

TRANSFORMACIONES EN LA POLITICA SOCIAL Y EN LAS ESTRUCTURAS SOCIALES CENTROAMERICANAS

Sergio Reuben

Roberto Ayala

Abstract

The authors propose, firstly, that a structure of social compensation, associated with functions of the developmentalist state, regulated the process of capital accumulation in Latin America, and particularly in Central America, in the context of the economic and social conditions after the Second World War. Secondly, they analyse the crisis in this social model caused by the transformation of the state's socio-economic environment, the emergence of an alternative model and some of the consequences of this process. Finally, they point out the relationship between social policy and development. They conclude that the process of Central American integration cannot advance without taking due account of the inequalities in the systems and structures which underpin social acknowledgement of elements such as citizens' rights.

Resumen

En el artículo los autores proponen, en primer lugar, la existencia de una estructura de compensación social en América Latina y en Centroamérica en particular, asociada al capital en el marco de las condiciones económicas y políticas de la segunda post-guerra. En segundo lugar, analizan la crisis de ese modelo social como resultado de las transformaciones en el entorno socioeconómico del Estado, para abordar desde ahí una aproximación al examen del modelo social alternativo y de algunos de los resultados observados del proceso. Finalmente, llaman la atención sobre la relación entre política social y desarrollo y concluyen que el proceso de la integración centroamericana no puede avanzar sin tomar debida cuenta de las desigualdades en los sistemas estructuras que ejecutan sustentan al reconocimiento social de ciertas condiciones de vida como derechos ciudadanos.

1- Introducción

Si los años ochenta han pasado a integrar la historia de las sociedades latinoamericanas con la denominación de “década perdida”, los noventa corren el riesgo creciente de conocerse como “en busca del tiempo perdido”. La brusca interrupción de tres décadas de crecimiento económico a tasas más que razonables, representó un retroceso de proporciones dramáticas en muy diversos ámbitos de la estructura socio-económica. Uno de sus más significativos efectos fue lo que diversos analistas han calificado como el reconocimiento por parte de las élites políticas y los grupos de poder económico latinoamericanos, de las importantes modificaciones operadas en el sistema social global, tanto en lo político-económico como en lo ideológico-cultural.

La apertura y liberalización de los mercados se fue constituyendo así, en la única salida efectivamente disponible para la crisis; la cual, por cierto, había sido provocada, en buena medida, por la excesiva dependencia de la estructura económica del ahorro externo, mientras era incapaz de generar el valor internacionalmente válido para atender las obligaciones que ese ahorro demandaba.¹ Pese a los considerables costos sociales que las medidas de la estabilización y el ajuste inevitablemente agregaban a las ya producidas por la crisis como tal, las modestas tasas de expansión de la actividad económica, y particularmente algunos desempeños algo más sobresalientes, lograron conceder, después de algún tiempo, aliento a expectativas más optimistas sobre las perspectivas del desempeño socioeconómico de la región. El “tren expreso al primer mundo”, en la percepción de ciertos sectores de la sociedad mexicana, constituyó con toda seguridad una de las manifestaciones más exaltadas de tal estado de ánimo, no una excepción. La evidencia reside en el hecho de que a la experiencia mexicana se la percibe, en los primeros años de la década, como una especie de vagón-de-frente en los círculos de poder latinoamericanos.

En la actualidad, a las puertas del fin de siglo, las nuevas dificultades que han marcado los años 94-97, así como los más probables cursos de su evolución en el período inmediato, han logrado, cuando menos, atemperar los ánimos. La nueva agudización de la crisis, o la mediocre trayectoria de las economías mayores de la región; la consecuente profundización del ajuste; además de la magnitud y profundidad de los cambios en el entorno internacional, entre otros componentes económicos, indican que el logro del objetivo de transformación productiva y de satisfacción de las condiciones presuntamente capaces de posibilitar una expansión productiva a altas y sostenidas tasas, conlleva un grado de dificultad sensiblemente mayor al considerado en los primeros años de la década. Más aun, las sociedades latinoamericanas han comenzado a mostrar los efectos del ajuste económico en otras dimensiones del acontecer social, particularmente en las relacionadas con la administración de la sociedad, con su tejido conjuntivo, la cohesión social, la legitimación del estado y del sistema político.

El panorama socioeconómico latinoamericano continúa configurándose a partir de altas tasas de pobreza y marginación social, índices de desocupación mal encubiertos por la generalización del autoempleo no profesional, precarización del empleo, tanto en las empresas grandes del sector moderno como en las medianas y pequeñas, estancamiento o franco retroceso de las remuneraciones, marcada dificultad para la introducción generalizada del adelanto tecnológico y para la recapitación de la fuerza de trabajo, bases del incremento de la productividad y de la elevación de los niveles de competitividad en la producción.

Se replantea, así, para los círculos más conscientes de la dirigencia política y empresarial, el viejo dilema de los años 50: desarrollo social o crecimiento económico, mas ahora mayormente subrayado con la trágica dicotomía de la miseria y la opulencia. Y comienza a perfilarse de una manera más clara la relación entre estructura económica y estructura social que el reciente cambio tecnológico y la reestructuración en la producción y los mercados, parecían ocultar.

Es a este problemático escenario, apenas esbozado, al que se incorpora como uno de sus elementos la cuestión del papel y el carácter de la política estatal. Entendida ésta como parte del complejo de acciones y decisiones requeridas para enfrentar y superar la situación social y capaz de diseñar propuestas de desarrollo más consensuales,

más civilizadas, si por ello entendemos -y por qué no- más socialmente integradas, y, ciertamente, más comprometidas y concertadas colectivamente.

El presente trabajo busca abordar el problema de las relaciones entre las variables económicas y sociales del desarrollo; esto es, de la Política Social como parte fundamental del proyecto y políticas de desarrollo económico y social, en las condiciones definidas por los procesos de globalización. Se busca ingresar a la cuestión desde el ángulo del examen crítico de las tesis neoliberales hoy en boga. La promoción de la selectivización del gasto público social, auspiciada por los organismos multilaterales de financiamiento, ha evolucionado de mero conjunto de medidas y mecanismos concebidos como complementarios respecto de la acción tradicional del Estado, a modelo para su reorientación o modificación en profundidad. En consecuencia, la Política Social se ve degradada de componente de primera línea en la concepción del desarrollo del período anterior -aun cuando no siempre se hizo efectiva con esa preeminencia-, a simple variable dependiente, explícitamente subordinada a los rigores de una definición fiscalista del equilibrio macroeconómico,² por un lado, y, por otro, a los requisitos por parte de las élites en materia de gobernabilidad política y control social. De lo que se trata, pues, es de describir y relevar algunos de los efectos más notorios que tal orientación tiende a generar en la estructura y la dinámica de las sociedades latinoamericanas, viéndolos en la perspectiva de factores determinantes, ya impulsores ya retardantes, del desarrollo social. Todo ello, enfocado hacia la experiencia de la integración sub-regional centroamericana, en tanto proceso reputado como fundamental para ese desarrollo, en el marco de la actual mundialización de la producción y el comercio.

