Globethics Repository



Gobernabilidad y ajuste en Centroamérica [Governance and set in Central America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Sojo, Carlos
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-16 20:45:12
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/219974

Nueva Sociedad Nro.139 Julio.Agosto 1995 , pp. 16-22

Gobernabilidad y ajuste en Centroamérica*

Sojo, Carlos

Carlos Sojo: Sociólogo costarricense, investigador de FLACSO, sede Costa Rica.

Los procesos políticos y económicos en América Central muestran numerosas semejanzas, originadas tanto en la naturaleza de las expectativas sociales como en los objetivos generales y los mecanismos institucionales de las políticas de gobierno. Por el lado de las expectativas, la población se encuentra dividida en dos perspectivas generales: la de la justicia y la del crecimiento. La expectativa de justicia, sostenida por las mayorías políticamente débiles, se refiere a la necesidad de reformas sociales que permitan justificar la larga espera por la respuesta del Estado a las necesidades de salud, educación, cultura y recreación de importantes segmentos de la población de Centroamérica que hoy día a duras penas subsisten. La expectativa de crecimiento se refiere a las demandas de las minorías poderosas que no ven posibilidades de desarrollo progresivo en un entorno hostil a las actividades empresariales. Tal hostilidad, se dice, es la resultante de la combinación de conflictos políticos y militares con iniciativas erráticas de política económica, que constituyen freno a las posibilidades de inversión. En ambos casos, tanto desde la óptica popular como la empresarial, la finalización de la guerra se convierte en punto de partida para el avance de los intereses sociales y el relanzamiento de las actividades económicas. Pero todo parece indicar que no existe el mismo convencimiento respecto de que la finalización del conflicto armado debería empatarse con un programa progresivo de democratización.

Del lado de las políticas gubernamentales se observan al menos tres constantes: a) el desarrollo de procesos de negociación para los conflictos armados, b) la generalización y profundización de políticas mercado, dirigidas complementadas con instrumentos de compensación tanto social como económica, y c) el desarrollo de mecanismos de concertación económico social a fin de establecer acuerdos básicos y disminuir resistencias.

En todos los países en que hubo enfrentamiento militar interno ha habido procesos de negociación política que han resultado exitosos (Nicaragua y El Salvador) y que continúan desarrollándose (Guatemala). Aunque no siempre con el respaldo de todos los sectores políticos y sociales, tales negociaciones expresan la voluntad de

ciertos sectores gobernantes, y aun de los alzados, para buscar y transitar caminos alternativos de resolución de controversias en procura de un horizonte que se define como democrático.

La negociación política ha ocurrido en simultaneidad con el desarrollo de la reforma económica neoliberal. Paradójicamente, la paz emerge en un momento de contracción de la capacidad del Estado para satisfacer necesidades sociales, y no en un momento de bonanza económica que permita la satisfacción de demandas postergadas durante la crisis y los regímenes autoritarios. De ahí la extraordinaria relevancia de las políticas de compensación económica y social que sirven de placebos para mitigar las resistencias ante el cambio y para mostrar que la paz alcanzada, y el presunto tránsito a la democracia, conforman un escenario indiscutiblemente mejor al pasado inmediato.

Pero como las respuestas económicas son limitadas en el corto plazo, y la compensación está dirigida sólo a sectores potencialmente explosivos, se han ensayado mecanismos multipartitos de concertación económica y social, que busquen espacios de avenimiento político con la reforma. En Nicaragua es muy poco lo avanzado en este punto. Pero las iniciativas han sido más numerosas y efectivas en El Salvador y Guatemala. En Costa Rica y Honduras, la más antigua vigencia de la forma democrática ha disminuido la urgencia por mecanismos ad hoc de concertación económica y social, en tanto se parte del supuesto de que la elección periódica asegura la representación de los intereses de los sectores afectados negativamente por la reforma económica. En ambos países, en las últimas elecciones triunfaron fórmulas políticas instaladas en un discurso claramente contrario al temario y las prescripciones neoliberales, aunque en la gestión del gobierno los límites de la política terminan homologando su gestión con la de gobiernos precedentes.

