situación imperante en el momento de levantamiento de la información.

En el tercer acápite se hace una estimación de las posibilidades de integración derivadas de la inserción en los mercados de trabajo. Pensamos que el análisis del empleo refleja el vínculo entre el nivel de desarrollo de la ciudadanía civil, con las posibilidades de evolución de la ciudadanía social. Por eso proponemos un análisis diferenciado respecto del dinamismo de la producción y de la dinámica de la pobreza. En razón de que la calidad de la inserción en los mercados de trabajo es crucial en la definición de niveles de ingreso y estabilidad social en el mediano y largo plazo, consideramos que la ponderación de la dinámica del empleo en un esquema de exclusión contiene una

capacidad predictiva de las posibilidades de integración socioeconómica del modelo de crecimiento en curso.

En síntesis, para dar cuenta de la dinámica de la ciudadanía civil, examinaremos las transformaciones experimentadas por el aparato productivo y la forma en que tales cambios inducidos por el proceso de apertura definen un nuevo patrón de integración económica. Por otro lado, examinaremos el desenvolvimiento de los índices de pobreza como expresión del desarrollo de la ciudadanía social y, finalmente, analizaremos la evolución del empleo como expresión de un vínculo problemático entre los déficit de ciudadanía social y las limitaciones derivadas del modelo de integración económica abierta. En otras palabras, presentamos una tensión entre el avance en los derechos económicos que producen crecimiento en condiciones cada vez "más libres" (es decir, en un plano de disminución de las capacidades del Estado según se analizó en el capítulo primero) con las posibilidades de integración por medio de la ampliación de los derechos sociales. Estas observaciones se complementarán en el capítulo tercero, cuando se analicen los temas de la ciudadanía política y formal en el marco más general de la transformación de los antagonismos sociales en la región.

#### LAS TRANSFORMACIONES DE LA PRODUCCIÓN Y LA DINÁMICA DE LA SATISFACCIÓN

Los países estudiados generan entre una quinta parte de su producción en la rama agropecuaria en el caso de Costa Rica, una cuarta parte en Honduras, y casi una tercera parte en Nicaragua. Pese a la importancia relativa de esta actividad, es notorio un crecimiento más acelerado en los tres países de los negocios comerciales y financieros respecto de los propios del medio rural. En los tres casos, la tasa de crecimiento promedio anual entre 1990 y 1995 de los negocios comerciales y financieros fue mayor que el crecimiento promedio del PIB total, con la excepción de los servicios financieros en Nicaragua. El resultado es que la contribución general del comercio y los servicios financieros, en relación con el producto interno, puede tender a incrementarse en el futuro, mientras industria y

agricultura han de permanecer estables o incluso decrecer. Costa Rica es donde se manifiesta ese patrón, en virtud de la mayor antigüedad del proceso de reformas. En este país, entre 1981 y 1995 el comercio ha ganado dos puntos y los negocios financieros han ampliado su contribución en tres puntos porcentuales respecto del producto total, mientras industria y agricultura han permanecido estables, y gobierno disminuyó su aporte al PIB casi dos puntos porcentuales. El caso de Honduras muestra un aumento semejante en la proporción del producto generado por los servicios financieros entre 1981 y 1995 aunque en la última década la rama comercial se mantuvo estable tras una caída de tres puntos en el primer quinquenio de los ochenta. Finalmente, hasta 1995 la contribución al PIB de los servicios comerciales y financieros se mantuvo estable, industria decreció y las actividades agropecuarias ampliaron en 3% su contribución.

Cuadro 7

**COSTA RICA: COMPOSICIÓN DEL PIB POR RAMAS**  
**PRECIOS CONSTANTES**  
 -% Total y tasas de variación anual-

PORCENTAJE	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	100	100	100	100	100	100	100	100
Agricultura	19	19	19	20	19	19	18	19
Industria	22	22	21	21	22	22	22	22
Comercio	16	17	17	16	17	17	17	18
E. financieros	5	6	7	7	7	8	8	8
Gbno. General	10	10	9	9	8	8	8	8
Resto	26	26	27	27	26	27	27	27
TASA DE VARIACIÓN	1991	1992	1993	1994	1995	1996		
PIB	2.3	7.7	6.3	4.5	2.5	4.7		
Agricultura	6.3	4.0	2.4	3.2	3.3	3.8		
Industria	2.1	10.3	6.4	3.5	3.2	5.1		
Comercio	0.2	12.5	7.5	5.0	3.0	5.6		
E. financieros	1.2	10.8	12.4	7.0	1.0	6.5		
Gbno. General	1.0	1.0	2.0	2.5	2.5	1.8		
Resto	1.5	6.9	8.1	5.8	1.6	4.8		

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano, CMCA (1997, 1990).

Cuadro 8

**HONDURAS: COMPOSICIÓN DEL PIB POR RAMAS**  
**-% TOTAL-**

PORCENTAJE	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	25	25	25	26	25	23	24	25
Industria	13	13	14	14	14	14	14	13
Comercio	14	11	10	10	9	10	10	10
E. financieros	5	5	6	7	7	8	8	8
Gbno. General	4	4	6	5	5	6	5	4
TASA DE VARIACIÓN	1991	1992	1993	1994	1995	90-95		
PIB	3.3	5.7	6.2	-1.5	3.6	3.5		
Agricultura	6.1	3.6	-0.6	0.8	6.9	3.4		
Industria	1.7	6.1	6.3	-1.8	2.6	3.0		
Comercio	2.2	2.9	8.1	1.2	4.3	3.8		
E. financieros	9.6	9.5	11.7	5.8	6.3	8.6		
Gbno. General	-3.8	3.9	14.8	-16.5	-9.7	-2.2		
Resto	2.2	7.0	8.0	-2.6	2.8	3.5		

Fuente: CMCA, 1990, 1997.

El dinamismo mayor de los negocios especulativos induce efectos sociales importantes: se trata, por ejemplo, de actividades altamente concentradas. En Costa Rica el negocio bancario era en 1995 controlado en un 40% por tres grandes bancos privados (Sojo, 1995). En Nicaragua, de acuerdo con cifras del Banco Mundial, de un monopolio bancario estatal en 1990, en 1996 se contaba con 11 bancos privados que servían de intermediarios financieros para el 60% de las nuevas colocaciones crediticias. En Honduras, la banca privada conoce un desarrollo mucho más antiguo y opera sin competencia estatal. Presenta, al igual que en los demás países, importantes niveles de concentración. Otro indicador de concentración se refiere a la relativamente baja capacidad de generación de empleo del sector bancario contra los altos salarios. En el caso de Nicaragua se ha

Cuadro 9

**NICARAGUA: COMPOSICIÓN DEL PIB POR RAMAS**  
**-% TOTAL-**

PORCENTAJE	1981	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995
PIB	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Agricultura	24	24	25	24	24	25	27	27
Industria	25	26	23	24	23	23	23	22
Comercio	19	17	17	18	18	18	18	18
E. financieros	3	3	3	3	3	3	3	3
Gbno. General	9	12	13	11	11	11	10	9
Resto	20	18	19	19	20	20	20	20
TASAS DE VARIACIÓN	1991	1992	1993	1994	1995	1996		
PIB	-0.2	0.4	-0.4	3.3	4.2	1.5		
Agricultura	-3.9	3.1	1.8	10.8	5.0	3.3		
Industria	6.2	-4.6	0.1	0.7	3.2	1.1		
Comercio	4.9	1.4	-2.3	1.6	4.8	2.1		
E. financieros	-1.9	0.0	-1.4	1.4	3.0	0.2		
Gbno. General	-12.5	9.1	-1.8	-5.5	-1.8	-4.3		
Resto	1.1	2.7	-0.8	3.9	6.8	2.7		

Fuente: CMCA, 1997.

demonstrado que entre una docena de ramas económicas los bancos son los menores contribuyentes a la población ocupada, mientras que, si se observan los ingresos laborales, se tiene que los bancos son la actividad con ingresos más altos. (Ghysels, 1995).

La expansión de las actividades financieras muestra una importante característica: se trata de un negocio que sirve de plataforma financiera para las actividades de los grupos económicos más poderosos de la región. No son negocios aislados sino actividades que están integradas estructuralmente con el medio comercial y productivo. La importancia de la diversificación es que actúa como mecanismo de control de la falta de estabilidad en el sistema económico. (Sanfuentes, 1984). La consolidación de grupos con acceso al capital financiero adquiere relevancia en razón de las influencias internacio-

nales que exigen la apertura de tales mercados y la aplicación de criterios rentabilistas en la asignación del crédito y las tasas de interés. Este proceso conlleva dos implicaciones, según Jameson (1992): por un lado, se distancia de la regulación estatal dada la expansión de las redes financieras y los recursos disponibles en especial a partir de la explosión de los petrodólares en los años setenta. Además, porque en los sistemas financieros latinoamericanos opera una "integración de facto" con el bloque dólar, lo que minimiza cualquier posibilidad de control y estímulo de variables por parte de los formuladores locales de política económica.

En el fenómeno bancario y en sus prolongaciones y vínculos con otras actividades productivas se asientan los nuevos "poderes" de la economía de los países. En ese sentido, aun en medio de una reforma productiva que estimula nuevas exportaciones, los grupos ligados al capital financiero son los que muestran mayor dinamismo, mayores posibilidades de integración activa con las exigencias del proceso de globalización y, consecuentemente, posibilidades incrementales de influencia política.

Las implicaciones socioproductivas de este proceso se reflejan también en la orientación del crédito a los sectores económicos. La expansión de unas actividades y no de otras es un fenómeno inducido en buena parte por la operación de los mercados financieros. En ese sentido, la orientación general en la región es hacia el desfinanciamiento de las actividades de alto riesgo, en particular las de índole agropecuaria, y a la concentración de recursos en operaciones de rápida circulación y alta tasa de recuperación.

Costa Rica es un caso dramático de desfinanciamiento de actividades productivas, puesto que entre 1990 y 1995 el crédito para agricultura e industria se redujo prácticamente a la mitad. En contraste el crédito para comercio aumentó más de 60%. Lo mismo ha ocurrido en Honduras donde las caídas del financiamiento a la agricultura y la industria contrastan con el crecimiento de 30% en el comercio. En Nicaragua la tendencia es la misma aunque las caídas son menos pronunciadas y el incremento del crédito comercial más comedido. Pero, además, está documentado que la disminución del crédito penaliza a los pequeños y microproductores en mayor medida. En Nicaragua, en escasos tres años entre 1990 y 1992 el crédito

agropecuario destinado a la pequeña y mediana empresa pasó de 56 % a 29 % del total, el de la grande pasó de 31 % a 71 % y el del área de propiedad del pueblo que en 1990 representaba 13 %, en 1992 había desaparecido. (Saldomando, 1996:148). En Honduras se calcula que solamente el 10 % de los productores agrícolas utiliza el crédito ofrecido por las entidades financieras. (Banco Mundial, 1995). En Costa Rica la proporción del total del crédito al sector agropecuario dirigido a la pequeña producción pasó de 19 % en 1983 a un insignificante 3.8 % en 1991. (Sojo, 1995:51).

Cuadro 10

**CENTROAMÉRICA: DESTINO DEL CRÉDITO POR RAMAS**  
**-% DE CRÉDITO TOTAL-**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<b>Costa Rica</b>						
Agropecuario	18.4	16.6	15.1	12.0	10.3	7.9
Industria	44.0	44.0	33.0	25.0	22.6	23.5
Comercio	16.7	19.5	20.3	26.1	26.3	26.6
<b>Honduras</b>						
Agropecuario	18.4	16.0	14.9	12.6	15.2	9.6
Industria	23.1	25.0	22.8	19.0	15.0	14.3
Comercio	36.2	39.4	35.9	41.4	47.1	49.3
<b>Nicaragua</b>						
Agropecuario	24.1	30.2	38.7	33.6	24.9	22.4
Industria	32.0	30.5	28.0	26.5	30.2	28.2
Comercio	43.6	38.7	31.1	39.3	44.0	47.5
<b>Región (promedio)</b>						
Agropecuario	18.1	18.7	19.6	16.9	14.9	15.0
Industria	29.0	29.1	26.6	22.0	21.7	19.0
Comercio	36.3	33.9	29.7	35.2	36.2	39.7

Fuente: CMCA, 1992, 1997.



El movimiento de las exportaciones es también importante en relación con las transformaciones experimentadas por las sociedades centroamericanas aquí estudiadas. El modelo de desarrollo en curso comparte con las experiencias anteriores a la iniciativa de sustitución de exportaciones su confianza en la oferta externa como instrumento de desarrollo. Actualmente, todos los países han desarrollado instrumentos de política orientados a favorecer la expansión de las exportaciones no tradicionales. Los resultados indican que entre 1991 y 1996 el aporte de las exportaciones tradicionales al total ha caído hasta representar menos de la mitad en el caso de Costa Rica y Nicaragua, y bajar de 77% a 58% en Honduras. Ello apunta a una significativa transformación del sector exportador y consecuentemente de sus capacidades de incidencia e influencia política. Da la sensación de que del modelo relativamente concentrado de la agroexportación oligarquizada y transnacional se transita a un esquema ciertamente más diversificado en productos y consecuentemente en actores sociales potenciales. Esta podría ser la otra cara de la medalla de la concentración producida por la expansión de los negocios comerciales y financieros fuertemente concentrada. En Costa Rica, en dos de los sistemas de registro de nuevos exportadores, el Régimen de Admisión Temporal y el Régimen de Zona Franca, registraron aumentos de 23 a 227 empresas entre 1980 y 1990; y de 11 a 96 empresas entre 1986 y 1991 en el segundo caso. (Pérez Sáinz, 1996:166) .

No obstante, hay alguna evidencia de que la diversificación de productos no necesariamente conduce a la desconcentración del valor de las exportaciones como indicador de la distribución de la producción por unidad menos concentrada. En Costa Rica, por ejemplo, la mayoría de las empresas exportadoras están registradas según el Contrato de Exportaciones, sistema de incentivos fiscales para los exportadores no tradicionales y cuya satisfacción ha generado un altísimo costo fiscal para el Estado costarricense (MIDEPLAN, 1997). Además del alto costo, se han conocido sucesivas denuncias respecto al grado de concentración de los incentivos, lo que a su vez es reflejo de que la generación de divisas por producción de transables es una actividad altamente concentrada, y en algunos casos, enajenada del espacio económico interno dado que se desarrolla por capital extranjero en zonas libres. En 1989 en Costa Rica 13% de las empresas

exportadoras beneficiarias del incentivo fiscal, captaron el 50% del monto total otorgado, y de ellas una transnacional dedicada a la exportación de piña acaparó el 11% del subsidio. (Franco y Sojo, 1992).