El problema político-práctico que nos ocupa está dado por la circunstancia de que en nuestra opinión, así como el recurso a la integración subregional se ve crecientemente reconocido como un relativamente eficaz mecanismo, en alguna de sus variantes, para enfrentar los desafíos y oportunidades de la internacionalización de la economía, simultáneamente se torna preciso reconocer que el despliegue efectivo de tal vía se encuentra altamente influido, incluso podríamos decir, preconditionado, por la necesidad de alcanzar niveles más homogéneos en la infraestructura social entre las diversas unidades involucradas en el proceso de construcción comunitaria. Este es el caso, pensamos, de la experiencia de integración centroamericana, tanto en el sentido de que son las sociedades que más han invertido en el campo de lo social las que han alcanzado un mayor nivel de desarrollo socioeconómico relativo, como en el de las dificultades principales a que se enfrenta el proceso de conjunto, dadas las significativas disparidades presentadas por los países de la subregión en esta materia; responsables éstas en gran medida -nunca está de más recordarlo- de los profundos conflictos que atravesaron la región durante los años setenta y ochenta, así como de las desconfianzas y resistencias aún imperantes.

2- La política social del Desarrollismo

Si bien algunos de los elementos y logros característicos de lo que denominamos “paradigma dominante” de la política social en América Latina son anteriores al prolongado período de crecimiento económico de la segunda posguerra, el hecho es que es en este último período durante el cual se despliega predominantemente el papel del Estado como proveedor de bienes y servicios sociales.

La generalización de la industrialización sustitutiva en el subcontinente, en el marco de un esquema conocido como “hacia adentro”, incluye un significativo impulso expansivo del mercado de consumo interno. El fortalecimiento de los sectores de ingresos medios se corresponde con la necesidad de crear o fortalecer un estrato social dotado de la capacidad para generar una demanda efectiva sobre los bienes producidos por la nueva plataforma fabril. Las limitaciones que presentaron algunos procesos nacionales en esta dirección, fueron llenadas de alguna manera con los proyectos de integración económica subregionales, como el centroamericano, que, como luego veremos, amplían los mercados internos con la demanda integrada.

Por otro lado, la necesidad de disponer de los cuadros técnicos y personal profesional varío requeridos por el proceso de modernización, alienta el empeño gubernamental en el impulso de la educación pública en todos sus niveles, y particularmente en los de la “formación profesional” y la educación superior, considerados como estratégicos respecto de las metas de desarrollo establecidas. El mismo papel se pretende que cumplan los organismos creados para proveer apoyo financiero (créditos, becas) al fomento de recursos humanos. Consideraciones similares, vinculadas con los requisitos sociales del proclamado objetivo de superación del subdesarrollo, apoyaron las acciones en campos como el saneamiento, la provisión de servicios de salud, la vivienda, legislación laboral y cuidado de la vejez, principalmente.

Un criterio adicional, y en algunos casos de peso sustantivo, fue el de promover la integración nacional de las sociedades. En un contexto histórico profundamente marcado por temores y amenazas, ficticias o reales, a la seguridad nacional, muchas de las élites políticas y económicas aceptaron el argumento de que la mejor defensa del orden social vigente consistía en la promoción del desarrollo social y la integración político-cultural de territorios y poblaciones. Claro que integración no significaba siempre “reconocimiento y respeto de la diferencia”; pero de cualquier modo, algún esfuerzo se hizo por incorporar regiones y grupos a la vida “nacional”. El refuerzo de tal tendencia, a partir del incremento de las tensiones sociales y políticas durante los años sesentas y setentas, es notorio. Una ilustración de ello es el intento de ejecutar un cierto concepto de reforma agraria, patrocinado por el gobierno de los EE.UU., por la vía de las políticas y programas de la Alianza para el Progreso. El criterio que preside o desde el que se opera la conformación de este nuevo papel del Estado en el proceso de desarrollo social es el de la universalización de los servicios. Lemas como “Salud igual para todos” recorrieron con sus variaciones el subcontinente. La notoria expansión y estandarización de los servicios educativos -excepción hecha de algunos centros explícitamente dirigidos a los miembros de las élites sociales- y el planteamiento de paradigmas educativos “pedagogistas”, como algunos los han llamado por su énfasis en la facilitación del proceso de aprendizaje, se concibieron como fórmulas adecuadas para abrir canales a una relativa ampliación de las posibilidades de movilidad social, así como para el reforzamiento de la identidad nacional.³

Todo esto se da dentro del marco socio-económico e ideológico-cultural del “Desarrollismo”, en cierto sentido, especie de variante periférica del *fordismo* y del Estado de Bienestar de las sociedades capitalistas avanzadas. Lo que algunos autores han denominado “sistema de regulación de la acumulación”⁴ se conforma en el caso de la periferia latinoamericana a partir de una hibridación que agrega a las formas tradicionales de ejercicio del control social, un uso parcial, limitado sectorialmente a los espacios de modernización e incluso discontinuo, de mecanismos de regulación más sofisticados, ensayados en las

sociedades industrializadas; como la contractualización a largo plazo de la relación laboral, los límites al derecho de despido, ciertos mecanismos para la regulación de los aumentos salariales de acuerdo a la inflación y a la productividad general, así como algún esfuerzo en relación con la socialización del ingreso por parte del Estado.⁵ Asimismo, como parte del conjunto de normas que conforman ese sistema de regulación social de la acumulación, se conciben los servicios colectivos fundamentales: la educación básica y media, la formación profesional e incluso, como ya se mencionó arriba, la superior, y las principales esferas de la salud y la salubridad. La contraparte esperada de todo ello sería el reconocimiento y respeto del régimen productivo, del liderazgo de los sectores dominantes y de los principios de la organización del trabajo, por parte de los actores sociales más conspicuos; puesto en otros términos, la legitimación del mismo sistema.⁶