La dinámica de la acción del Estado, el grado de avance de las transformaciones en la estructura productiva orientadas hacia la inserción plena en el mercado internacional, y los programas de concertación económico-social, cuyo propósito es más cercano a la contención de la resistencia social a la reforma económica que a la formación de un consenso fundamental para la estrategia de desarrollo futuro, son tres de los principales desafíos que los países de Centroamérica confrontan tras el fin de la guerra. De su evolución depende la consolidación de la democracia y la construcción de sociedades gobernables, o la caída en el ciclo terrible del enfrentamiento radical y la paz transitoria.

La dinámica del Estado

En la situación centroamericana del primer lustro de los años noventa, el país que muestra menores problemas de gobernabilidad (Costa Rica), es también el de una mayor actividad pública relativa (cuadro 1). Es notable además, que la incorporación plena de los países en la corriente económica originada en el llamado consenso de Washington, no necesariamente se refleja en una disminución de la magnitud del peso del Estado en la economía y, según señalan los datos de Nicaragua y Guatemala, el inicio de reformas democráticas aun en marcos de estabilización y ajuste neoliberal pueden conducir a una ampliación y no a una disminución de las actividades del Estado.

La cuestión del Estado en la práctica efectiva de las reformas económicas no parece estar referida a la eliminación de su intervención económica en general, sino solamente a aquellas actividades que no se insertan dentro de la política general de estímulo del mercado. Es por ello que la disminución o el aumento del peso de la actividad pública en una sociedad no necesariamente implica el fortalecimiento de la política democrática, si entendemos por tal, el avance de reformas de sociedad.

El origen de los ingresos estatales es apenas un indicador de la extrema incapacidad de los Estados centroamericanos, y aquí Costa Rica no es excepción, para organizar estructuras tributarias basadas en principios elementales de justicia distributiva (cuadro 2). La desigual distribución de la carga tributaria, expresada en la limitada presencia de impuestos directos, no ha mejorado sensiblemente en los años del ajuste y en algunos casos se ha retrocedido notoriamente. En Nicaragua, por ejemplo, la contribución de los impuestos directos a los ingresos tributarios cayó dramáticamente cerca de 14% entre 1990 y 1993. Mientras en El Salvador la relación se ha mantenido estable entre esos años, en Costa Rica y Guatemala ocurrieron leves aumentos del orden del 2%. Solamente en Honduras es visible una tendencia hacia el fortalecimiento de los impuestos directos cuya contribución a la recaudación tributaria ha pasado del 24% al 30% entre 1990 y 1993.

Centroamérica, aporte de los gobiernos al PBI
1987-1992
(Precios corrientes)

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992[a]*	*1993[b]*
Costa Rica	12,7	13,1	14,1	14,9	13,5	13	14
El Salvador	9,5	8,7	8,4	7,6	7,5	7	6
Guatemala[1]	6,9	6,9	7	7	7,1	7,3	7

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*[a]	*1993*[b]
Honduras	7,9	7,4	7,5	6,5	6,5	6,4	6
Nicaragua	5,2	4,3	4,8	9,6	8,9	10,8	8

1)Precios constantes de 1958, dado que en Guatemala no se calcula el PBI por ramas de actividades a precios corrientes.
a)Datos preliminares para Costa Rica , Guatemala y Honduras
b)Datos preliminares. Datos estimados para Costa Rica y Honduras.

Un entorno en el que no hay evidencia de aumento de la actividad pública, aunque tampoco de desmantelamiento, junto a la rigidez regresiva del sistema tributario, obliga a un replanteo de la problemática del déficit fiscal. Según los datos del cuadro 3, los años del ajuste son tiempos de disminución del déficit fiscal (con la excepción de Costa Rica en donde el movimiento es pendular en respuesta al ciclo electoral), pero el déficit continúa en niveles superiores al óptimo de los organismos multilaterales. La evidencia señala además que en ningún país de la región se han realizado, con recursos internos, programas de desarrollo social (económico y asistencial), pues los fondos de inversión social y el capital para la reconstrucción de la posguerra han provenido fundamentalmente de la cooperación internacional. De ello se colige que los detonantes de un déficit fiscal que se rehusa a desaparecer están cercanamente asociados a las demandas de compensación y estímulo económico de los grupos empresariales, a las exigencias de la deuda interna (exacerbada por los aumentos de intereses de los bonos fiscales) que premia a los ahorrantes y desestimula a los demandantes de crédito, a la rigidez del gasto militar y posiblemente a una buena cuota de corrupción.