El desarrollo de nuevas actividades generadoras de divisas ha propiciado transformaciones sociales importantes: el panorama social se ha complejizado aunque no por ello se haya orientado hacia un escenario más equitativo. La estructura oligárquica tradicional podría estar cediendo terreno a una nueva composición de la comunidad empresarial caracterizada por una heterogénea formación integrada por empresarios tradicionales, nuevos empresarios del sector servicios, un grupo financiero cada vez más poderoso y una comunidad heterogénea de ejecutivos de corporaciones transnacionales y de capital extranjero. En esta dirección puede ocurrir que la contraparte de los grupos profesionales que se desarrollaron al amparo del Estado, o de los industriales medios que crecieron en el marco del proceso regional de integración, pueden ser los empresarios neoexportadores y una nueva elite de gerentes y altos funcionarios de compañías transnacionales.<sup>26</sup> Examinando la evolución de los empleos en estas categorías ocupacionales, en Costa Rica se observa una expansión de las actividades de alto nivel entre 1987 y 1995: las categorías profesionales y técnicos, patronos, empresarios, ejecutivos y directores de empresas estatales, pasaron de 2.4% de la población ocupada en el primer año al 4% en el último. (Vega *et al*, 1996). Según cifras oficiales, los patronos y socios activos, como categoría ocupacional, fueron el rubro más dinámico de la PEA entre 1990 y 1996: pasaron de 5.3% a 7%, mientras los "cuenta propia" y "no remunerados" decrecieron y los asalariados pasaron de 70% a 71.2% (MIDEPLAN, 1997).

Se conforma así un sector económicamente satisfecho (Galbraith) cuyos niveles de vida multiplican en mucho las capacidades de generación de ingreso y de consumo del conjunto de la población.<sup>27</sup>

26. Robinson (1997) se refiere a este segmento como la fracción transnacionalizada de la elite nacional. La define como la contraparte nacional de la elite transnacional que controla el capital global. Esta "está vinculada a los círculos transnacionalizados de la producción, el comercio y las finanzas desvinculadas de territorios o identidades particulares y ...sus intereses descansan en la acumulación global sobre la local o la nacional".

Esta capacidad de consumo alimenta el círculo de actividades comerciales en expansión y ha permitido el desarrollo de una cultura del ocio que se identifica como la llegada de la modernidad. Una parte importante de este desarrollo ha adquirido una fisonomía regional: se multiplican por primera vez desde los esfuerzos de creación del mercado común, emporios financieros de proyección regional; centros comerciales de capital salvadoreño en diversos países, una línea aérea que abarca la región. La transnacionalización del capital centroamericano es también expresión de este proceso de integración de elites, de enriquecimiento significativo de un segmento de la población respecto de un conjunto a menudo en situación de empobrecimiento crónico.

El contraste que se genera con la situación del resto de la población se refleja bien en los indicadores relacionados con la distribución del ingreso. La distancia media entre el decil 10 y el decil 1 en Honduras en 1992 era 30 veces y el Banco Mundial estimaba la mejoría experimentada en la distribución entre 1960 y 1993 en 6 puntos porcentuales del coeficiente de Gini (Del Cid y Kruijt, 1997). En Nicaragua la relación entre el primer y el quinto quintil puede alcanzar hasta 35 veces en 1996 según algunas estimaciones para áreas urbanas (Renzi y Kruijt, 1997:197), muy por encima de la relación 19 a 1 estimada para 1980 (FLACSO, 1991:119). En Costa Rica la distancia del ingreso promedio del 20% más pobre respecto del 20% más rico era 12.2 veces en 1980 (FLACSO, 1991:119) alcanzando en 1996 una relación de 13.2 (MIDEPLAN, 1997:250).

- 
27. Los regímenes salariales de los altos ejecutivos de empresas privadas internacionales, que ya empiezan a permear no solo el empleo privado en empresas no transnacionales sino también el empleo público, muestran severas distorsiones respecto de los ingresos de los trabajadores. Cifras sobre el caso en Estados Unidos pueden contribuir a ilustrar la magnitud de este fenómeno: entre 1980 y 1995 el pago a los altos ejecutivos (CEO) creció 500%, las ganancias de las empresas 145%, mientras que los gastos por salarios crecieron 70%, quince puntos por debajo de la inflación en el período. Las ganancias de las empresas aumentaron más lentamente que los ingresos de los CEOs, pero mucho más que los salarios: Considerando solo un año 1994-1995 con una inflación de 3%, ocurrió un incremento de ingresos para los CEOs 10 veces mayor a la inflación (30%) y un aumento tres veces menor que la inflación para los salarios (1%).

En este análisis consideramos la ponderación de los niveles de pobreza en una población como expresión del grado de desarrollo de la ciudadanía social. En términos de integración, los niveles de pobreza se relacionan con el grado de inclusión. Dado que se parte de un modelo no dicotómico, se observan tres grados potenciales de integración: exclusión, vulnerabilidad e inclusión. En esas condiciones un individuo puede localizarse en situación de exclusión social aun cuando su nivel de ingreso per cápita lo sitúe por encima de la línea de pobreza.

En situación de exclusión relativa, que puede denominarse condición de vulnerabilidad, es posible encontrar sectores sociales cuyas actividades están fuera de los círculos dinámicos de la producción y el consumo. Ello los obliga a desplazamientos dentro de actividades económicas generalmente hacia abajo en razón de que en cada movimiento se pierden garantías sociales acumuladas. También esta situación de exclusión relativa o vulnerabilidad puede contribuir a la ampliación de migraciones desde zonas deprimidas a zonas dinámicas.<sup>28</sup> La exclusión absoluta se refiere a la imposibilidad de inserción tanto en actividades dinámicas como no dinámicas dentro del territorio. La población en esta situación queda limitada a la supervivencia en el marco de la pobreza extrema y eventualmente opta por la exclusión física definitiva migrando fuera del territorio nacional. No se sigue de ello que todos los migrantes internacionales son excluidos absolutos, sino que existe una buena posibilidad de que una parte de quienes emigran del país es porque encuentran recortadas sus posibilidades de inclusión, en condiciones vulnerables inclusive.

La cuestión de las migraciones y su efecto en la dinámica de la inclusión merece más atención de la que aquí es posible. No obstante, vale destacar que de los tres países solamente Nicaragua presenta proporciones significativas de emigración internacional, principalmente a Costa Rica y a los Estados Unidos. Se estima que 500 mil nicaragüenses podrían vivir y trabajar en Costa Rica mientras que

28. Sobre las características de las migraciones y el perfil de los migrantes centroamericanos, véase Castillo y Palma, 1996.

algo como 250 mil podrían localizarse en los Estados Unidos. Esta cantidad de personas representa casi una quinta parte de la población total del país. Esta población cambia la posibilidad de análisis de la exclusión social dado que presentan tanto rasgos excluyentes como incluyentes: las remesas familiares permiten aumentar la capacidad de integración de los familiares que permanecen en el país; la ausencia física de los migrantes modifica las estimaciones estadísticas sobre la magnitud del empleo y la pobreza, mientras en los países de destino se presentan también como población invisible. En síntesis, los migrantes han hecho renuncia a sus derechos de ciudadanía formal, y el insertarse precariamente en los mercados laborales de destino, permanecen al margen de los derechos de ciudadanía sustantiva.

La dinámica de la pobreza en la región indica en primer lugar que no se trata de situaciones marginales que afectan a conjuntos reducidos de población sino de fenómenos generalizados que atestiguan la incapacidad de los sistemas políticos y de las medidas económicas para garantizar condiciones de vida decentes para el mayor número de población. Aun en Costa Rica, donde los indicadores sociales señalan una situación privilegiada respecto de la mayor parte de países de América Latina, algunas mediciones de pobreza estiman que el fenómeno puede abarcar a un tercio de la población.<sup>29</sup>

Recientemente, FLACSO Costa Rica ha realizado investigaciones sobre problemas de empobrecimiento en Centroamérica a partir de la información que puede obtenerse con la aplicación del método combinado de medición de pobreza. Este procedimiento consistente en el cruce de los métodos de línea de pobreza (LP) con necesidades básicas insatisfechas (NBI),<sup>30</sup> permite una exploración dinámica de los

---

29. Debe recordarse que el análisis comparado de indicadores de pobreza se enfrenta con la dificultad del origen relacional y por lo tanto específico de la medición en cada país. La ponderación de la capacidad de compra de los ingresos estimados está referida a patrones culturales de consumo y a la definición también específica de satisfacciones de necesidades básicas. Las intensidades de la pobreza son siempre desiguales de país en país y en cada momento histórico. Por ello los datos que se presentan y el análisis que de ellos se deriva deben tomarse como aproximaciones específicas al problema que interesa caracterizar.

30. Los datos originados en el método LP no son problemáticos porque está relativamente aceptado un método estandarizado, que incluye establecimiento de un costo promedio de canasta básica alimentaria que se compara con el ingreso per cápita de la unidad familiar. Una observación por debajo del costo de la canasta indicaría

procesos de empobrecimiento.<sup>31</sup> A partir de esta metodología emergen cuatro segmentos de pobreza: 1. no pobres, 2. pobres por ingreso o nuevos pobres, 3. pobres inerciales o por insatisfacción de necesidades básicas, y 4. pobres estructurales que son los que presentan privación en las dos metodologías. Estos segmentos pueden ser integrados en los tres niveles de inclusión de que hablan Bustelo y Minujin: los incluidos, que corresponden a la casilla no pobres en el método combinado; los excluidos, que se refieren a los pobres estructurales; y los vulnerables, quienes presentan condición de pobreza en uno de los dos métodos y que se denominan inerciales y recientes.

Observando los datos del cuadro siguiente, se tienen dos modelos claramente diferenciados: el caso costarricense, que presenta una tendencia de inclusión con claros riesgos de vulnerabilidad; mientras que en Honduras y Nicaragua la situación de inclusión es experimentada por un porcentaje de población que no alcanza el tercio del total. No obstante, dada la ponderación desigual de los niveles de pobreza inercial y reciente, el modelo nicaragüense sería de exclusión en descenso, mientras que el hondureño sería de exclusión en ascenso.

La medición del grado de exclusión social derivado de la aplicación del método combinado a los tres países analizados permite observar patrones diferenciados en tres sentidos por los menos: En primer lugar se observa que las imágenes de integración social se deterioran en los tres países si se compara la proporción de excluidos que se derivan de la medición de pobreza con base en la línea de ingreso, que es el método utilizado por los gobiernos, con los datos derivados del método combinado. Mientras con el primer indicador se considera en pobreza a 57% de las familias en Nicaragua, 72% en Honduras y 20% en Costa Rica, las cifras de exclusión y vulnerabilidad derivadas del método combinado nos señalan problemas de

---

pobreza extrema mientras que una observación de ingresos por debajo del costo de 2 canastas indica pobreza básica. Respecto del método NBI hay mayores controversias; no obstante, los datos presentados contienen los siguientes parámetros comunes: hacinamiento, acceso de los niños a la educación, disposición de agua potable y alcantarillados. En Nicaragua y Honduras se consideró, además, el estado general de la vivienda, el nivel educativo de los adultos y la razón de dependencia económica del hogar.

31. Sobre el método combinado, véase Katzman (1989).

Cuadro 11

**CENTROAMÉRICA: POBREZA Y NIVELES  
DE VULNERABILIDAD**

	Honduras (1996)	Costa Rica (1994)	Nicaragua (1996)
<b>No Pobres</b> (incluidos)	22	68	28
<b>Inerciales</b> (Vulnerables)	5	10	23
<b>Recientes</b> (Vulnerables)	26	15	13
<b>Estructurales</b> (Excluidos)	46	7	36

Nota: Los datos para Costa Rica y Honduras son totales nacionales. En Nicaragua incluyen solamente el área urbana.

Fuente: Del Cid y Kruijt (1997), Renzi y Kruijt (1997) y Sojo (1997).

integración social en proporciones del 72%, 78% y 32% respectivamente. En todos los casos superiores a la imagen más positiva de la dicotomía pobres-no pobres.

En segundo lugar se nota una situación inversa entre Costa Rica y los otros dos países respecto del grado de integración social, mucho más intensa en Costa Rica. De hecho se trata de una especie de retrato en negativo: la proporción de incluidos en Costa Rica es semejante a la proporción de excluidos en Nicaragua y Honduras.

La tercera observación se refiere a la cuestión de la vulnerabilidad. Se nota también un comportamiento inverso en la proporción de pobreza inercial y reciente en Nicaragua y Honduras. En ambos casos estos "pobres" suman por arriba del 30% (36 y 31 respectivamente) pero en Honduras el movimiento es más bien descendente (por predominancia de la pobreza reciente) mientras en Nicaragua da una sensación de ascendencia dada la mayoritaria proporción de pobreza inercial que es la resultante de disposición de un ingreso per cápita

por encima de la línea de pobreza, pero insuficiente todavía para satisfacer algunas necesidades elementales.

La explicación puede estar relacionada con la situación de la postguerra que permite una relativa activación de los ingresos familiares aunque, en un escenario de reforma económica, apenas suficiente para hacer frente a las necesidades básicas. En el caso hondureño la mayor proporción de pobreza reciente indicaría un fenómeno amplio de caída de ingresos familiares asociado generalmente, a las medidas de reforma económica y a los efectos depresivos sobre ciertas actividades económicas.

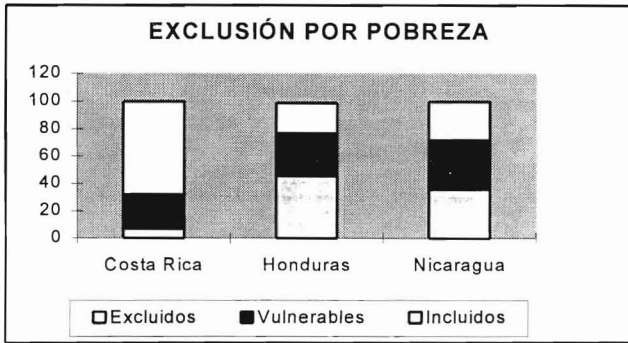
Los datos señalan un predominio de la situación de vulnerabilidad sobre la condición de pobreza en el caso de Costa Rica. En Nicaragua proporciones semejantes de población se encontrarían en situación de exclusión y vulnerabilidad, mientras en el caso de Honduras los vulnerables alcanzan dos terceras partes de los excluidos. El hecho que solo en Costa Rica los individuos localizados en condición de vulnerabilidad superen a los excluidos podría indicar que la tendencia a la vulnerabilización de las posiciones sociales es mayor cuando se dispone de umbrales de consumo más alto; es decir, que la vulnerabilidad es una manifestación clara de empobrecimiento social y no de ascenso gradual como también podría suponerse.

Históricamente, por último, aunque no es posible establecer comparaciones efectivas para el período anterior a la crisis, puede afirmarse que mientras en los noventa 72% y 78% de los nicaragüenses y hondureños vivían en algún nivel de pobreza y exclusión social, en 1980 la población en condición de pobreza alcanzaba 61% y 68% respectivamente. Aunque los datos no se originan en métodos comparables, lo cierto es que la evidencia impresionista demuestra que los últimos años no han presentado mejoría en la condición social de los centroamericanos.