De modo que la iniciativa y los logros del Estado desarrollista en materia de política social se dan, como resulta obvio, en el marco de una funcionalidad relacional respecto de los intereses vinculados a la reproducción del orden social vigente, dando lugar a la estructuración y funcionamiento de un modo de regulación sistémico que responde al entorno de tensiones y conflictos internos derivados tanto de la pugna por el excedente socialmente generado, de la disputa social e interétnica por costumbres, creencias y valores, como por el control y gestión del poder. Y que responde, asimismo, a las tensiones y conflictos originados en la competencia económica, político-militar e ideológica que se da en el ámbito internacional. Junto a ellos, además se encuentran también razones de tipo “estructural”, vinculadas con el desarrollo científico-tecnológico y el proyecto imperante de acumulación y crecimiento, así como con la necesidad de atemperar las tendencias cíclicas consustanciales al capitalismo.

Por supuesto que ni siquiera una rápida mirada a la política social del desarrollismo puede obviar ni la abundante evidencia de las marcadas disparidades registradas en el desempeño concreto de las diversas sociedades latinoamericanas, en materia tanto de gasto como de resultados en las políticas sociales, ni mucho menos el hecho, manifiesto, de que en buena parte de los casos el comportamiento en materia de crecimiento económico aventajó a los logros en el campo de las metas del desarrollo social. Parece conveniente resaltar aquí que la crítica elaborada por la economía política latinoamericana a la teoría cepalina del desarrollo señaló con precisión las principales deficiencias y contradicciones que el modelo presentaba señalamientos hechos por esta crítica de la limitada concepción de la dependencia, asociada fundamentalmente por el cepalismo al intercambio desigual, sin que ponderara los efectos de los desniveles en la acumulación de capital y de la intermediación financiera, devastadores para la reproducción ampliada del capital en la periferia; como el señalamiento sobre sus restringidos mecanismos de distribución del excedente social y de inversión doméstica,⁷ o de su también restringida concepción de la interrelación estructural entre economía y política, que le impedía ver los efectos en el proceso de desarrollo de la particular estructura de poder que presentaban nuestras sociedades,⁸ fueron propuestos por esta crítica y definidos como contradicciones centrales del modelo que lo limitaban para desplegar las condiciones del desarrollo. Sin embargo, el ambiente ideológico de la época impidió a sus impulsores corregir las contradicciones para preparar un “aterrizaje suave” del modelo y evitar su precipitación en la crisis de la deuda externa y la saga de la “década perdida”.

Ciertamente, como todos sabemos, el istmo centroamericano ilustra dramáticamente las disparidades nacionales del sistema nacional de regulación de la acumulación. La rigidez de las estructuras sociales heredadas de acontecimientos históricos ancestrales

limitó el desarrollo de los principales atributos del Desarrollismo en la mayoría de sus países. Sin embargo, este rezago no debe confundir el análisis de las transformaciones sociales que se produjeron en nuestros países como resultado del empuje de las ideas, de las relaciones internacionales y del ímpetu de la revolución comercial e industrial de la segunda postguerra. Si las relaciones fordistas en la producción y su consecuente sistema de regulación de la acumulación con su Estado Benefactor como principal componente en los países centrales, originan transformaciones importantes en la ubicación de América Latina en la distribución mundial del trabajo -y por ende en la estructura productiva y social de sus países-, en la subregión más rezagada de esa periferia, en nuestro istmo, esas transformaciones no fueron inocuas. Inconsecuente sería pensar que nuestras sociedades se vieron “inmunizadas” a las transformaciones por su sistema cerrado y excluyente. No obstante la naturaleza predominantemente oligárquica de las estructuras sociales y productivas de los principales países de la subregión, y del carácter autoritario de sus gobiernos, los efectos fueron importantes; pero destaca ciertamente el mayor dinamismo del Estado en la inversión en caminos y producción eléctrica, en esfuerzos por la salubridad general, por el reconocimiento del problema agrario y por la distribución de tierras, así como en las políticas de industrialización y de desarrollo urbano, particularmente en vivienda, y en la política de control natal.⁹ Y no obstante las deficiencias inocultables en las políticas preventivas de salud, en los retrasos en la educación, lo cierto es que se hacen esfuerzos en los países más rezagados como son El Salvador, Guatemala y Nicaragua para cubrir con estos servicios, por lo menos, a las poblaciones que se logran incorporar al proceso modernizador.

Pese a tales contradicciones, considerables y ya de por sí fuente de tensiones y conflictos sociales con dramáticas consecuencias políticas, económicas e ideológico-culturales, el punto a resaltar aquí es que el giro verificado durante la última década en la noción dominante del modelo de crecimiento y acumulación, y por la noción de la política social que le acompaña, hace aparecer, sorprendentemente, al período anterior como una especie de edad de oro de la promoción de la equidad y el bienestar en el subcontinente. La activa deslegitimación de las políticas, programas y acciones de, al menos, pretensión universal, o, con más exactitud, de cobertura amplia y de importante asunción de responsabilidades por parte del Estado, está llevando, con más celeridad y diversidad de lo habitualmente reconocido, a un estado de reforzamiento de la estratificación social tal que el mapa social latinoamericano podría derivar hacia una segmentación y configuración de circuitos diferenciados, en los más diversos ámbitos de lo social, de magnitudes inéditas.¹⁰

Los problemas que se plantean entonces son, en primer lugar, el de comprender los principales determinantes del proceso de desestructuración del sistema económico del “desarrollo hacia adentro” y de su “sistema de regulación nacional de la acumulación”, que constituyen el modo particular “desarrollista” de organización social ensayado por los países de la región; y, en segundo lugar, avanzar en el conocimiento y la explicitación de las tendencias y opciones que abre este proceso y las nuevas condiciones técnicas, de mercado mundial y de ejercicio de la hegemonía internacional. Solo así, pensamos nosotros, se podrá marchar certeramente hacia un nuevo proyecto nacional que sea sostenible política y socialmente, fundado en principios morales y éticos acordes a las nuevas condiciones sociales y económicamente viable.