Las excepciones, es decir, los países en los que el déficit fiscal parece no ser problemático desde el punto de vista macroeconómico (Guatemala y Nicaragua) son, y quizá no por casualidad, los países que presentan mayores dificultades de gobernabilidad en el período reciente. La persistencia del déficit fiscal en niveles inmanejables o la búsqueda irracional del equilibrio a toda costa son indicativos que el destino final de los recursos públicos, lejos de contribuir a la legitimación alimenta prácticas, en ocasiones ilícitas, basadas en aspiraciones personales.

Cuadro 2

Centroamérica: Proporciones de ingresos tributarios e impuestos directos
(porcentajes)

	1987		1988		1989		1990		1991		1992[a]		1993[b]	
	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT
CR	93,0	18,0	93,0	18,7	94,4	18,4	96,3	19,0	97,0	17,3	97,0	17,0	97,0	21,0
ES	94,0	27,5	89,0	29,2	92,4	30,9	93,3	27,7	92,4	30,2	88,0	29,0	93,0	27,0
GUA	86,2	19,1	86,1	25,0	82,3	24,3	86,5	23,3	80,3	31,3	81,0	24,0	86,0	25,0
HON	84,6	27,5	82,2	29,8	84,6	29,4	89,8	24,1	86,9	25,4	91,0	29,0	94,0	30,0
NIC	88,9	23,9	92,1	20,2	93,9	25,0	89,7	27,8	91,9	19,1	95,0	17,0	95,0	14,0

b a

A)Datos preliminares para Costa Rica.
b)Datos preliminares. Estimación para Costa Rica y nicaragua.
IT/IC = Ingreso Tributario como % del ingreso corriente.
ID/IT = Impuestos directos como % del ingreso tritubutario.
Elaborado con datos de la Secretaria Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Todo ello condiciona un malestar social contra el Estado. En los países en transición, todavía cuesta aceptar que las razones del dominio autoritario han cedido voluntariamente ante el impulso de la democracia. Los políticos, viejos o nuevos, alcanzan apenas la categoría de mal menor. La corrupción, palpable en todos los niveles, autoriza e impulsa a los ciudadanos a una conducta evasora. Donde existe una experiencia mayor de juego democrático, junto a una presencia más extendida de servicios estatales, tal inconformidad tiene un efecto limitado. Pero es bastante clara la dificultad para construir soportes materiales a los procesos democráticos en gestación, en medio de una masiva desconfianza hacia lo público y sus agentes.

Reestructuración productiva

El ritmo de ejecución de la política de reestructuración productiva en Centroamérica, entendiendo por tal el efecto del estímulo a las actividades productoras de bienes transables y los servicios privados financiero y de comercio, está estrechamente condicionado por las posibilidades y requerimientos de la política. En algunos casos como el costarricense, la política induce gradualismo en tanto las objeciones de los grupos afectados tienen el efecto de desacelerar el proceso de adopción de reformas. En El Salvador, la dinámica de la negociación política de la guerra no ha disminuido sensiblemente la velocidad de las reformas - mayor que en cualquier otro país de la región - pero sí ha precipitado la aparición de mecanismos de compensación social que ofrezcan a los grupos empobrecidos por la guerra y el ajuste limitadas respuestas a sus múltiples demandas sociales. En Guatemala, aunque la persistencia de la guerra no parece tener los devastadores efectos sobre la economía que sí tuvo en El Salvador la excesiva inestabilidad del régimen político, no ha permitido la aplicación sostenida de reformas económicas. Cuando se han tomado medidas fuertes, emergen con igual virulencia la protesta popular y el veto empresarial, produciendo en la práctica no el gradualismo de un movimiento cíclico en favor de las reformas como ocurre en Costa Rica, sino el encadenamiento, a veces muy conflictivo, de reformas que empiezan y terminan abruptamente.

Igualmente, los resultados de las políticas económicas están profundamente condicionados por el peso del juego político. En Costa Rica, la evidencia señala que ha sido posible impulsar reformas radicales (como la creación de una banca privada, el cierre de empresas estatales y la liberalización de precios) en medio de un clima de estabilidad social, porque las resistencias se mitigan periódicamente en el marco

de la certidumbre del ciclo electoral. En El Salvador, el convencimiento mayoritario de que la situación anterior a las reformas políticas y económicas (la guerra y el descalabro económico) es intolerable, ha precipitado un sentimiento de empuje y un compromiso de posposición de demandas sociales que le ha permitido el mayor crecimiento económico de la región en los últimos años (aunque buena parte del mismo esté basado en un sostenido deterioro de los ingresos reales). En Guatemala, muy por el contrario, el alto costo político de iniciar reformas cada vez que la misma crisis política provoca rupturas que amenazan con el retorno al pasado no democrático, conduce a un estado de efectivo veto social: los empresarios se niegan a pagar impuestos a toda costa y los sectores populares rechazan, con la fuerza del motín urbano, muchos intentos de liberalización. La perspectiva de satisfacción de demandas, en este caso, está planteada para el corto plazo, lo cual confronta en su origen los supuestos neoliberales basados en la mitología del derrame.