El riesgo de exclusión está también asociado a la problemática del empleo y la inserción laboral. El dinamismo general de ciertas actividades puede favorecer la expansión de la demanda laboral, pero ello no necesariamente mejora las probabilidades de inclusión para el conjunto de la fuerza de trabajo.



Gráfico 1



	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Excluidos	7	46	36
Vulnerables	25	31	36
Incluidos	68	22	28

## EMPLEO Y EXCLUSIÓN

Las posibilidades de generación de empleo son desiguales así como sus capacidades de integración social. Proporcionalmente, las actividades industriales y agrícolas requieren de mayor cantidad de fuerza de trabajo con menos calificación educativa que las actividades comerciales, financieras y gubernamentales. Consecuentemente, pueden generar mayor cantidad de empleos, pero de baja remuneración. El proceso de globalización ha inducido desestímulos para la inversión en estas actividades, lo cual ha generado limitado crecimiento o decrecimiento real. Esta situación victimiza fuertemente a segmentos sociales mayoritarios que han perdido puestos de trabajo en las actividades transformativas tradicionales y no necesariamente han logrado insertarse en el nuevo mercado laboral.

Los cambios generados en la estructura social derivados de las transformaciones productivas tienden a ser por sus características distributivos y permanentes.<sup>32</sup> Esto quiere decir que afectan de manera desigual a los distintos grupos sociales y que tales efectos no son temporales sino duraderos. Por ejemplo, el deterioro de las actividades industriales y agropecuarias para el consumo interno tiende a inducir o la desaparición de la empresa o su reconversión hacia el sector servicios o a la producción de transables. Cualquiera de estas dos rutas no es reversible por lo que se refiere a empleos perdidos.

Uno de los cambios más importantes está relacionado con la pérdida de centralidad social y política del empleado público como categoría social. Hasta los años ochenta, la expansión de la actividad pública convirtió el empleo en este sector en una posibilidad real de estabilidad y ascenso social para buena parte de la población económicamente activa. En los países con Fuerza Armada el enlistamiento forzado contribuía a ampliar la pertenencia y la dependencia ciudadana respecto del empleo público. En Nicaragua y en Honduras, pese a la obligatoriedad y arbitrariedad del enlistamiento forzoso, vigente hasta 1991 y 1995 respectivamente, lo cierto es que la carrera militar se presenta como actividad profesional de prestigio, incluso como una posibilidad real de ascenso social o de reposicionamiento de clase. Es también expresión de uno de los pocos segmentos laborales que continúa masculinizado: en Nicaragua mientras la mayoría de las trabajadoras del Estado se ubica en educación y salud (65%) los hombres se agrupan fuertemente en el área de seguridad (32%). (GTZ-INIM, 1997)

El cese del dinamismo de la actividad gubernamental, junto a la proliferación de las valoraciones negativas respecto de la gestión del Estado frente a las virtudes de la empresa privada, contribuyeron a cerrar el camino hacia el empleo público como instrumento de posicionamiento social. Hoy día, en términos generales, los empleados públicos son menos relativamente y los atractivos culturales de la función pública han disminuido, no solo como resultado de la

---

32. Sobre este tema, véase la propuesta analítica de Przeworski (1991). La distinción de la intensidad y calidad de los efectos sociales de las reformas económicas es crucial para la ponderación de opciones políticas y la identificación de posibilidades de desarrollo futuro.

erosión del peso social sino también como efecto de la ampliación de las ventajas de estar en lo privado y del desprestigio de una gestión pública cada vez más viciada de corrupción.

Otras actividades que han expulsado fuerza de trabajo son las agropecuarias y las industriales. En el caso de la expulsión de trabajo agrícola, se produce un efecto distributivo localizado en los grupos sociales del agro con bajo nivel educativo que, como resultado de la rigidez y "precariedad" de sus mercados tradicionales de trabajo, no encuentran más salida que el desplazamiento. En unos casos hacia zonas económicamente más dinámicas dentro del territorio nacional, en otros casos hacia el exterior.

La pérdida es cuantiosa. En Costa Rica el empleo en actividades agropecuarias cayó de 26% en 1990 a 22% en 1996, lo cual significa una pérdida neta de empleos en ese sector de 9.000 a lo largo del período. Lo mismo ocurrió con la industria cuya contribución bajó de 18% en 1990 a 16.5% en 1996, y aunque no reportó caída en el período, sí se observa disminución de cerca de 3.900 empleos industriales entre 1995 y 1996. (MIDEPLAN, 1997). En el caso de Honduras, datos del Banco Central indican que la caída de peso relativo de la población ocupada en labores agropecuarias fue de 45% en 1992 a 43% en 1994. Minería e industria han permanecido estables. (Robleda, 1996).

La contrapartida de la expulsión del trabajo agrícola es la incapacidad de generación de nuevo empleo producido por las ramas dinámicas de la industria y los servicios. Por lo menos así ha sido estimado por estudios multinacionales del Banco Mundial. (Citados por Frundt, 1995). Esta incapacidad conduce a la ampliación del empleo informal y a sus manifestaciones más recientes. La excepción sería el caso de la maquila que se ha convertido en la actividad de mayor expansión de empleo en la región. Según Willmore (1997:181) en Honduras el empleo maquilero pasó de 9000 puestos en 1990 a 20.000 en 1991 y 48.000 en 1995.

Funkhouser y Pérez Sáinz (1997) han examinado la evolución reciente del empleo en Centroamérica, distinguiendo 9 sectores laborales: moderno agrícola, subsistencia agrícola, formal, informal, público, doméstico, transables nuevos, inclasificables y desempleados.<sup>33</sup>

Cuadro 12

**CENTROAMÉRICA: COMPOSICIÓN DE LA PEA  
POR ÁREA LABORAL  
-% PEA-**

	Costa Rica (1992)	Honduras (1992)	Nicaragua (1993)
Moderno agrícola	10.0	8.3	4.8
Subsistencia agrícola	14.0	28.3	23.1
Formal	21.6	13.7	6.5
Informal	26.7	29.7	37.5 <sup>*/</sup>
Público	15.6	10.0	12.6
Doméstico		3.6	---
Transables nuevos	7.6	2.3	---
Inclasificables	0.5	1.9	4.1
Desempleados	4.1	2.3	11.4

\*/ Incluye Doméstico

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz (1997). Con datos de Cordero y Mora (1997); Rocha y Terán (1997) Gómez y Guillén (1997).

Los datos del cuadro anterior permiten una aproximación más detallada a los cambios en la estructura del empleo. Primero, la pérdida de dinamismo del empleo agrícola se localiza en las unidades de subsistencia, con la excepción de Nicaragua, en donde parece un fenómeno más generalizado que abarca también el sector moderno. Solamente Nicaragua muestra tasas negativas en el crecimiento de los empleos formales y en el empleo público, aunque este permanece estancado en el caso de Costa Rica. Honduras es el país que muestra un crecimiento más acelerado de los empleos informales, pero al mismo tiempo el avance más importante del empleo en el sector de transables nuevos, aun cuando ello se debe a la baja contribución al inicio de la serie de este sector laboral. En síntesis, la mayoría del

33. La definición de las categorías se encuentra en el anexo metodológico del texto citado. Basta señalar que la distinción entre moderno agrícola y de subsistencia descansa en el tamaño de las unidades y en el empleo de profesionales y técnicos adscrito al primer segmento. Lo mismo ocurre en la definición de empleo formal e informal. Los bienes transables son básicamente exportaciones agrícolas no tradicionales, maquila y turismo.

empleo en Honduras se concentra en la informalidad urbana y la subsistencia agrícola, lo mismo que sucede en Nicaragua aunque hasta 1990 esa situación era compensada por una presencia ampliada de empleo público. En Costa Rica la situación muestra que, individualmente considerado, y al igual que en los restantes países, el sector informal superaba en 1989 cualquier otro sector laboral del país y entre 1989 y 1992 se mantuvo creciendo por encima del sector público y el de subsistencia agrícola.

El resultado general de este proceso de transformación del mercado laboral tiende a la "precarización" y a la exclusión. La idea de precarización sugiere deterioros en la calidad de los trabajos y en sus remuneraciones y prestaciones. Utilizando los datos de Funkhouser y Pérez Sáinz (1997) sobre tasas anuales de crecimiento del ingreso mensual real promedio para los sectores laborales estudiados, se observa que los salarios generados por el sector informal se mantienen relativamente estables en Nicaragua y Costa Rica, pero decrecen significativamente en Honduras. En contraste solamente en ese país los ingresos en actividades de subsistencia agrícola aumentan. En relación con la producción de bienes transables en el ámbito agrícola o urbano, Honduras y Costa Rica muestran un fenómeno inverso: en Honduras aumentan los ingresos en el sector de transables nuevos, pero disminuyen en el moderno agrícola; en Costa Rica ocurre el fenómeno contrario.

Cruzando estas informaciones con la evolución de la pobreza en los países, los datos indican que los ingresos bajos han producido aumentos de pobreza en Honduras; mientras que el tipo de inserción laboral y la estructura del hogar han contribuido a su disminución. En Nicaragua la pobreza ha aumentado por efecto del ingreso y la inserción laboral; en Costa Rica finalmente la pobreza ha aumentado por la estructura del hogar especialmente.

Ello quiere decir que mientras en Costa Rica el dinamismo de los sectores laborales, junto a una política de ingresos que ha tendido a favorecer los más bajos, parecen haber conducido a una disminución de los grados de vulnerabilidad y exclusión social de las personas. La estructura familiar sería, en este caso, un factor coadyuvante al deterioro de las condiciones de vida de la población, en particular a causa de factores como la proliferación de hogares monoparentales,

Cuadro 13

**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO  
POR PAÍS Y SEGÚN SECTOR LABORAL**  
—porcentajes y tasas anuales de crecimiento—

Sectores laborales	Honduras		Nicaragua		Costa Rica	
	1989	89-92	1985	85-93	1989	89-92
Moderno agrícola	6.7	13.2	5.5	-2.0	9.8	2.5
Subsistencia agrícola	35.2	-3.0	22.3	0.1	16.0	-2.4
Formal	11.5	11.7	7.7	-2.3	19.0	6.9
Informal	26.8	8.6	31.7	1.9	27.3	1.2
Público	9.3	7.3	31.0	-7.7	16.2	0.7
Doméstico	5.2	-7.1	---	---	---	---
Transables nuevos	1.1	42.0	---	---	6.8	6.4
Inclasificables	1.1	30.0	1.0	34.7	1.2	-18.7
Desempleados	3.0	-4.6	0.7	181.3	3.8	4.6
PEA Total	100.0	4.5	100.0	-0.4	100.0	2.0

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz, 1997.

a menudo jefeados por mujeres; la expansión del número de dependientes económicos, y los bajos niveles educativos de los capacitados para trabajar que no permiten el acceso a empleos de calidad.<sup>34</sup>

En Nicaragua, por el contrario, el bajo ingreso y empleos de mala calidad precipitan a la población a la pobreza y ella solo es mitigada por una estructura familiar que garantiza niveles de supervivencia. En Honduras, los malos ingresos son compensados por la estructura familiar y una expansión de la oferta de empleos en mejores condiciones. Al examinar los datos de exclusión por pobreza, habíamos advertido una posibilidad de exclusión descendente en Nicaragua por predominio de pobreza inercial, en contraste con la situación en Honduras que indicaba riesgos mayores de exclusión, en razón de la predominancia de pobreza nueva o reciente (es decir, caída de ingresos). Complementando esta observación con lo que ocurre respecto de los mercados laborales, puede considerarse que mientras

34. Sobre este tema, véase Sojo (1997).

Cuadro 14

**CENTROAMÉRICA: INGRESO MENSUAL REAL PROMEDIO  
POR PAÍS Y SEGÚN SECTORES LABORALES**  
-Tasas anuales de crecimiento-

Sectores laborales	Honduras (1989-92)	Nicaragua (1985-93)	Costa Rica (1989-92)
Moderno agrícola	-4.0	2.2	1.8
Subsistencia agrícola	2.2	-1.4	-2.0
Formal	-3.7	7.6	-0.6
Informal	-3.5	0.7	0.2
Público	-8.2	2.5	-0.5
Doméstico	-1.9	---	---
Transables nuevos	3.1	---	-2.8
Inclasificables	-19.4	-3.2	4.6
PEA Ocupada Total	3.6	2.1	-0.3

Fuente: Funkhouser y Pérez Sáinz (1997).

en Honduras los empleos no transables ofrecen una posibilidad de mitigación de la exclusión, en Nicaragua ello solo se logra gracias a la estructura familiar. En este sentido es evidente la importancia de aproximaciones antropológicas a la comprensión de la problemática de la pobreza y la exclusión en situaciones de opciones laborales restringidas.

Todos estos elementos muestran la diversidad de situaciones que pueden conducir a problemas de exclusión o vulnerabilidad entre los grupos más numerosos de la población centroamericana. La indagación de las posibilidades de exclusión respecto del empleo proviene de la combinación de los datos de la compilación de Funkhouser y Pérez Sáinz con los tres niveles de inclusión planteados por Bustelo y Minujin.

En teoría, los niveles de *inclusión* pueden integrar a los segmentos *moderno agrícola* y transables nuevos porque son los que se dinamizan potencialmente con el nuevo esquema globalizado. Según Bustelo y Minujin la inclusión laboral estaría caracterizada por la vinculación con "empresas altamente dinámicas y productivas, intensivas en tecnología y cuya producción se destina total o parcialmente

al mercado externo". Los niveles de *vulnerabilidad* concentrarían las actividades tradicionales de bajo ingreso relativo (*empleo doméstico*) o que están en proceso de recomposición y deterioro como el *empleo público* o las que conforman el grupo de inserción laboral en el *sector formal* privado que no corresponde a los segmentos modernizados. Según Bustelo y Minujin, los vulnerables "operan en empresas de productividad media, orientadas principalmente al mercado interno (...) e incluye una alta proporción de trabajadores del sector público." Los *excluidos*, finalmente serían los *desempleados*, los *informales* y los trabajadores de *subsistencia agrícola*, pues concuerdan bastante bien con el supuesto de Bustelo y Minujin, según el cual se ubican en esa condición "empleados no calificados, vinculados a empresas tradicionales escasas en capital y de baja productividad, orientadas al mercado interno".