3- La crisis de los años ochenta y la política social neoliberal para combatirla

3.1- Los rasgos de la crisis

El violento trastorno, y abrupto retroceso general, experimentado por la estructura económica y social latinoamericana en estos años,¹¹ ha alcanzado un impacto tanto o todavía más contundente en los planos psicológico y cultural justamente debido al clima imperante en el período inmediatamente anterior y a su inesperado volcamiento: el mantenimiento durante la década de los setenta, aunque a tasas menores, del proceso de expansión de la actividad económica, permitió al Estado, en la mayoría de los casos, incrementar el gasto *per capita* en servicios sociales como salud y educación, alimentando de paso en la población expectativas aun mayores de bienestar social.

En los tiempos que corren se ha tornado altamente rentable el realizar una lectura en extremo grosera, y por supuesto políticamente interesada, de la compleja situación general reinante en los setenta. Pero el hecho, en nuestra opinión, es que, si bien el dinamismo económico de aquellos años es en gran parte resultado de un notable proceso de endeudamiento externo a lo largo de toda la región, lo que lo compromete y finalmente lo conduce a un callejón sin salida no es el mecanismo de financiación de la inversión, sino antes bien, como ya se expresó someramente arriba, las contradicciones internas de la estructura económica y las originadas en el interior del sistema de regulación nacional del conflicto social y sus relaciones con una economía en las condiciones de la dependencia y la periferia capitalista. Los conflictos y desequilibrios radicados externamente, tales como la triplicación de las tasas de interés internacionalmente vigentes en un lapso de tres años (1978-81) y la recesión de la economía centrales, completan la fórmula de la crisis de insolvencia, estancamiento e inflación que acabará arrastrando a los estados deudores a una virtual quiebra económico-financiera.¹²

Aunque se ha hecho notar que el movimiento registrado de los indicadores sociales no ha sido absolutamente negativo en los ochenta, destacándose fenómenos como el mejoramiento general de la tasa de mortalidad infantil, incrementos en las tasas de matrícula de segundo y tercer nivel, mejoras en la infraestructura habitacional o en la expectativa de vida;¹³ de conjunto, el panorama presentado por la región en el período es el de una crisis social de efectos inéditos, en el presente siglo.¹⁴ Una revisión cuidadosa de estos fenómenos muestra una relativa autonomía de los fenómenos sociales en cuestión entre sí y respecto de los económicos, que se explica, seguramente, en parte al menos, por los arraigados efectos de medidas y recursos materiales y humanos dispuestos durante las décadas anteriores, así como por los valores y normas de conducta incorporadas por los individuos y grupos sociales, que los inducen a hacer uso intensivo de las menguadas oportunidades efectivamente disponibles de mejorar o mantener sus niveles de bienestar, en condiciones por lo demás deterioradas. Más adelante analizaremos con mayor detalle este asunto.

El escenario general se compone a partir de elementos como el aumento del desempleo, la caída de las remuneraciones, precarización del empleo, pauperización creciente de los hogares situados por debajo de la línea de pobreza, contracción del gasto público social, concentración de la riqueza, etc. En sectores específicos como salud, la situación de deterioro se expresa en aspectos como el debilitamiento de la infraestructura de servicios, acentuación de las carencias relativas a la dotación tecnológica, disminución de los estímulos económicos del personal y probablemente reclutamiento selectivo

negativo. La reducción del gasto total en salud es general en América Latina.¹⁵ Incluso áreas relativamente poco sensibles, en el mediano plazo, al desempeño económico y al volumen del gasto público social, como la epidemiológica, alcanzaron a mostrar comportamientos regresivos, con el repunte de la incidencia de enfermedades infecto-contagiosas anteriormente consideradas bajo control.

Los efectos combinados de la crisis, en materia de bienestar y equidad, los programas de estabilización y ajuste y los cambios inducidos en la estructura económico-social, tienen a su vez inevitables consecuencias en el plano de la vida política y social, agudizando tensiones y conflictos que, en los casos de mayor polarización, alcanzan a desafiar la permanencia del orden social vigente. De una apariencia paradójica resulta el hecho de que una considerable ampliación de los márgenes de desigualdad social en la región se opere de manera paralela, e incluso mediante los mecanismos provistos por el proceso de implantación de la democracia política en el conjunto del subcontinente. La contracción del rol social del Estado se compensa, al menos se intenta, con un reforzamiento de su rol político; renunciando los gobiernos o, cuando menos, desligándose en forma importante de su tradicional papel de ente de integración social, tienden a activar al máximo posible los mecanismos de integración política.¹⁶ Triste destino el de los sectores subalternos latinoamericanos: del terror y la exclusión política al empobrecimiento y la marginación social; los derechos políticos, al menos los requeridos por una democracia procedimental, ahora parecen posibles, cuando el Estado no ejerce influencia determinante en el proceso de acumulación de capital.

3.2- Los rasgos de la política social del neoliberalismo

Parecería que no hace falta insistir sobre el contenido de las imperativas orientaciones emanadas de los organismos multilaterales de crédito respecto de las vías para la superación de la crisis. Sin embargo, para los efectos del presente trabajo resulta útil recordar los orígenes y el contenido del giro experimentado en materia de política social. El gasto social público pasa a ser de una variable estratégica para el fortalecimiento de la demanda agregada a una variable subordinada al logro de determinadas metas macroeconómicas en el marco de los programas de estabilización financiera y ajuste estructural. Del Estado providente al Estado subsidiario, las posibilidades de reducir las pérdidas de bienestar sufridas no solo por los sectores más deprimidos sino también y particularmente por los de ingreso medio, como producto de las políticas destinadas a recuperar “la eficiencia económica general”, son consideradas por el Banco Mundial como limitadas. La “racionalización” del gasto e inversiones públicas, eliminación de “proyectos antieconómicos” y programas “ineficaces y dispendiosos”,¹⁷ pasan a informar el espíritu de la acción gubernamental.

La focalización o selectivización del gasto público, propuesta como mecanismo para hacer frente a las tensiones derivadas de estas políticas y del nuevo concepto de eficiencia (equilibrio fiscal), se instrumenta a partir de programas sociales de corto plazo, orientados particularmente al combate de la pobreza extrema. Posteriormente, en una fase distinta del proceso de reestructuración productiva, las acciones de carácter selectivo se orientan o incorporan áreas como el “reciclaje” de la fuerza de trabajo y la inversión en recursos humanos requeridos por la reconversión económica.