En los casos de El Salvador y Guatemala, es evidente que la posposición de las demandas especialmente de los grupos menos privilegiados no puede demorar mucho, so pena de iniciar revueltas como las que algunos sectores (militares desmovilizados) han comenzado a ensayar. Ello exige un cambio fundamental en la orientación de las prioridades del gasto público. La compensación social, cuyo efecto político legitimador es mucho más claro en sociedades que disponen de un aparato más o menos desarrollado de políticas sociales, no puede mitigar para siempre las necesidades de la población. Para avanzar sensiblemente se requiere un nuevo compromiso estatal que procure financiamiento interno para el desarrollo social y que no solamente produzca mecanismos, a veces indebidamente complejos, de gestión y administración de ayuda internacional. La política social, es bien sabido, no debe confundirse con la caridad cristiana.

Por el lado de la compensación económica, especialmente visible en los denodados esfuerzos gubernamentales para «incentivar» el cambio y para mitigar (como en el caso de la caída de los precios del café) los efectos lesivos sobre influyentes sectores económicos del «libre» juego de las fuerzas del mercado, está bastante claro que el Estado no puede continuar satisfaciendo tales necesidades, a costa de otras funciones más legítimas y legitimantes. Si no hay voluntad empresarial para el financiamiento de las actividades públicas, no hay compensación económica posible.

Más grave aún es el hecho de que no parece ser claro, para todos los grupos económicos, que sin compromiso empresarial tampoco puede haber crecimiento económico. El fortalecimiento del modelo económico requiere una ampliación de los niveles de inversión privada que garantice una expansión económica más duradera.

En Guatemala, los límites de la inversión señalan la desconfianza de los empresarios en un régimen político que no se consolida a causa de la falta de apoyo material de los distintos segmentos sociales. En El Salvador mayor propensión inversionista podría estar en la base de la extraordinaria carrera por la producción que ese país empieza a liderar en Centroamérica.

Como ningún modelo económico, si quiere ser políticamente viable, puede basarse en el fortalecimiento exclusivo de los poderosos, las políticas neoliberales han desarrollado programas de consolidación de las llamadas microempresas. Pero en los casos estudiados el apoyo a la microempresa está más bien referido a políticas sociales de generación de empleo, que a un esfuerzo estratégico de crecimiento económico. La política de microempresa es marginal en el esquema y está reducida a la asignación de crédito que, como es natural, no alcanza a satisfacer las necesidades de la población.

Concertación económico-social

La concertación social es un subproducto de la negociación política cuya característica más sobresaliente es una prolífica gestión institucional pero pocos resultados concretos. En Guatemala y El Salvador se han desarrollado múltiples fórmulas de concertación tripartita de intereses, las más significativas de las cuales se han producido en el marco del proceso de negociación político-militar. Aunque el grado de desarrollo del Foro de Concertación Económico-Social de El Salvador es muy diferente a la Asamblea de la Sociedad Civil de Guatemala, si se quiere sólo por el hecho de que en el segundo caso no se ha producido un acuerdo de paz, pueden extraerse algunas experiencias comunes.

Centroamérica, déficit fiscal como porcentaje del PBI
1987-1993

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*	*1992*	*1993*
Costa Rica	2,1	2,5	4,1	4,4	3,1	2	1,8
El Salvador	1,3	1,2	4,9	3,2	4,6	4,7	3
Guatemala	1,3	2,1	2,5	2,3	0	0,5	1,5
Honduras	7,6	7,2	7,3	7,7	4,4	5,6	4,3
Nicaragua	16,7	25,4	6,9	17,2	7,5	7,6	-6,3

La primera observación se refiere a la clara subordinación de los mecanismos de concertación económico-social a los términos de las negociaciones político-militares. Es ahí donde se originan las iniciativas y, en el caso de Guatemala, sólo se les asigna carácter de órgano deliberativo cuyas decisiones no son vinculantes. Esta subordinación es reflejo natural de la naturaleza de los problemas políticos que requieren, con extrema urgencia, la pacificación. El problema surge cuando las instancias de concertación continúan subordinadas al proceso político en lugar de generar por sí mismas espacios de diálogo y de toma de decisiones que contribuyan a la formación de un escenario político-democrático.