Sin embargo, como hemos visto arriba, los indicios de "precariedad" laboral, según se desprenden de los estudios de FLACSO, no parecen corresponder plenamente con las posibilidades de inclusión por ubicación laboral que imaginan Bustelo y Minujin. Por ello, decidimos establecer un nivel empírico de inclusión-exclusión por ubicación laboral, basado en la capacidad de los empleos para disminuir el riesgo de pobreza familiar. Esta capacidad fue determinada a partir de las regresiones de pobreza y área ocupacional de los hogares y es sensible a la contribución diferencial de cada una de las áreas laborales a la mitigación de la pobreza en los distintos países.<sup>35</sup>

---

35. Utilizando las regresiones sobre pobreza de los hogares y sectores laborales de Funkhouser y Pérez Sáinz, hemos establecido el límite de la exclusión a partir de la dispersión de los coeficientes con 3 desviaciones estándar, determinadas respecto del promedio ponderado de cada una de las áreas laborales. Esta decisión está basada en el supuesto de que se trata de fenómenos altamente polarizados y se requiere una ponderación alta de la dispersión típica para poder identificar tendencias no dicotómicas. Así, partiendo de un coeficiente de regresión promedio de  $-0.102$  la zona de vulnerabilidad se sitúa para Costa Rica en un coeficiente mayor que  $-0.086$  y menor que  $-0.183$ ; del promedio de  $-0.093$  para Honduras el rango de vulnerabilidad va de  $-0.079$  a  $-0.162$  y del coeficiente promedio de  $-0.075$  para Nicaragua la zona de vulnerabilidad se sitúa entre  $-0.052$  y  $-0.193$ . En los tres casos, por encima del rango se sitúan los niveles de inclusión y por debajo del rango los de exclusión. Esta aproximación permite captar la contribución de cada uno de los sectores laborales a la disminución de la pobreza, considerando su peso específico en la PEA nacional. Agradezco la contribución metodológica de Juan Pablo Pérez Sáinz en este aspecto.



Cuadro 15

**NIVELES DE INCLUSIÓN-EXCLUSIÓN POR EMPLEO  
UBICACIÓN DE ÁREAS LABORALES**

	Minujin y Bustelo	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Inclusión	Moderno agrícola Transables nuevos	Público Formal	Público Formal Transables nuevos	Público Formal
Vulnerabilidad	Formal Público Doméstico	Transables nuevos Informal Moderno agrícola	Moderno Agr.	Transables nuevos Informales
Exclusión	Subsistencia agrícola Informal Desempleados	Subsistencia agrícola Desempleados	Subsistencia agr. Informal Doméstico Desempleados	Subsistencia agr. Moderno agr. Desempleados

Por ello se establece que no es la actividad en sí misma sino su impacto en la condición social de la familia lo que genera o posibilita niveles de inclusión-exclusión.

Es así como de acuerdo con el esquema siguiente, la agrupación de los sectores por áreas de inclusión-exclusión cambia en cada país y es distinta en todos los casos, excepto en los niveles de exclusión, del supuesto teórico de Bustelo y Minujin.

Entonces, considerando como favorecedor de inclusión a las modalidades de empleo que más contribuyen a la reducción de la pobreza en cada uno de los países, se tendría que el empleo público y el empleo formal ofrecen posibilidades integradoras en los tres países. Solamente en Honduras los transables nuevos producen una reducción muy significativa de la pobreza, consolidándose como actividad laboral incluyente. En situación de vulnerabilidad se ubicarían los empleados ubicados en transables nuevos y en el sector informal en Costa Rica y Nicaragua. En Honduras se encontrarían en situación de vulnerabilidad solamente los ubicados en el sector moderno agrícola; sector que se suma al rango de vulnerabilidad en el caso de Costa Rica. En los tres países los empleos en la subsistencia agrícola contribuyen muy poco a la superación de la pobreza y, consecuentemente, quedan ubicados dentro del grupo de exclusión; en Honduras se acompañan del empleo informal y del doméstico y en Nicaragua del moderno agrícola dado que la contribución baja de este sector para la superación de la pobreza tiende más bien a reducirse entre 1985 y 1993.

A partir de esa agrupación, hemos construido un modelo de inclusión-exclusión por empleo para los casos estudiados. (Véase cuadro 16 y gráfico 2).

Lo que podemos concluir de estas observaciones es que la posibilidad de inclusión social está asociada al dinamismo del sector formal tradicional y del empleo público y que todavía no son perceptibles las contribuciones de los nuevos mercados laborales a la reducción de la pobreza. Además, está claro que los empleos agrícolas, en especial los de subsistencia, no resultan de utilidad para el mejoramiento de condiciones de vida de la población rural. Como se ve, la evidencia no corresponde con la afirmación de Bustelo y Minujin que atribuye disminución de riesgos de exclusión en propor-

Cuadro 16

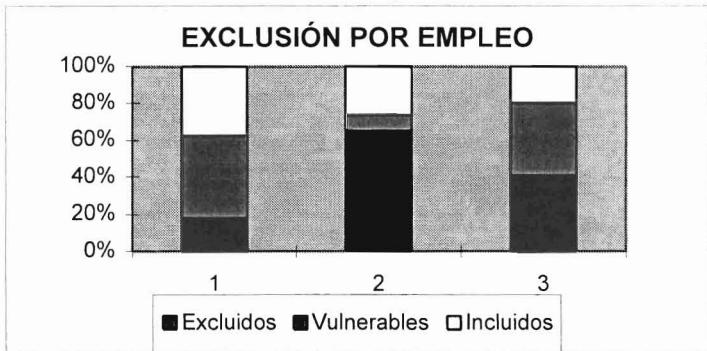
**CENTROAMÉRICA: EXCLUSIÓN POR EMPLEO**  
-% PEA-

	Costa Rica (1992)	Honduras (1992)	Nicaragua (1993)
Incluidos	37.2	26.0	19.1
Vulnerables	44.3	8.3	37.5
Excluidos	18.1	63.9	39.3

Nota: Los datos no suman 100 porque no incluyen la categoría inclasificables. Véase cuadro No. 12.

Fuente: Elaborado con datos del cuadro No. 12.

Gráfico 2



	Costa Rica	Honduras	Nicaragua
Excluidos	18.1	63.9	39.3
Vulnerables	44.3	8.3	38
Incluidos	37.2	26	19

ción a la inserción en ramas económicamente dinámicas. Por el contrario, en los casos estudiados, los empleos tradicionales, en el sector público y privado (que incluye industria, por ejemplo), continúan siendo factores claves en la integración social.

Al examinar comparativamente las posibilidades de integración social derivadas de las tendencias a la pobreza y la precarización de los mercados de trabajo, y considerando que las figuras relativas a pobreza permiten una estimación de la situación actual mientras que las del empleo sugieren posibilidades de evolución futura, se tiene un panorama no muy alentador. El nivel de exclusión por empleo es en los tres países mayor que el grado de exclusión por pobreza, lo que nos permite proponer que la actual configuración de la demanda laboral genera posibilidades de agravamiento de los desequilibrios sociales actuales.

Respecto del grado de vulnerabilidad observamos que las magnitudes se acrecientan significativamente en el caso de Costa Rica y Nicaragua, mientras que en Honduras se reducen de manera significativa. En este país, a diferencia de los otros dos la proporción de inclusión aumenta al observar el empleo, pero este aumento es mucho más modesto que el de los excluidos, de modo tal que la reducción de la vulnerabilidad por pobreza apunta más al fortalecimiento de la exclusión por empleo que a la integración social.

En Costa Rica y Nicaragua las cifras de inclusión desmejoran considerablemente al observar comparativamente pobreza y empleo. En el caso de Costa Rica mientras la inclusión, entendida como superación de la pobreza, favorece a 68% de los hogares; la inclusión, comprendida como el posicionamiento en áreas laborales dinámicas socialmente, se reduce al 37%. En el caso de Nicaragua la caída es de 28% a 19%.

Dejando de lado una reflexión más integral respecto de las posibilidades de desintegración social como resultado de los riesgos de exclusión de la ciudadanía civil y política, y reconociendo solamente los aspectos materiales relativos a la producción y la disposición de satisfactores de necesidades básicas, pueden aventurarse algunas afirmaciones conclusivas, no obstante preliminares.

La dinámica de la integración al proceso de modernización, vía internacionalización, ha generado dos tipos de fenómenos que con-

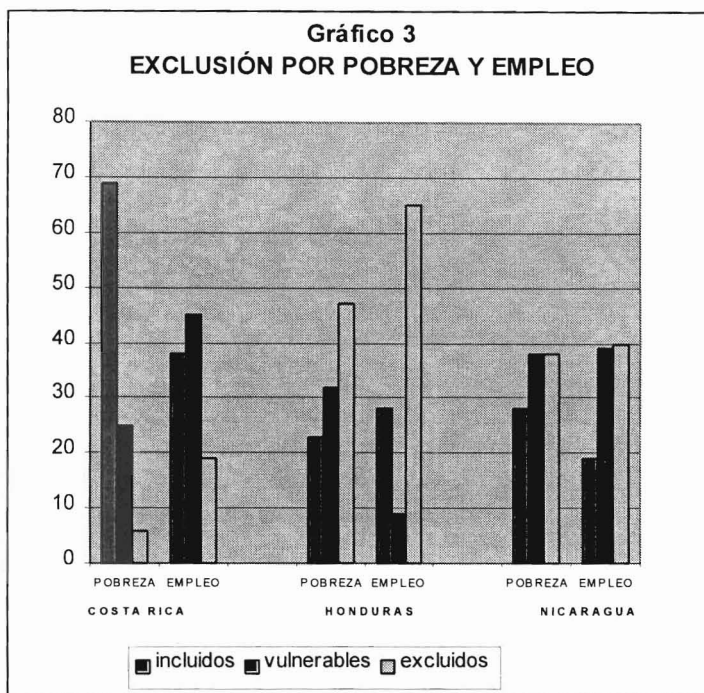
llevan riesgos de exclusión social. En primer lugar, una tendencia a la concentración de la riqueza, que quizá no ha sido mayor porque el modelo de crecimiento no ha logrado generar un dinamismo incremental sostenido. Es decir, si se rescata la experiencia chilena, puede argumentarse que la recesión en Nicaragua y la inestabilidad del crecimiento con "precariedad" en Costa Rica y Honduras han evitado que las tendencias concentradoras de la riqueza derivadas del modelo aperturista liberalizado de crecimiento económico se manifiesten en magnitudes más dramáticas. No obstante, los niveles son ya alarmantes, aunque en el caso de Costa Rica se observa una reducción de la desigualdad.

Pese a lo anterior, el dinamismo diferenciado de las actividades económicas sugiere un desplazamiento hacia actividades de tipo especulativo que tienen varias connotaciones negativas: generan menos empleos, el ingreso promedio es mucho mayor que en otras ramas económicas y operan en el marco de grupos de capital cada vez más reducidos y en control de múltiples dimensiones del proceso económico. Por el otro lado han exigido una concentración de recursos financieros que penaliza a las actividades productivas no transables y de manera muy particular a los pequeños negocios de la rama agropecuaria.

La dinámica de la integración responde a un modelo transnacional concentrado, orientado a la economía de servicios. Eso, para sociedades de industrialización precaria y desarrollo educativo limitado, deja pocas opciones para la generación de oportunidades económicas en el largo plazo.

Por el lado de la identificación de tendencias desintegradoras, los riesgos de exclusión parecen todavía más severos; no queda mucho lugar para el optimismo.

Medida en términos de la disposición de ingresos, la exclusión social tiende a mostrar situaciones extremas. De un lado Costa Rica que, en este caso, presentaría una alta integración, en razón de niveles de pobreza por ingreso del alrededor del 20%. Del otro Honduras y Nicaragua, solo superados por Haití en el concierto latinoamericano respecto de sus niveles de pobreza. Se trata, entonces, del contraste de un modelo incluyente a uno excluyente. Pero examinando de modo multidimensional las tendencias de empobrecimiento, se tiene un



panorama todavía más dramático. En Honduras y Nicaragua más del sesenta por ciento de la población se encuentra en situación de exclusión o con severos déficit en la concreción de la ciudadanía social.

Considerando el empleo como capacidad de inserción socioeconómica futura y predictor de integración social, se observa una tendencia a la disminución de los segmentos incluidos y a la ampliación de la exclusión respecto de las magnitudes observadas a partir del indicador combinado de pobreza. En el caso de Costa Rica, la exclusión por empleo más que duplica la exclusión por pobreza, y en los otros dos países, donde los niveles de exclusión eran de por sí altos, crece considerablemente en Honduras, y disminuyen las posibilidades de inclusión, ya escasas en Nicaragua. El dato más significativo, a mi parecer, tiene que ver con la capacidad limitada de los

empleos "dinámicos" para generar posibilidades futuras de integración social. Contra los supuestos predominantes, los empleos tradicionales, como el público y el del sector formal, continúan ofreciendo mayores posibilidades de integración social. El deterioro del Estado y su capacidad de generación de empleo, así como el dinamismo limitado de los negocios tradicionales, contribuyen en este sentido a limitar el horizonte futuro de superación de la exclusión social.

En otras palabras, al examinar la condición de pobreza, se nota la distancia entre el modelo incluyente en Costa Rica respecto de los modelos de exclusión en Nicaragua y Honduras. Esta diferencia radica en el efecto positivo de casi cuatro décadas de políticas de desarrollo social que en Costa Rica permitieron altos índices de educación respecto de la media latinoamericana, con mejoría creciente en la disposición de servicios de salud, electricidad y agua potable, en una época marcada por un importante dinamismo económico impulsado por un fuerte activismo del Estado. En contraste, en Nicaragua y en Honduras, conflictos políticos, alto gasto militar, desarrollo limitado de políticas distributivas y un esquema de crecimiento económico basado en la excesiva concentración, no han permitido controlar los altos niveles de exclusión por pobreza. Mientras en Costa Rica la expresión ciudadanía social es indicativa de una situación social real, en los demás países asume la connotación de reto futuro, de horizonte utópico.

No obstante, el examen de las tendencias a la exclusión, derivadas de la forma de inserción en los mercados laborales, disminuye la desigualdad entre Costa Rica y los otros países y presenta un desafío. El empleo no se constituye en instrumento de integración social, si no garantiza una capacidad significativa de superación de niveles de pobreza. Los empleos que todavía proporcionan estabilidad social e integración (el público y el formal) se encuentran en proceso de disminución ante una estrategia de inserción económica que exige la disminución del Estado y que estimula la expansión de los empleos en actividades transables para unos pocos y la informalidad para la mayoría. Las capacidades entonces de fortalecimiento de la ciudadanía sustantiva se enfrentan a un proceso económico que genera tendencias hacia una mayor exclusión futura.

En estos términos, la respuesta no puede ser otra que el fortalecimiento de medidas orientadas a la formación de una nueva ciudadanía sustantiva, centrada en lo social. Un proceso que, indudablemente requiere una gestión novedosa de políticas públicas, más allá de los indicadores chatos de generación de empleo o control de la inflación que, por importantes que sean, solo pueden ser interpretados como punto de partida para un desafío mayor de integración social futura. El camino hacia la ciudadanía sustantiva pasa por la superación de los riesgos de exclusión social del presente.

Para compensar el efecto de los procesos que impiden la consolidación de ciudadanía sustantiva, es preciso el avance de políticas diferenciadas para el desarrollo económico y social. En el nombre del mercado, la pequeña producción agropecuaria e industrial ha dejado de ser opción de supervivencia para un conjunto cada vez mayor de población, expulsada así a un asalariamiento precario o a la informalidad. Es preciso renovar políticas de fomento que, además de ofrecer bases sólidas para el lanzamiento de empresas, proporcionen condiciones para favorecer la integración con los mercados internacionales. Por otra parte, es necesario fortalecer la capacidad de supervisión del Estado sobre el respeto de las garantías laborales, muy frecuentemente erosionadas a causa de la prisa por la atracción de inversiones. La inserción internacional no puede darse a costa del derecho laboral. La formación, finalmente, de programas integrales de fortalecimiento de los recursos humanos (que integra salud y educación, con vivienda, política ambiental, cultura y recreación) contribuirá no solamente a mitigar las posibilidades de exclusión social para los ciudadanos, sino a garantizar la preservación de los equilibrios macro (económicos y políticos) para el sistema.