La focalización del gasto y el esfuerzo público ha de ser concentrado, se recomienda, en ámbitos como la educación de primer nivel y la de segundo de carácter

técnico, la atención de salud de primer nivel y todo lo relacionado con las acciones de prevención y saneamiento, el mejoramiento de los servicios de planificación familiar, con vistas a controlar la considerada excesiva expansión demográfica, etc. Mejorar la eficiencia del gasto social público pasa entonces a dirigirlo hacia aquellas áreas en las cuales el rendimiento, concebido en términos de extensión de la población beneficiada por dólar invertido, sea el más alto posible.¹⁸

Desde el punto de vista de los efectos sobre la estructura social y económica, la selectividad promulgada (en tanto opuesta y desplazadora de las políticas de sentido universalista), instrumentada a través de los programas focalizados, tiende a dar lugar a una acción estatal restringida, discrecional y minimalista, cuyo efecto podría ser el de contribuir a la reproducción, sino cristalización, de la segmentación social. Y, en todo caso, ciertamente a reducir el papel del estado como ente coordinador del consenso social, como institución que regula el conflicto y que lo dispone para establecer la cooperación entre los elementos de la sociedad, que define el “bien común” y promueve su consecución, que integra y ordena las iniciativas particulares, etc.; en pocas palabras, el despliegue de estas medidas, tiende a reducir el papel del Estado como ente que regula la preservación y reproducción del orden social, con los grados y complejidad de interacción colectiva con que hoy le conocemos.

4- Algunos resultados observados en la subregión centroamericana

4.1- Los sistemas de prestación de servicios sociales.

Más allá del diverso grado de éxito efectivo alcanzado por los neoliberales en lograr para sus tesis un reconocimiento explícito por parte de los gobiernos de los distintos países de la región, el hecho es que los noventa presencian la generalización de una significativa reorientación del contenido, la forma, los instrumentos, las metas, los actores, la fundamentación filosófica y los criterios éticos, que en el período anterior habían caracterizado a la política social de los países integrados consecuentemente bajo las relaciones del Desarrollismo. Se trata de una reorientación que obedece a la confrontación de las transformaciones institucionales, algunas aplicadas en forma pura según fórmula de los organismos financieros internacionales, otras coladas en los cernideros políticos y sociales nacionales, con la respuesta, algunas veces firme otras pasiva de los actores sociales y los pueblos. Un cambio, por tanto, que afecta la estructura de la sociedad y que pareciera comenzar a adquirir rasgos de permanencia, si no fuera por la virulencia de sus contradicciones.

Para los otros países, como los de la mayoría del istmo Centroamericano, cuyas reformas sociales no alcanzaron en la etapa anterior los grado y niveles de universalización de los servicios públicos y de redistribución del ingreso social que implicó la implantación en profundidad del sistema de regulación de la acumulación desarrollista, la reorientación neoliberal ha resultado en una estructuración desordenada e incompleta de un sistema de regulación hecho a la medida de las nuevas condiciones de la acumulación. Los limitados avances alcanzados en las esferas de la integración y cohesión nacional, sustentadas materialmente en instituciones como la educación universal, la seguridad social, los regímenes de vejez e invalidez, de protección al trabajador, y la propiedad de la vivienda, entre los principales, así como los bajos niveles de organización de

la sociedad civil que los acompañaron, hacían que sus sistemas sociales fueran instituciones débiles y poco legitimadas.

Los cambios operados en el sistema económico internacional en los últimos quince a veinte años (consistentes en un notable avance de la concentración y centralización internacional del capital, y expresados en rasgos fenoménicos como el incremento de la competitividad de los mercados y un acelerado ritmo de introducción de una nueva generación de adelantos tecnológicos, los cuales a su vez inauguran o renuevan ramos enteros de la producción), tienen efectos contundentes sobre el conjunto de la sociedad, imponiendo, o al menos, haciendo difícilmente resistible su reordenación orgánica. Las modificaciones registradas en los fundamentos y mecanismos de la acumulación (nuevas formas de organización de la producción, del trabajo, del consumo), de la regulación (normas y mecanismos de compatibilización de los comportamientos) y legitimación del sistema (materialidad y funciones del Estado, formas de organización y participación política y social), inciden de manera determinante sobre la concepción de la política social; sobre los márgenes disponibles para los gobiernos en su diseño y ejecución, sobre las expectativas de los diversos estratos de la población, sobre las relaciones de fuerza en el seno de la pugna por la distribución de los recursos y beneficios; sobre la sensibilidad y los valores de los intelectuales y técnicos involucrados en su conceptualización y operacionalización.¹⁹

La reorganización de las entidades encargadas de prestar los servicios sociales se constituye en uno de los rasgos más firmes del nuevo criterio dominante de la política social: la atención preferencial al cómo, antes que al qué y al cuánto. Se insiste en que el problema de fondo no es tanto de escasez de recursos, como de carácter institucional y político.²⁰ De aquí que las reformas institucionales se conviertan en los primeros pasos de las políticas sociales. De la anterior preocupación con la cantidad de recursos y con los objetivos generales de la política, se pasa a enfatizar la adecuación de capacidades institucionales y de "governabilidad"; todo subordinado al criterio de generar dinámicas que potencien el crecimiento económico.

Así pues, para los países del Istmo, tanto en los que habían logrado desarrollar un sistema de regulación de la acumulación consistente, como en aquellos que, por el contrario, presentaban ausencias y limitaciones en él; las transformaciones estructurales, las voluntades de los organismos financieros internacionales, y las presiones de los grupos sociales con intereses encontrados que veían en la coyuntura condiciones favorables para una rápida reducción de las cargas sociales o bien, en los casos en que esas cargas fuesen francamente reducidas, la oportunidad de alcanzar la estabilidad política y social necesaria para el desarrollo de sus negocios, lo cierto es que se impulsan las transformaciones en los regímenes de prestación de servicios sociales, ya para hacerlos más eficaces con menos recursos, ya para perfeccionarlos y dirigirlos hacia las necesidades más apremiantes y desestabilizadoras. En un estudio de Francisco Esquivel recientemente publicado en la Revista de la CEPAL se resalta la homogeneidad del proceso:

"Las diferencias (en el cociente del gasto social y el gasto público total) entre los países no son notorias, apreciándose valores que van del 34 al 39%. Para Costa Rica y Panamá los valores podrían considerarse un tanto bajos, pero su dificultad de formular una política social clara en los años ochenta puede haber afectado el comportamiento de este indicador. En Nicaragua ha habido un esfuerzo por dar prioridad al área social a lo largo de una década y media, lo que se ha traducido en una mayor participación de los sectores

sociales en la asignación de los recursos públicos. En los demás países, la prioridad asignada a lo social ha fluctuado sin una orientación definida, revelando la falta de una política social consistente."²¹