La actitud de los diferentes sectores sociales ante la concertación es también factor limitante al logro de avances significativos. Mientras los grupos populares acuden con entusiasmo a causa de la existencia limitada de espacios de negociación, para empresarios y gobierno, habituados al intercambio formal e informal, el desarrollo de nuevos mecanismos que integren otros sectores resulta en ocasiones molesto. Además, la actitud del empresariado ante el Gobierno no es siempre amigable y está condicionada por una experiencia política más cercana a la imposición autoritaria que al intercambio democrático. Mientras en Costa Rica el funcionamiento permanente de espacios de negociación permite que diferencias, aparentemente irreconciliables, no degeneren en crisis políticas de peligrosa magnitud, en otros países la relación no es transparente y la desconfianza, o su antónimo la confianza absoluta, marcan la relación. En El Salvador con o sin espacios de negociación el empresariado percibía al de ARENA como su gobierno, mientras que en Guatemala, aun en la mesa de negociación, la desconfianza es la tónica de la actitud del empresariado hacia el Gobierno.

Otra parte de los límites para la consolidación de un espacio político-democrático, está asociada a la fractura de la agenda de la negociación en los aspectos sociales y económicos. Por la larga postergación de las demandas populares, los temas que desde la perspectiva de estos sectores deben ser abordados son los referidos a las relaciones obrero-patronales y la política social. Estas demandas difieren de las típicamente económicas y, al menos en el caso de El Salvador, fueron tema prioritario de discusión y primera razón de estancamiento, dada la magnitud de las necesidades y la limitada voluntad concesiva de las partes.

Pero quizá el efecto más pernicioso de la distinción tajante entre agenda social y económica, en los espacios de concertación, sea dejar en manos del Gobierno y, en el mejor de los casos del diálogo bilateral con los empresarios, la definición y supervisión de la política-económica y sus efectos sobre la producción y sobre el con-

sumo. El riesgo es que, en el entorno político dominante, la determinación de las metas macroeconómicas condicione aquello que sea posible hacer en el plano social. Una promesa de mejora futura es, por último, la respuesta final.

Futuro incierto

Es riesgoso pronunciarse sobre las posibilidades de estabilidad política o los avances futuros en lo que hemos denominado la gobernabilidad social de los países estudiados, es decir, la posibilidad de construir relaciones civiles, y con el Estado, fundadas en procedimientos legítimos y justos, con amplia participación. Aun con la más completa e indiscutible evidencia empírica, la evolución de los acontecimientos políticos en Centroamérica ha dejado claro que se trata de una combinación altamente explosiva de elementos que tanto pueden conducir a un nuevo ciclo de estabilidad como al precipicio de la ruptura institucional a la vuelta de unos pocos años. Lo que puede afirmarse con certeza es que hay ciertas áreas de la vida social que, en la desesperada búsqueda de la paz, han sido dejadas al arbitrio del mercado. Los mecanismos institucionales de la transición, si bien numerosos y democráticos en la forma y composición, todavía no muestran resultados tangibles. Han servido de promesa de mejoría futura, pero no han logrado satisfacer en la práctica ninguna demanda concreta. La reforma del Estado ha sido regresiva: la política social está cada vez más en manos de la caridad internacional y una reducida élite es, al parecer, la principal beneficiaria de la gestión pública.

De la mano del juego de la oferta y la demanda la estabilidad política y la gobernabilidad de las sociedades centroamericanas no se presenta promisoria, sino del mercado es la desigualdad; la virtud de la democracia y el soporte de la gobernabilidad es la justicia. La única salida a esta profunda paradoja puede venir de una refundación de la política y de un reencuentro positivo de la sociedad con el Estado.

*Nota: Este artículo recoge parcialmente las conclusiones del libro del mismo autor Al Arbitrio del Mercado. Reformas económicas y gobernabilidad en Centroamérica, FLACSO Costa Rica-Ibis Dinamarca, San José, 1995.

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 138, Julio-Agosto de 1995, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**