### 3

## ACTORES SOCIALES Y CIUDADANÍA POLÍTICA. ANTAGONISMOS CENTRALES, INTERMEDIACIÓN Y AGREGACIÓN DE INTERESES

*Cuando tantos países experimentan  
graves dificultades, su escenario po-  
lítico está desierto.*

Alan Touraine

La dinámica de los antagonismos alude al problema de la administración de los recursos políticos para el mantenimiento de la estabilidad. En otras palabras, el examen de los instrumentos de mediación de demandas sociales (hacia arriba) y de transferencia de acciones gubernamentales (hacia abajo) funciona dentro de un esquema triangular: de una parte, las instancias político partidarias; de otra, las organizaciones y movimientos sociales, y finalmente el "componente residual no negociable" (Touraine, 1995) que apunta a la formación de opciones políticas radicales antisistema.

No obstante, aunque los factores intervinientes en la ecuación sean estables, el entorno en el que funcionan se ha transformado sustancialmente. Primero, el Estado nación cede ante el avance de los flujos "reales de bienes, servicios, capitales y personas que no conocen fronteras. Segundo, como se desprende del epígrafe, la política se encuentra en retirada y hoy día el Estado, al decir de Touraine, confía más en las inversiones extranjeras que en la policía para reducir las tensiones sociales. El retorno a la noción de ciudadanía pretende una reificación del intercambio político, del reconocimiento de los recursos de poder a disposición de los distintos actores

sociales y de la forma en que ellos se insertan en el intercambio más extenso con el Estado.

Analizando la situación de los tres países estudiados, pueden observarse tendencias problemáticas en la orientación de cada una de las tres variables reseñadas: respecto a la dinámica de los partidos la tendencia negativa es hacia la "partidocracia" (Touraine, 1995) que es la incorporación corrupta de representación social por camarillas de intereses particulares. En relación con los movimientos sociales, la dificultad más clara se vincula con la inercia tradicionalista que impide la formación de movimientos sociales que "agreguen" las demandas de los sectores y las reivindicaciones sociales que han emergido como resultado del proceso de democratización y modernización económica, frente a una dinámica decisional dominada por una sobrerrepresentación de organizaciones tradicionales que corresponden mejor a la conflictividad del modelo de producción y organización social precedente. Finalmente, en algunos casos, la dificultad para restañar las heridas de la guerra y propiciar la formación de una cultura política democrática (participativa, pluralista y transparente) no permite el establecimiento de acuerdos básicos que orienten una gestión pública y una administración económica estable.

La capacidad de influencia política de la sociedad, el fortalecimiento de la ciudadanía política se enfrenta así con un desafío múltiple. Se requiere reconstruir la capacidad representativa de los partidos, reorganizar las posibilidades de agregación de intereses de las organizaciones sociales y confrontar un conjunto de prácticas "antisistema" que pueden erosionar no solamente las bases del acuerdo económico dominante sino también la legitimación misma del régimen político institucional.

Los actores se mueven en un nuevo espacio porque sus vínculos con el entorno externo se han modificado sustancialmente. La transnacionalización es cada vez más una cualidad generalizada y ello induce una transformación sustancial de las capacidades políticas de los actores sociales y aun del Estado. Para Marshall, el elemento político de la ciudadanía se refería "al derecho a participar en el ejercicio del poder político, tanto como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros que integren dicho cuerpo". (pág. 8, trad. libre C.S.) En un entorno político

disminuido, las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía se limitan porque el control de las instituciones del poder representativo respecto de los asuntos del gobierno de la sociedad es cada vez menor, en contraste con el poder creciente de los flujos transnacionales de recursos y decisiones políticas, como es manifiesto en la condicionabilidad de los organismos financieros internacionales.

En el pasado, los partidos políticos y las organizaciones sociales mantuvieron vínculos con el exterior fundados, especialmente, en identidades ideológicas y proyectos sociales integradores. Hoy día esas alianzas han disminuido porque la capacidad cohesionadora de los discursos ideológicos ha mermado ante la imposición del pragmatismo transnacional del mercado. No obstante, se han desarrollado formas transnacionales de resistencia a las consecuencias desintegradoras de la internacionalización económica, que son especialmente visibles ahí donde el proceso de globalización es incipiente o débil y donde el deterioro sostenido de condiciones sociales justifica la actuación de diversas modalidades de solidaridad internacional. Otra forma de globalización de antagonismos sociales está relacionada con la conflictividad global; es decir, aquellos espacios de lucha social que aunque pueden ser localizados geográficamente tienen una evidente connotación planetaria: las luchas eco-ambientales y los movimientos feministas son, en este sentido, paradigmáticos.

#### LA DINÁMICA DE LA INTERMEDIACIÓN: PARTIDOS POLÍTICOS

Los riesgos apuntan a la partidocracia centralizada y a la atomización por multiplicación de instancias. La idea de partidocracia centralizada remite a la existencia de regímenes bipartidarios en Costa Rica y Honduras sin mayores antagonismos ideológicos, aunque con clara historia de enfrentamiento político. El caso de la atomización responde a la situación nicaragüense, aunque puede indicarse que se trata de un proceso de bipartidismo en ciernes. Está por verse aún si al Frente Sandinista de Liberación Nacional logra enfrentársele en el

futuro una Alianza Liberal que soporte el desgaste de la larga gestión presidencial que apenas se inicia.<sup>36</sup> Para ello el sandinismo deberá superar la situación de debilitamiento interno producido por el desgaste de la oposición, el pacto con el Gobierno de Violeta Barrios, los escándalos por corrupción en el entorno de la célebre piñata y las animosidades personales. Pero quizá el hecho más significativo es que la privatización, por una parte, y la depresión económica en la que se encuentra sumido el país, por otra, han debilitado las principales bases de la organización sandinista.

La dinámica institucional de los partidos políticos se reduce a la competencia electoral; por ello, algunos observadores afirman que los partidos en Centroamérica eligen pero no gobiernan (Rojas Bolaños, 1996). Otro indicador de la relativa pérdida de autonomía de los partidos se refiere a la incapacidad estructural para avanzar iniciativas legislativas. Es moneda de uso corriente en la región que la agenda parlamentaria provenga en buena parte de las urgencias del Ejecutivo (Córdova, 1996; Bendel, 1995 y Rojas Bolaños, 1996).

La actitud ciudadana ante los partidos muestra dos comportamientos básicos: la autoinclusión electoral y el abstencionismo. El comportamiento incluyente responde a las situaciones electorales de Nicaragua y Costa Rica. En estos dos países se presenta un alto grado de participación ciudadana en las elecciones generales, aunque por razones distintas: en Costa Rica hemos afirmado que la participación electoral se nutre de muy diversos componentes entre los que se encuentra la legitimidad generada por el desarrollo del aparato social del Estado; la tradición familiar y prácticas clientelistas-utilitaristas fundamentalmente. (Sojo, 1997 y 1998) En Nicaragua, este comportamiento puede atribuirse más bien a la demanda por un cambio social por vías pacíficas: la población ha apostado por las opciones de cambio –no de continuidad– que le representan una razonable posibilidad de satisfacción de sus necesidades más elementales. Una encuesta del Instituto de Estudios Nicaragüenses de 1996 encontró que 84% de los entrevistados favorecía el logro de un acuerdo

---

36. En un pormenorizado análisis de la situación de los partidos políticos en Nicaragua, Coleman y Stuart (1996) distinguen cinco familias de partidos de primera importancia la liberal; la conservadora; la demócrata cristiana; la revolucionaria y la social demócrata.

nacional como vía de superación de la crisis y que 77% consideraba posible alcanzar dicho acuerdo. Esta actitud favorece indudablemente una alta participación electoral, en especial cuando la gestión pública se percibe como medio indispensable de superación de la crisis. En la misma encuesta, 80% de los entrevistados cree que el Estado debe vincularse más a la economía. (Delgado, 1996) Dado que en los últimos siete años solo ha acudido a dos procesos electorales, la ciudadanía nicaragüense todavía no ha desarrollado la actitud de apatía que parece caracterizar la aproximación ciudadana a la cuestión electoral en Honduras.

En ese país las primeras elecciones de la transición fueron ampliamente acogidas por la ciudadanía, pero el abstencionismo ha venido creciendo, posiblemente como resultado de la falta de respuestas políticas e institucionales para las expectativas frustradas de los hondureños. La tendencia a la ampliación del abstencionismo va de 17% en las elecciones de 1981 a 36% en las últimas elecciones realizadas en 1993, con una estimación ligeramente menor para los comicios de 1997. Sieder (1997:21) señala algunos acontecimientos que pueden haber contribuido a este fenómeno de incremento de la autoexclusión ciudadana:

La inevitable reducción de los compromisos clientelistas provocada por los recortes del gasto público han propiciado el incremento de la competencia por los recursos disponibles antes que el reemplazo de las tradicionales prácticas políticas clientelistas. La posibilidad de considerables ganancias como resultados de los programas de privatización también ha estimulado la corrupción política. Más aún, el avance del ajuste estructural debilita a las instituciones democráticas: por ejemplo muchos de las atribuciones constitucionales del Congreso en materias de política económica fueron transferidas por el Gobierno de Callejas, a los ministerios de Finanzas, Economía y al Banco Central.

Esta situación que tipifica la dinámica hondureña puede referirse a cualquier otro de los países en estudio. Lo interesante es que el caso hondureño puede muy bien servir de guía para la evolución de los procesos electorales en Nicaragua, en razón de que en ambos países

la población continúa a la espera de soluciones gubernamentales para sus múltiples problemas. Y como queda de manifiesto en las últimas elecciones en Costa Rica, en febrero de 1998, la disciplina tradicional de una ciudadanía que acudía masivamente al concurso electoral se rompe como resultado de la alienación del sistema política expresada en el abstencionismo que pasó de 19% en 1994 a 30% en 1998, y el respaldo a las opciones políticas minoritarias. Estos partidos pasaron de captar el 17% del voto legislativo al 24% en los mismos comicios.

La transformación de la cultura política apunta a la desafección por un lado y al establecimiento de relaciones utilitaristas entre la ciudadanía y los partidos. En general, es común la ampliación de la desconfianza ciudadana respecto de las instituciones políticas, de los tres poderes.<sup>37</sup> Por otro lado, la racionalidad ciudadana para la participación en comicios está mucho más cerca de aspiraciones individuales de solución a problemas concretos que de dinámicas integrales basadas en la pertenencia ideológica o la formación reivindicativa de intereses sociales agregados en el marco de movimientos institucionales.

No obstante, el problema de la mediación de intereses y la representación social no queda restringidos a la dinámica de los partidos o del poder central. En el seno mismo del Estado han emergido organismos de regulación y defensa ciudadana que bien instrumentados son capaces de favorecer los vínculos de la ciudadanía con el poder del Estado y de ese modo ejercer influencia incremental en la toma de decisiones. La Procuraduría de Derechos Humanos en Honduras y la Defensoría de los Habitantes en Costa Rica son avances en esta dirección. Respecto a la dinámica de la descentralización política el avance es desigual siendo mucho menor en Costa Rica que en el resto de los países. No obstante, en todos, el fortalecimiento político y financiero de los poderes locales es percibido como un curso

---

37. El Barómetro Centroamericano (PNUD 1997) del Programa de Gobernabilidad del PNUD en Costa Rica proporciona evidencia cuantitativa actualizada sobre este fenómeno. FLACSO Costa Rica ha realizado estudios cualitativos sobre cultura política entre sectores de empobrecimiento reciente en Costa Rica (Sojo, 1997 y 1995b). Honduras (Del Cid y Kruijt, 1997) y Nicaragua (Renzi y Kruijt, 1997). También las unidades de FLACSO han realizado exploraciones cuantitativas en Guatemala (Gálvez Borrel, 1995) y El Salvador (Briones y Ramos, 1995).

de acción favorable ante las insuficiencias funcionales del Estado central.<sup>38</sup>

#### LOS NUEVOS ESPACIOS DE LA CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Las situaciones de transición política y económica suponen transformaciones significativas en los planos de conflictividad social. Las áreas de disputa social no resueltas o estructurales, los enfrentamientos por la tierra o las luchas sindicales se pueden agudizar, dado que la apertura política posibilita la formación de demandas sociales que, en contrapartida, las consecuencias del cambio económico precipitan. Algunas prácticas sociopolíticas desaparecen, particularmente las que suponen el enfrentamiento violento con el régimen imperante. Emergen nuevos espacios de conflictividad social cuya tematización es también expresión de la dimensión cultural del proceso de globalización: la expansión de las reivindicaciones de género, étnicas y ecológicas es en este sentido central. El apareamiento de sujetos nuevos multisectoriales, especialmente los desmovilizados de guerra,<sup>39</sup> es también importante en la definición de los nuevos escenarios de conflicto. Un ámbito de acción corporativa merece especial atención: se trata de la proliferación de los llamados organismos no gubernamentales.

#### DE LA MOVILIZACIÓN CORPORATIVA A LA DESMOVILIZACIÓN Y LA RESISTENCIA

Las luchas sociales del presente están marcadas por el deterioro de las bases estructurales de estas. En todos los países el desarrollo del sindicalismo fue consustancial a la ampliación de las actividades del Estado. En la actualidad, en el escenario de reducción de

---

38. Sobre este tema, véase Rivera (1996), Gálvez Borrel *et al.* (1997).

39. Cordero (1996) estima en poco más de 58.000 personas los desmovilizados, en el caso de la Resistencia Nicaragüense indica una proporción de 49% de mujeres. El número de personas afectadas por la guerra es estimado en 650 mil con 44% de proporción de mujeres.

presupuestos y planillas estatales, los sindicalizados del sector público pueden exacerbar sus manifestaciones de protesta, pero lo hacen como último recurso. Las manifestaciones de empleados públicos representan muy poco más que la lucha desesperada por la preservación de puestos de trabajo. Considerando la influencia del sector público sobre el sindicalismo, no es exagerado afirmar que la práctica sindical pasó de la reivindicación integral, eventualmente revolucionaria, a un plano burocrático-corporativo.

El sindicalismo experimenta una crisis estructural en Costa Rica donde ha quedado prácticamente reducido a ciertos sectores de empleados públicos. Para los trabajadores, el resultado no ha conducido a la desmovilización absoluta sino la asociación alternativa a través de las organizaciones solidaristas. Estas permanecen controladas por la patronal, lo que limita al máximo sus posibilidades de representación plena de intereses laborales. No obstante, ofrecen beneficios monetarios que contribuyen en el corto plazo a mitigar las dificultades económicas por las que atraviesan los trabajadores. Los datos señalan que la tasa de sindicalización pasó de 15% de la PEA en 1990 a 14% en 1996. En contraste, la afiliación a asociaciones solidaristas pasó de 11% de la PEA en 1990 a 15% en 1996 y en el caso de las organizaciones cooperativas de 30% en 1990 a 31% en 1996 (MIDEPLAN, 1997).