Lo que no resalta Esquivel es que en el fondo, el resultado no es homogéneo. El Ajuste no actúa de manera semejante en un sistema de regulación de la acumulación como el costarricense y en uno como el salvadoreño; en el primero debe transformar las estructuras vigentes reduciéndolas, descentralizándolas, privatizándolas, etc., enfrentado estructuras sociales formalizadas y relativamente cohesionadas, mientras que en el segundo el Ajuste se propone constituir un sistema de regulación acorde a las nuevas condiciones de la acumulación y para esto, se encuentra con estructuras sociales menos formalizadas y cohesionadas. Claro está que para los dos casos los resultados tampoco serán idénticos, no obstante que compartirán características generales semejantes como entes engendrados por la misma paternidad.

Pero a pesar de estas diferencias importantes -y que por demás el hecho puede observarse como una ilustración significativa de la existencia en la subregión de un sistema nacional de regulación de la acumulación desarrollista mayor o menormente consistente- los resultados no son del todo claros en la dirección del Estado subsidiario. Aún con los ingentes recursos destinados a la "reingeniería" de instituciones y al "adelgazamiento" de sistemas subvencionados, las reacciones sociales, por los canales del subsistema político como por los del subsistema sociocultural y hasta por los del subsistema de relaciones económicas, paradójicamente para este último caso, han remodelado el despliegue de las reformas y limitado su alcance. Y no han sido pocos los gobiernos que han quemado su popularidad, si no su legitimidad, cuando no han sabido negociar la implantación de las políticas del ajuste.

Los esfuerzos verificables en las direcciones ya anotadas arriba de la focalización y localización de las acciones, cuyas ventajas radicarían en la identificación precisa de las poblaciones objetivo y en el protagonismo de la comunidad usuaria que se convierte en sujeto activo; de la privatización de las obligaciones y responsabilidades del Estado (según diversos esquemas de participación del sector privado), de la cogestión del sistema (nuevos actores sociales directamente involucrados: sector privado, ONGs, comunidades, organismos internacionales), del cofinanciamiento y del llamado subsidio a la demanda, de la sustitución de las metas generales cuantitativas por metas particularistas y cualitativas (el objetivo es incidir sobre la manifestación estadística de necesidades insatisfechas), han tenido, todos estos esfuerzos, modestos o controvertidos resultados: La naturaleza excluyente y focalizada de las nuevas instituciones ha limitado los efectos a los grupos sociales más necesitados en aquellos países con sistemas de regulación reducidos, mientras que la compleja reforma estructural que implicó el Ajuste en los países con sistemas más desarrollados ha provocado el estancamiento cuando no el retroceso en la prestación de los servicios sociales. Finalmente, el esfuerzo del Estado por superar sus hábitos de "asistencialismo paternalista", para pasar, cambio de actitudes y valores mediante, al promocionalismo solidario; cuyo objetivo es básicamente entregar a los marginados recursos a fin de que puedan integrarse, en un plazo de preferencia breve, al mercado, ha dado lugar a la consolidación de las condiciones y prácticas de la "informalidad" que nada tienen que ver con las del ciudadano que se avía para enfrentar los retos del siglo XXI.²²

Tabla 1

Centroamérica: Gasto social como proporción del gasto público en 1989-1993

País	(Gasto Social/ Gasto Público)%
Costa Rica a	39,07
El Salvador a	32,23
Guatemala b	39,40
Honduras b	34,01
Nicaragua b	36,21
Panamá a	36,85 c

Fuente: Esquivel Francisco, Ob cit. Pag 91, Cuadro 4.

a- Sector público no financiero

b- Gobierno Central

c- Estimación 1989

4.2- El crecimiento económico y la expectativa del “rebalse”.

Por su parte, la expectativa del “rebalse” del ingreso, que debía resolver la distribución social del excedente de forma equitativa, ha tenido serias dificultades para materializarse debido a las limitaciones “estructurales”, por no decir naturales, que presentan las economías con escasos recursos para ofrecer un desempeño ideal u ortónimo del capitalismo; debilidades que limitan sustancialmente las condiciones en las que se desenvuelve la acumulación de capital como se sabe, estrechando el funcionamiento del mercado como mecanismo eficiente de distribución y asignación de recursos.²³

Tabla 2

Centroamérica: Tasas porcentuales de crecimiento del PIB per capita

Países	1989	1990	1991	1992	1993	1985-1995*
Costa Rica	2,81	0,86	-0,30	4,67	2,98	2,8
El Salvador	-0,84	1,38	1,43	2,86	2,68	2,8
Guatemala	0,98	0,16	0,71	1,80	1,04	0,3
Honduras	1,20	-2,88	0,19	2,52	0,63	0,1
Nicaragua	-4,26	-3,09	-3,62	-3,42	-4,73	-5,4
Panamá	-2,21	2,82	6,84	6,40	4,31	-0,4

Fuente: Esquivel F. Ibidem, Pag.93, Cuadro 5.

*- “Banco Mundial, “World Development Report, 1997”, Table 1.

Y a esto ha de agregarse el hecho de que el tipo de crecimiento verificado tiende a incrementar los niveles de sub-ocupación, tanto coyuntural como estructural, como ya habíamos señalado anteriormente cuando nos referíamos a los efectos sobre la marginalidad de algunas formas de asistencialismo estatal. El propio Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, Enrique Iglesias ha declarado que América Latina y el Caribe necesitan alcanzar un crecimiento económico sostenido de 6% (aproximadamente 4% per capita) anual si aspiran a resolver sus problemas de desempleo y pobreza, que afectan al 40% de su población.²⁴ Pero alcanzar tales tasas de expansión de la actividad productiva y sostenerlas en plazos prolongados para nuestra región, no entra en las mejor intencionadas y más optimistas previsiones disponibles.

El riesgo de incremento de los niveles alcanzados de inequidad es real, en la medida que la redistribución regresiva del ingreso producto del efecto combinado del avance en la concentración de la riqueza, derivada de la lógica misma de funcionamiento del modelo económico, y de la contracción del gasto público social, acaben empujando a sectores de ingreso medio por debajo de la, de por sí altamente inestable, línea de pobreza, o incluso, aún por encima de tal frontera, hacia zonas de extrema vulnerabilidad socioeconómica (de dos a cuatro líneas de pobreza),²⁵ agudizando en consecuencia el problema a tratar desde la política social.