Aunque el fenómeno de desindicalización en Costa Rica no es superado por ningún otro país, lo cierto es que en los tres la desmovilización de empleados públicos y, en general, la política fiscal de reforma del Estado ha coadyuvado al debilitamiento del sindicalismo que en todos los casos se había asociado cercanamente a la expansión del Estado.

En el caso de Honduras, investigaciones de Salomón, Castellanos y Flores (1996) demuestran entre 1990 y 1995 una excesiva concentración de actividad sindical en reivindicaciones relacionadas con el mantenimiento del salario y la preservación del empleo. Ello atestigua la fuerte presencia del sindicalismo de empleo público en la dinámica reivindicativa de este sector, afectado por disminuciones presupuestarias y cierre de entidades con consecuentes despidos. Según las autoras, en los años del ajuste "se produjo un inmovilismo de la clase obrera".



En consecuencia, donde este proceso es más severo es en Nicaragua debido a la mayor intensidad relativa de la disminución del aparato estatal. Según datos de Saldomando (1996), en 1991 más de 28 mil personas participaron en 133 huelgas legales, cifra que descendió a 9 conflictos en que tomaron parte 1.000 personas en 1994. Una parte de la disminución puede deberse a la ampliación de la declaratoria de ilegalidad de ciertos conflictos; no obstante, observadores locales concuerdan en que la crisis del sandinismo como partido y de su modelo de desarrollo, debilitó las bases de sustentación de una buena parte del movimiento sindical y popular del país. Martí (1997) indica que en 1995 la cifra de huelgas había caído a solamente 3 conflictos localizados en el sector servicios.

Otro ámbito de conflictividad social debilitado es el de los movimientos de base agraria. La crisis de la agricultura ha exacerbado el deterioro de las condiciones sociales de vida para las masas de población rural. Una parte de sus necesidades, en el caso de Nicaragua fue considerada en el marco de los programas de atención a los desmovilizados de guerra; en Honduras, los resabios de la reforma agraria todavía generan modestas respuestas del Estado a las necesidades de la población rural. En ambos casos, la respuesta ha sido la emigración hacia regiones económicas más dinámicas dentro del territorio, a las ciudades capitales o fuera del país.

#### LA ACCIÓN COLECTIVA DE LOS NUEVOS MOVIMIENTOS

La tendencia ante el debilitamiento del sindicalismo tradicional y de las organizaciones campesinas es el agrupamiento de intereses sociales en torno a nuevos espacios de conflicto, nuevas áreas de enfrentamiento ante viejas situaciones de exclusión. Es el caso de los grupos pro derechos humanos, las conquistas de género especialmente enfocadas en las luchas de las mujeres y las organizaciones de inspiración ecologista, fundamentalmente. Estos movimientos están fundados en aspiraciones genuinamente transformadoras porque se

asocian con reivindicaciones colectivas, lo suficientemente capaces de generar agregación de intereses y por esa vía integrar distintas posicionalidades sociales. Las luchas por los derechos humanos evolucionan conforme se avanza en el proceso de apertura política desde la defensa de derechos humanos y políticos elementales hasta los llamados derechos de segunda y tercera generación. En el caso de las luchas ecologistas, el avance se ha dirigido en el sentido de la construcción de esquemas de desarrollo sostenible que incluyen tanto la aspiración preservacionista-ambientalista de los primeros ecologistas como la capacidad de explotación racional de los recursos naturales y la promoción de aproximaciones socialmente equitativas al tema del crecimiento económico. Las luchas feministas intentan una transformación de las relaciones de género en procura del cese de los mecanismos discriminatorios de sistemas económicos y políticos patriarcales que atentan, especialmente, contra las condiciones de vida y de trabajo de las mujeres.

Estos movimientos y reivindicaciones, nuevos en su primacía aunque no en su presencia en el espectro de organizaciones sociales, todavía no logran ocupar espacios centrales en la negociación de políticas públicas. En Nicaragua y Costa Rica, especialmente, se han hecho avanzar iniciativas de reforma legal en lo concerniente a los derechos de las mujeres y los grupos ecologistas han ganado una posición en la formación de políticas y en el desarrollo de espacios alternativos, en buena parte gracias a la condicionalidad derivada de ciertos paquetes de cooperación internacional.<sup>40</sup>

Una parte significativa del accionar social en torno a las temáticas planteadas por los nuevos movimientos sociales, ha estado desarrollada por medio de los aportes técnicos y financieros de un conjunto cada vez más complejo de organismos no gubernamentales (ONG). La interpretación del desarrollo de estas entidades se ha dirigido en dos sentidos: por un lado como consecuencia de la incapacidad de gestión del Estado, desde una óptica "eficientista" promovida especialmente por los organismos donantes del exterior, bancarios y solidarios. Por el otro lado, como expresión sustitutiva de un movimiento social

---

40. Sobre el avance relativo en el plano de los derechos políticos de las mujeres en los países de Centroamérica, véase Camacho, Serrano y Lara (1997). Sobre las relación Estado-ONG's en Costa Rica, véase Morales y Sojo (1996).

afectado por la incapacidad técnica y la represión política. En esta perspectiva que puede denominarse "movimientista" los organismos no gubernamentales dejan de ser instancias técnicas y se convierten en intereses sociales. Así las ONG se insertan dentro de un doble vacío: de gestión por parte del Estado y de movilización y agregación por parte de la sociedad.

Aunque hay una tendencia a considerar la incidencia activa en la gestión pública como un beneficio neto, no siempre la incorporación de las ONG en el proceso de ejecución de políticas públicas les es favorables. En el caso de Costa Rica, Rojas Bolaños (1997:) opina que:

...por razones de sobrevivencia dichas organizaciones podrían llegar a convertirse en apéndices de un Estado que busca redimensionar su tamaño y sus funciones, trasladando responsabilidades que le competen, al ámbito no gubernamental, pero sin llegar a cortar realmente el cordón umbilical.

Por ello, la expansión considerable del número de organismos no gubernamentales y la ampliación de sus funciones no necesariamente es indicativo del fortalecimiento de la sociedad civil. Han emergido como instancias técnicas y han avanzado hacia propósitos políticos de representación de intereses, en razón de los déficit observados en esta dirección.

En este sentido es ilustrativo el resumen de Ávila (1997) respecto de las fases que ha experimentado el desarrollo de las ONG en Honduras.

En su primera fase se promovieron y organizaron en gremios campesinos, fabriles, servicios, patronales, profesionales y estudiantiles. En una segunda fase se organizaron con más énfasis comunitario urbano y rural, dentro de una perspectiva de desarrollo integral; y en una tercera y última fase se ha seguido la visión comunitaria pero en zonas y en segundo y terceros niveles. Además, las ONG se han venido interrelacionando más en redes afines a sus temas y objetivos, alejándose un poco de su papel inicial y coral de promover y fortalecer la organización gremial,

sindical, cooperativista y patronal. Muchas prefieren seguir considerándose interpretadoras directas de la sociedad civil, en lugar de facilitadoras del desarrollo organizativo nacional...

La acción sustitutiva de las ONG, tanto respecto del Estado como de las expresiones institucionales de intereses sociales, no parece sostenible por dos razones.

La gestión de los organismos no gubernamentales requiere para su eficiencia de un proceso de localización intensiva. Esto significa que para ejercer su propósito maximizador del beneficio que puede obtenerse con ciertos recursos, debe mantenerse en los límites delimitados por sus capacidades técnicas y financieras. De ahí que las posibilidades de incidencia en ámbitos más extensos o en el plano nacional es limitada. Por ello la sustitución de la capacidad de gestión del Estado es insuficiente. Además, debido a que se origina en intereses de cooperación internacional, a menudo se concentra en zonas o en problemáticas que son percibidas como relevantes por los agentes externos y los técnicos de las ONG. No obstante, esa estimación puede no corresponder con las expectativas de organizaciones sociales de índole regional, nacional y sectorial o del gobierno de turno.

La otra amenaza a la sostenibilidad del esfuerzo sustitutivo (puede decirse incluso complementario) de las ONG deriva de su representación autoasignada y de las posibilidades de agregación de intereses. El ejercicio de funciones representativas de intereses sociales por parte de ONG es tendencialmente autoasignado, esto significa que generalmente no responde a una agrupación autónoma e intencionada de intereses sociales. El origen de las ONG es asistencial y técnico, no político institucional. En el escenario de debilitamiento de la capacidad de representación de las instancias políticas y de menoscabo de la capacidad representativa y agregadora de las organizaciones sociales las ONG han asumido un rol ajeno a sus propósitos iniciales. Tarde o temprano, en especial cuando se conocen las magnitudes de las cifras de cooperación que se canalizan a través de estos organismos, los "beneficiarios" se resisten a ser representados por terceros. La otra limitación se refiere a la capacidad de agregación de intereses que, como se ha señalado, se presenta como la condición

inexcusable para una efectiva representación. Por su origen técnico asistencial, las ONG aparecen ligadas a problemáticas particulares y estas, con la probable excepción de los grupos ambientalistas y de las organizaciones que trabajan con mujeres, no favorecen la formación de intereses generales y propósitos colectivos.

Los procesos nacionales e internacionales han introducido exigencias de cambio en el funcionamiento de las ONG. Por una parte en el entorno internacional se han reducido las posibilidades de financiamiento concesional facilitado por la solidaridad política. En el plano interno, la apertura del clima político ha implicado la ampliación de los grados de libertad de acción de los intereses populares. Como lo señala Morales (1997:164), sintetizando las implicaciones de estos dos procesos en la actividad de las ONG:

Al romperse esos esquemas, se ha debido retornar o iniciar prácticas más abiertas, inclusive superando conductas que el algún momento requerían el anonimato y una condición de "semiclandestinidad", como un requisito vital para desenvolverse en un medio política y socialmente adverso. De la recomposición de las relaciones con sus donantes se ha debido pasar a una reformulación de los vínculos con los destinatarios de sus acciones, con instituciones homólogas, organizaciones del movimiento social, y otras expresiones locales, nacionales y regionales, que intervienen cada vez más activamente en ámbitos que durante mucho tiempo giraban bajo la órbita de las ONG.

#### LOS ANTAGONISMOS "NO NEGOCIABLES": VIOLENCIA Y DESINTEGRACIÓN SOCIAL

La idea de los antagonismos no negociables dentro de los límites del sistema dominante refiere a acciones sociales de corte revolucionario que propugnan por una transformación radical del sistema desde sus bases materiales de sustentación. Según Touraine (1995:87), se trata de "demandas que no encuentran respuesta en el sistema político,

sea porque este está limitado, paralizado o incluso aplastado por un Estado autoritario, sea porque las reivindicaciones mismas no son negociables y pretenden ser un medio de movilizar fuerzas que apuntan a la caída del orden institucional". En la era de la democratización y la globalización, estos movimientos han perdido vigencia en todos los países, aunque hay que reconocer que tanto en Honduras como en Costa Rica nunca lograron los niveles de incidencia que sí alcanzaron por ejemplo en Nicaragua.

No obstante, en sociedades cargadas de contrastes sociales entre la comodidad de que unos pocos disfrutaban y las privaciones intensas de la mayoría, el recurso a la violencia puede ser interpretado como expresión última de un antagonismo radical con el sistema que asume diversas manifestaciones, a menudo institucionalmente inorgánicas, pero igualmente capaces de minar los soportes institucionales y normativos de los regímenes imperantes. La violencia genérica puede ser interpretada como consecuencia de los procesos de desintegración social que avanzan en la región, pero en nuestra perspectiva recoge, además, un ánimo de enfrentamiento, una forma de manifestación de resistencia a la organización social dominante que no necesariamente se justifica en privaciones materiales o insatisfacción crónica de expectativas. En sus diversas manifestaciones, la violencia atenta contra dos principios soberanos del orden institucional: el derecho a la vida y el imperio de la propiedad privada.

La ampliación de la violencia es trascendental para el desarrollo de las posibilidades futuras de crecimiento económico y bienestar social. Burki y Perry (1997:83-84) han señalado cuatro formas en que la expansión del crimen y la violencia atentan contra el desarrollo económico: a. afectando la disposición de capital físico especialmente a causa de la destrucción de infraestructura física y debilitando el ambiente para las inversiones (especialmente en el turismo. b. Erosionando el capital humano, disminuyendo los recursos disponibles para salud y educación en procura de generar algún grado de atención gubernamental a la seguridad o bien disuadiendo sectores de población, especialmente niñas, de asistir a la escuela. El efecto de la violencia doméstica sobre la salud general de las mujeres entra en esta categoría. c. Destruyendo las posibilidades de formación del capital social, en especial por medio de la subversión de la confianza,

las normas y las redes comunitarias que son esenciales para la formación del capital social<sup>41</sup> y d. Disminuyendo la capacidad gubernamental tanto por la expansión de la corrupción como por la generación de sistemas privados de seguridad que ofrecen solventar la ineficiencia de la seguridad pública.

El recurso a la violencia puede examinarse en múltiples dimensiones:<sup>42</sup> a. doméstica; b. económica o administrativa (corrupción); c. criminal y d. remanente de pasados conflictos. Estas dimensiones se refieren a los hechos que ocurren en el ámbito intrafamiliar; los actos violentos que se relacionan con la disputa por bienes materiales (salarios, tierra, empleos, etc.) o las acciones ilegales e inmorales derivadas de la apropiación individual de recursos públicos o colectivos; las formas tradicionales de la criminalidad (robo, hurto, delitos contra la vida fuera del ámbito doméstico, secuestros, delitos sexuales e ilícitos asociados al narcotráfico) y finalmente las manifestaciones remanentes de conflictos bélicos superados que se expresan en la proliferación de bandas armadas, el surgimiento de "realzados" y otras formas de violencia paramilitar.

La violencia doméstica ha avanzado considerablemente en todos los países. Quizá este fenómeno está principalmente asociado a la mayor sensibilidad ciudadana frente a este tipo de violencia que particularmente victimiza a las mujeres, la niñez y los adultos mayores. Han contribuido a la ampliación de las denuncias de este tipo de violencia la considerable cantidad de esfuerzos estatales y privados destinados a la promoción y la defensa de los derechos de las mujeres, la infancia y los adultos mayores. (Carranza, 1996).

La ocurrencia de prácticas de violencia doméstica es de magnitudes considerable. En Honduras, 40% de todas las quejas presentadas ante el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos en 1996 fueron interpuestas por mujeres y de ellas 42% se referían exclusivamente a violencia doméstica que incluye violación o agresión sexual

---

41. Para un análisis de modalidades de capital social en Centroamérica, véase Pérez Sáinz (1996).

42. Como corresponde con la expansión de los problemas de inseguridad ciudadana, el análisis sociológico del problema de la violencia también se multiplica. Para el caso de Honduras, véase Salomón (1993b), para Costa Rica Carranza (1991), y Rivera (1997), y para Nicaragua, Carranza (1996) y vv.aa (1997).