4.3- La naturaleza excluyente de la reforma

Si por otro lado miramos los cambios en nuestras sociedades ístmicas, poniendo atención al comportamiento de las brechas que separan los distintos estratos sociales, no puede uno menos que observar que, si bien las políticas focalizadas y de “selectivización” del gasto social logran efectivamente producir resultados positivos al concentrarse en áreas particularmente deprimidas y atender situaciones de extrema insatisfacción de necesidades, aliviando de alguna manera las más irritantes manifestaciones de la marginalización social, el hecho es que hay indicios fuertes de que paralela y simultáneamente se viene reforzando tanto la estratificación de los servicios como los mecanismos de exclusión y de inequidad en los sectores llamados de áreas duras de la política social; es decir, en aquellos vinculados con “el andamiaje central de la inequidad”; con la estructura de reproducción de la desigualdad social.²⁶

De esta manera, en el área educativa, por ejemplo, la creciente privatización y reducción de recursos/deterioro en el sector público, definen una tendencia al reforzamiento, o surgimiento, de la estratificación de los llamados circuitos educacionales, mediante los cuales se opera una pérdida de homogeneidad de la educación y de su capacidad en cuanto instrumento de movilidad y cohesión sociales. El acceso, desde tempranas etapas del proceso de aprendizaje, a servicios educativos estratificados por origen social y diferenciados por la calidad de la enseñanza que imparten -diferencial anclado en claras asimetrías de infraestructura física, recursos materiales y situación del personal docente- se constituye en un formidable, casi insalvable, obstáculo para la movilidad social de los niños y jóvenes de los sectores subalternos.²⁷

Procesos semejantes a este pueden encontrarse en el área de la salud, y de la atención integral de la niñez, particularmente ahora, cuando los hogares requieren del ingreso del padre y de la madre, con el consiguiente descuido de las obligaciones básicas para el cuidado y formación de los infantes.

El eslabón capaz de completar la cadena y cerrar el círculo vicioso de la reproducción generacional de la pobreza no exige demasiada imaginación: el carácter más que público, complacientemente proclamado de tales diferenciales formativos y del desarrollo de potenciales talentos y personalidades diferenciados, obviamente repercute sobre los criterios de reclutamiento selectivo imperantes en el mercado de trabajo.

Los resultados de las reformas en algunos ámbitos de la política social, entonces, no solo son limitados en la consecución de sus objetivos sino que están acentuando algunos de los rasgos más inequitativos de nuestras organizaciones sociales.

5- El círculo Gasto Social-Crecimiento Económico-Desarrollo Social

Finalmente, dentro de este somero análisis de las condiciones sociales del Istmo, no podemos dejar de mencionar la relación antiperistática (n.e.) de cuya naturaleza hoy día hay consenso en los científicos sociales, entre el gasto social y el desarrollo económico. La consistencia de los montos destinados a cubrir las necesidades sociales, con las características con que las hemos tratado en este trabajo, determinan condiciones favorables para el desarrollo económico. El nuevo concepto de “fertilidad de la naciones”, en discusión por algunos estudiosos del crecimiento económico para explicar el comportamiento bizarro de la inversión global, indica que ciertas condiciones sociales y de infraestructura ejercen un efecto sustancial en las tasas del rendimiento de las inversiones, efectos que llegan a anular las ventajas que ofrecen variables más directas como los bajos precios de la mano de obra, o la disponibilidad de recursos naturales.²⁸

Así, todo intento de formular y fundamentar una alternativa al concepto crecientemente dominante de política social, pasa ineludiblemente por el reconocimiento de las condiciones estructurales existentes en nuestras sociedades, marcadas ciertamente por las acciones en materia de política social acumuladas por la “historia social” de sus pueblos.

En este sentido, los resultados observables en el Istmo parecen reproducir sin mayores diferencias, al cabo de entre diez y quince años de reformas, las disparidades heredadas del modelo desarrollista anterior, y cuidado si no, como lo proponíamos arriba, aun más marcadas. Las notables diferencias en el gasto público, en la estructura de ingresos del estado y en el gasto social que muestran los datos expuestos en las tablas siguientes deben ser considerados con todo cuidado por los que se ocupan de los asuntos del desarrollo de la región.

Tabla No.3
Centroamérica: Ingresos y Gasto público

Países	Ingreso público como % del PIB 1989-1993		Gasto público como % del PIB 1989-1993
	Ing.Tributarios	Otros Ingresos	
Costa Rica a	21,82	30,43	51,47
El Salvador a	8,48	4,95	15,96
Guatemala d	7,59	1,86	10,76
Honduras d	14,71	2,26	23,19
Nicaragua d	17,04	7,56	28,91
Panamá a	50,18 e

Fuente: Esquivel F. Ibidem, Cuadros 2, 3 y 4.

- a- Sector Público no financiero
- b- 1992
- c- 1993
- d- Gobierno Central
- e- Estimación para 1989.

En la tabla siguiente No.4, podemos observar el comportamiento del gasto social de los países del Área, en el que desataca en primer lugar el nivel de las disparidades entre Costa Rica y Panamá y el resto de los países. Asimismo, no debe pasar inarvertido el comportamiento de Nicaragua por ocupar el tercer lugar en el gasto social mientras presenta para el resto de los indicadores macroeconómicos los valores más bajos, lo cual indica el esfuerzo que este país ha hecho en esta esfera. Y desatacan también los datos del cuadro, lamentablemente, no solo el decrecimiento en el lustro anterior del gasto social per capita en dicho país y en Honduras, sino también los modestísimos crecimientos de éste en el resto de los países. Con tasas menores del 1% anual, la superación de la pobreza acumulada, o el llamado déficit social acumulado en países como Guatemala y El Salvador, la situación de exclusión social y política, las limitaciones para adelantar a sus poblaciones hasta las condiciones de salud y educación requeridas para un funcionamiento económico regular serán difícilmente alcanzadas a tiempo.