(33%), agresión física (40%) o psicológica (25%) y amenazas contra el patrimonio económico de la mujer y sus hijos (1%). En Costa Rica las denuncias presentadas ante la Delegación de la Mujer pasaron de 4.875 casos en 1995 a 10.794 en 1996. (*Estado de la Nación*, 1997:192).

Comparativamente, el dato de delitos contra la libertad sexual que generalmente se refieren a ilícitos "cuyo móvil consiste en la satisfacción sexual" del victimario, puede dar una indicación del fenómeno. El dato de denuncias policiales señala que en Costa Rica este tipo de delitos ha crecido 17% entre 1990 y 1994. En Honduras el crecimiento de denuncias en el mismo período ha sido de 104% y en Nicaragua de 200%. Evidentemente, se trata de aumentos en la denuncia del delito y no necesariamente en la ocurrencia. Por ello es importante mencionar los niveles todavía muy bajos de denuncia en el caso de Honduras, pese al aumento de la incidencia de los crímenes que se cometen en el ámbito doméstico.<sup>43</sup>

Los especialistas consideran que la evolución de los delitos contra la propiedad suele tener una relación con el deterioro de condiciones socioeconómicas y en especial con la ampliación del fenómeno de la pobreza y el desempleo. En los últimos años, la evolución de los delitos contra la propiedad muestra una tendencia ascendente: en Costa Rica crecieron 40% entre 1990 y 1994; en Honduras 18%, y en Nicaragua 26%. Según Carranza (1996:5):

...el ritmo de aumento de los delitos más convencionales, de la índole de los robos y hurtos cuyos victimarios son de clase baja y media baja, es el doble que el de los delitos del tipo de las defraudaciones y cuello blanco cometidos por los sectores de clase media y alta. O sea que el aumento es mayor en el grupo poblacional que ha sufrido una mayor restricción del consumo y que ha sufrido en mayor medida el proceso de ajuste.

---

43. Salomón (1993b) constataba que la incidencia de violencia común y de la violencia institucional contra delincuentes comunes por parte de instituciones represivas del Estado había aumentado en el período 90-93 respecto del período anterior dominado por la violencia política.



Esta observación se complementa con el hecho de que la criminalidad común se desarrolla con mayor intensidad donde se genera; es decir, en los conjuntos habitacionales y los barrios de bajos ingresos económicos. Esto ocurre en todos los países como expresión del deterioro de la prestación pública de servicios de seguridad y la ausencia de recursos entre estos sectores para, al igual que los grupos medios y de alto ingreso, financiar sus propios sistemas de seguridad.

El otro orden de delitos cuya magnitud va en ascenso es el de crímenes contra la vida. Los datos de Carranza, señalan que este tipo de delitos ha crecido en 425% en Costa Rica, 65% en Honduras y 71% en Nicaragua en el mismo período. Según Carranza, este proceso puede estar asociado a la proliferación del tráfico de armas favorecido por el cese de los conflictos militares y a la situación de "desocupación" en que quedaron los miles de individuos desmovilizados por el logro de la paz. Las zonas fronterizas entre Honduras y Nicaragua y entre Nicaragua y Costa Rica fueron escenarios de tensión político-militar durante el conflicto de la década pasada y hoy son, en cierto modo, expresión de un nuevo fenómeno de inseguridad: el bandolerismo. En Nicaragua entre 1990 y 1994 el número de acciones armadas no había descendido y, al contrario, la cantidad de víctimas pasó de 281 a 329.(Saldomando, 1996:121).

La ampliación de la intensidad y la frecuencia de los hechos violentos en las sociedades es expresión de la combinación de al menos tres factores: la desesperación por el lucro o la satisfacción individual cuya frustración también genera violencia; el deterioro de las condiciones materiales de vida que impide la orientación de los intereses sociales y comunitarios hacia actividades cuyo desarrollo impide la posibilidad de delinquir (deporte, cultura, educación integral son actividades sociales en decadencia) y, finalmente, el proceso de transnacionalización del crimen que reproduce posibilidades de criminalidad y violencia al margen de las condiciones sociales particulares: los narcodelitos permean redes sociales de muy diversa índole y organizaciones dedicadas a robos de autos, bancos, estafas y otros delitos ejecutados cada vez con mayor desarrollo "técnico-profesional" cruzan sin dificultad las fronteras nacionales.

Estos fenómenos carecen de expresión institucional. Con la excepción de las bandas de secuestradores o los bandoleros que asolan

la zona norte nicaragüense y que en ocasiones intentan legitimar sus actividades apelando a la situación de privación económica y social de la zona o al incumplimiento de los compromisos pactados en los acuerdos de desmovilización, las amenazas más serias al sistema provienen de la criminalidad y la violencia que azota desde el ámbito transnacional hasta el espacio doméstico. Algunas de estas prácticas favorecen la "integración" individual de sus acólitos, como es el caso de los narcodelitos y su capacidad de generar cuantiosas fortunas en poco tiempo. También propician formas de inserción, esta vez con el lado "perverso" del proceso de globalización: la ampliación de las libertades de circulación de bienes y personas de país en país ha contribuido a la libre movilidad de las redes internacionales de crimen organizado.

## CONCLUSIONES

Este estudio 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 del Estado 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. Hemos señalado que la reforma del Estado, eje articulador de la transformación económica, derivada de las exigencias de la globalización junto a las demandas del proceso político postautoritario, 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 estos últimos 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 presión social, al desmantelamiento o a la inatención de las actividades sociales más imperiosas.

La evidencia señala que el Estado en los países centroamericanos en observación ha estado 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 este último como crecimiento económico). Las demandas de la integración nacional se refieren a aspiraciones más integrales: se aspira al crecimiento pero con equidad social; se aspira a la libertad política en democracia y con niveles ampliados de participación ciudadana, prerrequisito indudable de procesos genuinos de descentralización.

Enfrentados con las exigencias de la disciplina fiscal y el 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 mucho menos intenso, probablemente en buena medida 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 su sostenibilidad futura incierta.

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 todo 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 pública se produjo como resultado de la confiscación patrimonial de activos de propiedad pública. 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 de dinamismo económico endógeno tampoco parece viable porque las tendencias del mercado, que en el orden contemporáneo tienen rango de ley, lo desautorizan.

El modelo de desarrollo social tiende a la exclusión. En Costa Rica buena parte de la población vive en situaciones sociales de precariedad limitada si se le compara con los otros dos países. Esto parece ser indiscutible si se observan los niveles de inclusión social respecto de las magnitudes percibidas de la 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 social pública (en especial, en salud y educación) o empleo estable que produce ingresos crecientes. El óptimo seguramente se encuentra en una positiva combinación de los dos elementos. En este sentido se observan déficit importantes: por un lado, la inversión social se amenaza por la urgencia del equilibrio fiscal y la intolerancia tributaria de los grupos sociales 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 observe deterioro en las curvas de distribución del ingreso, como en 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 globalizados 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, con intensidad mayor en los países del sur, este proceso ocurre dentro de las murallas, culturales y físicas, que separa el mundo de los pudientes, respecto de los excluidos. Los contrastes son cada vez más intensos y no solamente porque mejora

la disposición de recursos de las elites sino porque las posibilidades de movilidad ascendente de los excluidos han quedado congeladas. En esta dirección el cambio social ha ampliado 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 respuesta fácil es una palabra: 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 supervivencia 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 en general 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, que es a los que en este estudio nos hemos abocado, parecen confluír un conjunto de procesos cuyas relaciones no son del todo claras. En el plano político se percibe 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 solo se empieza a percibir 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 juego político que por definición solo 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 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. Esto significa la disminución de la capacidad de agregación y consecuentemente de representación de intereses de estos sectores ante el mercado y el Estado. Las luchas emprendidas son cada vez más localizadas y específicas en su dimensión. La respuesta estatal por ello se debilita porque las capacidades de atención a demandas cada vez más específicas y concretas es limitada y tiende a desmejorar conforme disminuyen las capacidades fiscales del Estado.

Han emergido, sin embargo, otras manifestaciones de expresión intereses las más intensas de las cuales se relacionan con enfrentamientos sociales que tienen indudablemente posibilidades intrínsecas de agregación. Se trata de las reivindicaciones de género relacionadas con las luchas feministas, por un lado, y el movimiento ambientalista, por el otro. El resultado de esta movilización



ción social se empieza a percibir en una mayor sensibilidad del Estado ante este tipo de problemáticas aun cuando una parte importante de esa actitud se relaciona menos con propia convicción y más con exigencias de condicionalidad de entidades donantes.

Sin embargo, buena parte del discurso y las prácticas que lo sustentan han sido desarrolladas por organismos técnicos y asistenciales, denominados ONG, y no por organizaciones de base social. Este proceso 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 ONG 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 respecto a las libertades individuales y con su procedimiento de acumulación basado 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 empieza a ver variaciones no deseadas del precepto. Cuando es posible que los militares empiecen a reconocer que su ámbito de competencia no concierne la seguridad ciudadana y otros desafíos de índole policial, el Estado no dispone de recursos financieros suficientes para hacer frente a las tareas de la seguridad. La paradoja es que la seguridad ciudadana pasa de la incautación 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, solo 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 nacionales, puede continuar y profundizar el papel en procura de transformaciones jurídico-institucionales que aseguren continuidad en las políticas de desarrollo social emprendidas. Solo así los países que carecen podrán construir sistemas avanzados de salud y seguridad social y los que ya han dado pasos en esa dirección podrán 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, que es 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.

San José, diciembre 1997

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Cruz, Armando. (1997). *Modernización de la administración en el marco de la Reforma Institucional del Estado*. Presidencia de la República. Comisión Presidencial de Modernización del Estado. Secretaría Ejecutiva. Tegucigalpa, Honduras.
- Aguilar, Renato; Stenman, Asa. (1995). *Transition in Nicaragua: patterns of Growth and Stagnation*. Paper presented at the Latin American Studies Association Congress. Washington D.C.
- Alcántara, Manuel. (1992). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- \_\_\_ (1994). "Un análisis del comportamiento de las finanzas gubernamentales en situaciones de cambio en América Latina". *Revista Internacional de Sociología*. Tercera Época No. 7 enero - abril 1994, pp. 131-142.
- Armijo Elliott, Leslie; Biersteker J., Thomas; Lowenthal, Abraham. (1995). "The problems of simultaneous transitions". En Diamond, Larry; Plattner Marc. Eds. *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Avendaño, Néstor. (1996). "El ESAF: Alcances y limitaciones de un programa financiero" en Neira, Oscar (Comp.) *ESAF: Condicionalidad y Deuda. ¿Nada por nada o nada por menos?* Managua, CRIES.

- Ávila, Oscar. (1997). "Honduras". En Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. *Diagnóstico sobre la incidencia en Centroamérica*. San José, Costa Rica. Fundación Arias.
- Banco Mundial. (1995). *Honduras: Memorando Económico y Evaluación de la Pobreza*. Washington, D.C. The World Bank.
- Baldizón Ibarra, Yader (comp.). *Modelo de financiamiento y tributación municipal en Nicaragua*. Serie Descentralización y Desarrollo Municipal No. 14. Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- Bautz, Wolfgang; González, Noel; Orozco, Javier. (1994). *Política y religión. Estudio de caso: los evangélicos en Nicaragua*. Fundación Friedrich Ebert. CIEETS. Managua, Nicaragua.
- Bendell, Petra. (1995). *Partidos políticos y sistema de partidos en Centroamérica*. Documento de trabajo 95-4. San Salvador, FUNDAUNGO.
- Biersteker, Thomas J. (1990). "Reducing the Role of the State in the Economy: A Conceptual Exploration of IMF and World Bank Prescriptions". *International Studies Quarterly*. 34.
- Bobbio, Norberto. (1986). "Sociedad civil". En Bobbio, Norberto y Mateucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo Veintiuno Editores.
- Boylan, Delia M. (1995). *Holding Democracy Hostage: Central Bank Autonomy in the Transition from Authoritarian Rule*. Paper presented at the LASA Congress, Washington D.C.
- Bottomore, Tom. (1992). *Citizenship and Social Class, Forty Years On*. London, Pluto Press.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos. (1995). "Economía, Gobernabilidad y Democracia en El Salvador". Serie *La Gobernabilidad en Centroamérica* No.3, San Salvador, FLACSO.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto. (1997). "La política social esquivada". En Menjivar Larín, Rafael; Dirk Kruijt y Lieteke van

- Vucht Tijssen. Eds. *Pobreza, Exclusión y Política Social*. San José, FLACSO Costa Rica.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry. (1997). *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. The World Bank. Washington D.C.
- Cajina, Roberto J. (1996). *Transición política y reconversión militar en Nicaragua, 1990-1995*. CRIES. Managua, Nicaragua.
- Carranza, Elías. (1994). *Criminalidad. ¿Promoción o prevención?* San José, Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- \_\_\_ (1996). *La problemática de la seguridad ciudadana en América Central*. ILANUD. San José, Costa Rica.
- Consejo Monetario Centroamericano (CMCA) (1987, 1990, 1992 y 1997). *Centroamérica: Anuario Estadístico*. San José, CMCA.
- Castillo G., Manuel Ángel; Palma C., Silvia Irene. (1996). "La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos". *Debate* 35. FLACSO Guatemala.
- CEPAL. (1996). *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*. (versión electrónica). <http://www.eclac.cl>.
- \_\_\_ (1997). *Estudio Económico de América Latina y El Caribe*. Versión electrónica. <http://www.eclac.cl>.
- COHEDUCA. (1995). *La impunidad en Centroamérica: causas y efectos. Doctrina de Derechos Humanos*. Serie Jurídica No. 4. COHEDUCA. San José, Costa Rica.
- \_\_\_ (1995). *Situación de los derechos humanos en Centroamérica. Informe especial 1995*. San José, Costa Rica.
- Coleman, Kenneth M.; Stuart H., Douglas. (1995). *Nicaragua's fractionalized party system of the 1990's*. Paper presented at the LASA Congress Washington D. C.
- Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. (1996). *El difícil tránsito hacia la democracia. Tegucigalpa*.

- Convergencias. (1994). *Mesa redonda. Mercado y Planificación*. Tegucigala, Año 3, No. 10.
- Cordero, Ricardo. (1996). *Evaluación del proceso de reinserción de la población Cirefca en las regiones Central y Norte de Nicaragua*. Managua, Nicaragua Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR).
- Cordero, Allen y Minor Mora. (1997). "Costa Rica: El Mercado de Trabajo en el Contexto del Ajuste". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. En prensa.
- Córdoba, Ricardo. (1996). *Las relaciones Ejecutivo-Legislativo y la institucionalización de la Democracia en Centroamérica. Documentos de Trabajo*. Serie Análisis de la Realidad Nacional 96-3. San Salvador, FUNDAUNGO.
- Daudelin, Jean; Grenier, Yvon. (1995). *Conservative parties in democratic transitions: Sobering lesson from El Salvador and Nicaragua*. Paper presented at the Congress of the Latin American Studies Association. Washington D.C.
- De la Osa, Álvaro. (1997). *La sostenibilidad del trabajo humano*. FNV, ICAL. San José, Costa Rica.
- Del Cid, Rafael; Noé Pino, Hugo; Hernández, Alcides. (1991). *Honduras: crisis económica y proceso de democratización política*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Del Cid, José Rafael; Kruijt, Dirk. (1997). *Los pobres cuentan: Pobreza y gobernabilidad en Honduras*. FLACSO, Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Delgado, Rodolfo. (1996). *Encuesta de opinión pública: La Gobernabilidad en Nicaragua, principales conclusiones*. Managua, Nicaragua. Instituto de Estudios Nicaragüenses, IEN.

- Diálogo Centroamericano. (1997). *Soldados como Empresarios. Los negocios de los militares en Centroamérica*. San José, Fundación Arias.
- Díaz Lacayo, Aldo. (1994). *El Frente Sandinista después de la derrota electoral*. CENTAURO. San José, Costa Rica.
- Díaz Arrivillaga, Efraín; Robleda, Roberto; Salomón, Leticia. (1997). *Honduras: Hacia una política económica alternativa*. Tegucigalpa, Honduras. CEDOH.
- Evans, Trevor (coord.). (1995). *La transformación neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe*. CRIES. Managua, Nicaragua.
- FLACSO. (1991). *Centroamérica en Cifras*. San José, FLACSO. IICA.
- Foley, Michael W. & Edwards Bob. (1996). "The paradox of civil society". En *Journal of Democracy* 7.3 38-52.
- Franco, Eliana y Sojo, Carlos. (1992). *Gobierno, Empresarios y Políticas de Ajuste*. San José, FLACSO Costa Rica.
- Frundt, Hank. (1995). *The effectiveness of National Labor Codes in Central America*. Paper presented at the LASA Meeting in Washington, D.C.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.(1997). *Diagnóstico sobre la incidencia en Centroamérica*. San José, Costa Rica.
- Funes H., Matías. (1995). *Los deliberantes. El poder militar en Honduras*. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras.
- Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.). (1997). *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. En prensa.
- Gálvez Borrel, Víctor. (1995). "Sectores Populares y Gobernabilidad Precaria en Guatemala". Serie *La Gobernabilidad en Centroamérica* No.2 , Guatemala. FLACSO.



- Gálvez Borrel, Víctor; et.al. (1997). *Políticas y propuestas de descentralización en Centroamérica*. FLACSO, Programa el Salvador. San Salvador, El Salvador.
- Ghysels, Joris. (1995). *El empleo en Nicaragua: cómo la crisis actual se generaliza para el año 2.000*. Materiales de Estudio y Trabajo No. 17. NITPLAN, Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- (1996). *Ensayos sobre el peso de un elefante: una exposición técnica sobre el estudio de la pobreza*. UCA, UFSIA. Managua, Nicaragua.
- Gómez, Rosibel y Maritza Guillén. (1997). "Honduras: Políticas de ajuste, mercados de trabajo y pobreza". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. En prensa.
- Merillee S. Grindle. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin American and Africa*. Cambridge University Press.
- GTZ/INIM. *Diagnóstico de género del Proyecto de Reforma del Sector Público. Acercándose al Tema*. Managua, mimeo. (s.f.)
- Instituto de Estudios Nicaragüenses, IEN. (1997). *Las agendas de la sociedad civil desde el nivel local*. IEN. Managua, Nicaragua.
- Jameson, Kenneth P. (1992). *The Financial Sector in Latin American Restructuring*. Paper presented at the LASA Meetings in Los Angeles, California.
- Jessop. Bob. (1996). *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. London Polity Press.
- Katzman, Rubén. (1989). "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo." En *Revista de la CEPAL*, No.37.
- (1997). "Marginalidad e integración social en Uruguay". En *Revista de la CEPAL*, No. 62.

- Marshall, T. H. (1992). *Citizenship and Social Class*. London, Pluto Press.
- Martí i Puig, Salvador. (1997). *La revolución enredada. Nicaragua 1977-1996*. Barcelona.
- Martínez Vega, Thelma; Ghysels, Joris. (1995). *El combate contra la pobreza: un factor determinante ante el desarrollo*. Managua, Nicaragua. Centre for Development Studies, Equipo de Investigación Sectorial Urbana.
- Menjívar Larín, Rafael; Kruijt, Dirk; Vuch Tijssen, Lieteke van (ed). (1997). *Pobreza, exclusión social y política social*. San José, Costa Rica. FLACSO.
- Meza, Víctor. (1997). *Historia del movimiento obrero hondureño*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- MIDEPLAN. (1992). *Costa Rica en Cifras 1950-1992*. Juan Rafael Vargas y José Olegario Sáenz, Editores. San José, MIDEPLAN.
- \_\_\_\_\_. (1997). *Costa Rica. Panorama Nacional 1996: Balance social, económico y ambiental*. San José, Costa Rica, MIDEPLAN.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. (1997). *Estadísticas internas: 1994-1995*. San José, Costa Rica.
- Montiel, Mauricio (Comp). (1992). *Solidarismo y sindicalismo en Centroamérica*. Materiales de Estudio y Trabajo (5). Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- Morales Gamboa, Abelardo. (1997). *Multilateralismo social. Las ONG's y la cooperación externa en la transición del conflicto bélico y la crisis a la construcción regional en Centroamérica*. UCR. San José, Costa Rica.
- Neira, Oscar (Comp.). (1996). *ESAF: Condicionabilidad y Deuda. ¿Nada por nada o nada por menos?* Managua, CRIES.
- Núñez, Juan Carlos. (1996). *De la Ciudad al Barrio: Redes y tejidos urbanos, Guatemala, El Salvador y Nicaragua*. Cooperación Externa Francesa, Universidad Rafael Landívar.

- Offe, Claus. (1996). *Modernity and the State*. Cambridge. Polity Press.
- Ortega, Zoilamérica. (1996). *Desmovilizados de guerra en la construcción de la paz en Nicaragua*. CIE. Managua, Nicaragua.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (coord). (1994). *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*. San José, Costa Rica. FLACSO.
- \_\_\_\_\_. (1996). *De la finca a la maquila*. FLACSO Programa Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Pino, Hugo Noé; Thorpe, Andrew (comp). (1992). *Honduras: El Ajuste Estructural y la Reforma Agraria*. CEDOH, POSCAE, Tegucigalpa, Honduras.
- Posas, Mario. (1962). *Breve historia de las organizaciones campesinas en Honduras*. Friedrich Ebert. Tegucigalpa, Honduras.
- \_\_\_\_\_. (1981). *Lucha ideológica y organización sindical en Honduras (1954-65)*. Editorial Guaymuras. Tegucigalpa, Honduras.
- Posas, Mario; Salomón, Leticia; Navarro, Julio; Oqueli, Ramón. (1992). *Puntos de vista: Temas políticos*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (1997). *Informe sobre el desarrollo humano 1997*. Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, España.
- PNUD-Costa Rica. (1995). *Barómetro Centroamericano*. Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo. Proyecto Regional de Gobernabilidad.
- Proyecto Estado de la Nación. (1996). *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*. 1era edición, San José, Costa Rica.
- Przeworski, Adam. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reform in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.

- Przeworski, Adam *et al.* (1995). *Sustainable democracy*. Cambridge University Press.
- Renzi, María Rosa; Agurto, Sonia. (1992). *Pobreza en los hogares de Managua, León y Granada (urbano)*. *Materiales para análisis económico*. FIDEG, Fundación Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- Renzi, María Rosa; Kruijt, Dirk. (1997). *Los nuevos pobres: Gobernabilidad y política social en Nicaragua*. FLACSO, Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Rivera, Araya, Roy. (1995). *Descentralización y la Metáfora de la Reforma del Estado*. San José, FLACSO.
- \_\_\_ (1996). *Descentralización y gestión local en América Latina*. FLACSO Programa Costa Rica. San José, Costa Rica.
- \_\_\_ (1997). "La integración social deficitaria y la proliferación de la violencia. Bases para una discusión sobre el caso costarricense". En *Revista Parlamentaria* Vol. 5, No. 1, Abril 1997, pp. 223-242. San José, Costa Rica.
- Robleda, Roberto. (1996). *La situación económica y social y las políticas gubernamentales*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Robinson, William Y. (1996). "Globalisation: nine theses on our epoch". *Race & Class*. 38.
- \_\_\_ (1997). *Transnational processes in Central America: A Study on Globalization and Social Change*. Paper presented at the LASA Meeting. Guadalajara.
- Rocha, Juan y Julio César Terán. (1997). "Mercado laboral y pobreza en Nicaragua". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) *Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*. San José, FLACSO Costa Rica. En prensa.
- Rojas Bolaños, Manuel. (1995). "Relaciones Partido Gobierno en Costa Rica". En Rojas Bolaños Manuel y Sojo Carlos. *El Malestar con la Política*. San José, FLACSO.

- (1997). "El caso de Costa Rica". En Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (1997). *Diagnóstico sobre la incidencia en Centroamérica*. San José, Costa Rica.
- Rothschuh Villanueva, Guillermo; Chamorro B., Carlos Fernando. (1995). *Los medios y la política en Nicaragua*. Friedrich Ebert. Managua, Nicaragua.
- RUTA. (1996). *Honduras: el gasto social y su eficiencia*. Tegucigalpa, Honduras.
- Saldomando, Ángel. (1996). *Nicaragua con el futuro en juego*. CRIES. Managua, Nicaragua.
- Salomón, Leticia. (1993). *Políticos y militares en Honduras*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- (1993). *La violencia en Honduras: 1980-1993*. CEDOH. Comisionado Nacional para la Protección de los Derechos Humanos. Tegucigalpa, Honduras.
- (1997). *Democratización y sociedad civil en Honduras*. Centro de Documentación de Honduras. Tegucigalpa, Honduras.
- Salomón, Leticia; Castellanos, Julieta; Castillo, Dora. (1996). *Corrupción y democracia en Honduras*. CEDOH, PRODECA. Tegucigalpa, Honduras.
- Salomón, Leticia; Castellanos Julieta; Flores, Mirna. (1996). *Ciudadanía y Participación en Honduras*. CEDOH, PRODECA.
- Sanfuentes V., Andrés. (1984). "Los grupos económicos control y políticas". *Colección de Estudios CEPAL* no. 15.
- SECPLAN; BID; UNICEF; RUTA. (1997). *República de Honduras: El gasto social. Instrumento de política pública*. SECPLAN. Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN; BID; UNICEF. (1996). *República de Honduras: Educación y pobreza*. Tegucigalpa, Honduras.
- SECPLAN-GTZ. (1996). *Análisis de la Cooperación Internacional. Período 1982-1996*. Tegucigalpa, Honduras.

- Sieder, Rachel. (1997). *Elections and democratisation in Honduras since 1980*. Paper presented at the LASA Meeting in Guadalajara.
- Sojo, Carlos. (1991). *La utopía del estado mínimo*. CRIES. Managua, Nicaragua.
- \_\_\_\_ (1992). *La mano visible del mercado*. CRIES/CEPAS, Managua, Nicaragua.
- \_\_\_\_ (1995a). *Al Arbitrio del mercado. Reformas económicas y Gobernabilidad en Centroamérica*. FLACSO Programa Costa Rica. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_ (1995b). "La Sociedad después del ajuste. Reformas económicas, demandas sociales y gobernabilidad en Costa Rica." Serie *La Gobernabilidad en Centroamérica*, No.4. San José, FLACSO.
- \_\_\_\_ (1995c). "En el nombre del padre: Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica". En Rojas, Bolaños Manuel y Carlos Sojo. *El Malestar con la Política. Partidos y Elites en Costa Rica*. San José, FLACSO Costa Rica.
- \_\_\_\_ (1997). *Los de en medio: La nueva pobreza en Costa Rica*. FLACSO Sede Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Solórzano, Alfredo; Reucler, H. (Comp.). (1996). *Administración pública y democracia*. INAP, Konrad Adenauer Stiftung. Managua, Nicaragua.
- Suazo, Javier. (1996). *La política agraria en Honduras durante los 90. Institucionalidad, condicionantes y alternativas*. CEDOH. Tegucigalpa, Honduras.
- Stahler-Sholk, Richard. (1996). *Breaking the mold: economic orthodoxy and the politics of resistance in Nicaragua*.
- The World Bank. (1992). *Governance and development*. Washington D.C.
- Touraine, Alain. (1995). *¿Qué es la Democracia?* Fondo de Cultura Económica.

- Unidad de Análisis y Políticas Económicas (UDAPE) (1997). *La economía hondureña en 1996 y perspectivas*. Tegucigalpa, Honduras.
- \_\_\_ (1995). *La economía de Honduras en 1995*. Tegucigalpa, Honduras.
- \_\_\_ (1995). *La economía hondureña en 1994 y perspectivas*. Tegucigalpa, Honduras.
- VV.AA. (1997). *Historia y violencia en Nicaragua*. UPOLI y UNESCO. Managua, Nicaragua.
- Valverde Rojas, José Manuel; Trejos París, María E.; Mora Salas Minor. (1993). *La movilidad laboral al descubrimiento: impacto socio-laboral del Plan de Movilidad Laboral en Costa Rica*. ANEP - ASEPROLA, UCR. San José, Costa Rica.
- Vega, Milena; Castro V., Carlos; Gutiérrez Ana Lucía. (1996). *Cambios en la estructura de clases en Costa Rica a partir de la década del ochenta (1987-1995). Resumen de los principales resultados del informe de investigación*. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Willmore, Larry. (1997). "Políticas de Promoción de Exportaciones en Centroamérica" en *Revista de la CEPAL*. No.62.
- Williamson, John. (1990). *The Progress of Policy Reform in Latin America*. Washington, D. C. Institute for International Economics.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	7
<b>1. REFORMA ECONÓMICA Y CAMBIO ESTATAL</b>	17
Reformando el Estado	18
Iniciativas de política	32
Fiscalidad de la Reforma del Estado	36
Liberalización: Desmonopolización y apertura	53
Desregulación	58
Privatización	60
<b>2. REFORMA ECONÓMICA Y EXCLUSIÓN SOCIAL: LOS LÍMITES DE LA CIUDADANÍA</b>	67
Las transformaciones de la producción y la dinámica de la satisfacción	71
Pobreza y exclusión	80
Empleo y exclusión	85
<b>3. ACTORES SOCIALES Y CIUDADANÍA POLÍTICA. ANTAGONISMOS CENTRALES, INTERMEDIACIÓN Y AGREGACIÓN DE INTERESES</b>	101
La dinámica de la intermediación: partidos políticos	103



Los nuevos espacios de la conflictividad social	107
De la movilización corporativa a la desmovilización y la resistencia	107
La acción colectiva de los nuevos movimientos	109
Los antagonismos "no negociables": Violencia y desintegración social	113
<b>CONCLUSIONES</b>	119
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	129