Queremos entonces subrayar, los efectos provocados por los llamados eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás de la política social en relación con la estructura y dinámica económicas. El hecho de poseer capacidad para incidir sobre la magnitud de la demanda y en la ampliación del mercado, permite a ciertos programas "crear encadenamientos fuertes hacia atrás con la producción y el ingreso". Hacia adelante, determinadas acciones de política social pueden registrar efectos positivos en la medida que la oferta de servicios sociales se incorpora en cuanto insumo a alguna actividad productiva, sea de bienes o servicios.²⁹ Así, aparte de la ya mencionada y reconocida incidencia sobre la capacidad de demanda del mercado interno, se puede aludir a

Tabla No.4

Centroamérica: Gasto Social entre 1990 y 1995 (Promedios)

Países	Gasto social -real- per capita, (US\$ de 1987)		Tasa Anual 90-95	Gasto Social/PIB		Gasto Social/Gasto Público	
	1990-91	1994-95		1991-92	1994-95	1991-92	1994-95
Costa Rica ¹	334,0	388,6	0,04%	19,8	20,8	45,5	44,3
El Salvador	50,1	53,7	0,02%	5,5	5,3	23,6	25,0
Guatemala	28,7	32,2	0,03%	3,3	3,7	29,9	36,4
Honduras	72,2	69,6	-0,01%	7,8	7,6	33,1	29,1
Nicaragua	97,4	86,4	-0,03%	10,8	10,6	36,2	48,8
Panamá	349,9	466,5	0,08%	17,1	20,0	37,5	44,2

Fuente: Comercio Exterior, vol. 47, Núm. 5, mayo de 1997, p. 388, C. México.

¹ Año 1994

los positivos efectos derivados, por ejemplo, del nivel de capacitación de la fuerza de trabajo y la condición educativo-cultural general de la población;³⁰ de los índices de saneamiento y salud de la población sobre el rendimiento laboral; de los logros en materia de vivienda y ordenamiento urbano sobre la cultura ambiental y la protección del medio; de los niveles de equidad y bienestar en relación con la cohesión social y el sentimiento de comunidad, para mencionar los principales que se nos ocurren.

6- Algunas conclusiones de los resultados observados

6.1- Heterogeneidad social y bases para la integración regional

No cabe duda en que, una marcada heterogeneidad en las condiciones estructurales señaladas arriba, establece condiciones sociales y económicas diferentes sobre las cuales los países del Istmo deben diseñar su estrategia de desarrollo y plantear su inserción en el nuevo mercado mundial globalizado. La homogeneidad en los instrumentos de política social con que se ha querido reestructurar, el aparato estatal para la atención de las necesidades sociales y el conjunto de instituciones que conforman los "sistemas nacionales de regulación de la acumulación", han resultado, no obstante, como se ha argumentado arriba, en una disparidad de situaciones asociadas con las distintas historias sociales de los pueblos y sus reacciones sociales, políticas y culturales.

Estas diferencias no son fácilmente removibles como podrá entenderse. Los procesos de acumulación de "infraestructura social", de remoción de condiciones sociales rezagadas para que la población pueda enfrentar con éxito las obligaciones que imponen las nuevas relaciones económicas, requieren de plazos que en muchos casos son de naturaleza generacional. Aun logrando una virtual equiparación de los gastos sociales en los países de la región, cosa por demás difícil por las implicaciones políticas y de administración del poder que ellas requieren, la acumulación de infraestructura social

solo alcanzaría cierta homogeneidad en el largo plazo, si entendemos éste por un lapso que media entre los veinticinco y los treinta años.³¹

Las estrategias de desarrollo que deberán plantearse por tanto, los distintos países de la región, no pueden menos que partir de la realidad existente. El recurso hasta ahora ensayado por la propuesta neoliberal de dejar en manos del mercado -para el caso de nuestros países, en manos del azar-, el proceso de integración de nuestras economías a la economía mundial, no ofrece hasta ahora perspectivas claras para los países de la región. Por el contrario, lo que comienza a definirse es la necesidad de diseñar una estrategia concertada nacionalmente, que se proponga coordinar con todo cuidado la acción política, económica y social con el claro propósito de apropiarse de las ventajas que ofrece esa implantación de la economía nacional en la producción y el comercio globalizados. En esta tarea tan delicada, dicho sea de paso, vemos a las instituciones de educación superior del Istmo, desempeñando un papel clave en la creación de las condiciones objetivas para un debate serio, y aun más, contribuyendo con estudios e investigaciones básicas que sustenten el proyecto nacional que constituiría una estrategia así concertada.

Dentro de esta estrategia, la integración regional centroamericana, meta evanescente y mítica de la región, adquiere también matices y características nuevas. La más corriente es la que concibe esta unión como un mecanismo para fortalecer la negociación de los acuerdos multi y bilaterales con que se expresa hasta ahora principalmente, dicho proceso de inserción. Pero para los que vemos esa meta como un proceso que conduzca a una formación social nueva, integrada al interior con eslabonamientos económicos, políticos y sociales fuertes, debemos señalar la extrema necesidad de ir creando y desarrollando las condiciones básicas para que una integración del género pueda llevarse a cabo. Y dentro de esas condiciones básicas, como hemos argumentado arriba, se encuentra en primerísimo lugar las condiciones sociales en que se desenvuelve la actividad productiva y económica en general. Se trata entonces de propiciar el reconocimiento, por las esferas y los grupos directamente involucrados en la toma de decisión, de la necesidad de avanzar en los procesos de homogeneización de la política social o, al menos, en tanto que esta implica la médula del sistema de regulación del conflicto social y requiere de largos plazos de maduración, de considerar cuidadosamente y con espíritu histórico constructivo las disparidades sociales, en las negociaciones para la integración regional. Y en esta área también vemos a las instituciones de educación superior contribuyendo substancialmente con los estudios y la reflexión necesarios para ofrecer opciones y mecanismos viables.

No obstante la consideración cuidadosa de las diferencias en la estructura social para orientar el proceso de integración por caminos más sólidos y derechos, no podemos perder de vista, bajo el riesgo de inadvertir el horizonte al cual nos dirigimos, la limitación misma de nuestro entorno y de nuestra infraestructura social. El desarrollo es una meta móvil, permanentemente se desplaza conforme avanzan el conocimiento y la técnica, conforme mejoran las condiciones de vida de las poblaciones y mejoran los procedimientos y relaciones de participación de los individuos, las colectividades y poblaciones en la construcción de sus destinos. Las estrategias nacionales y regional deben reconocer diligentemente las restricciones imperantes en esta área y proponerse al tiempo mejorar sus condiciones sociales.

El plan de crecimiento económico sin atributos sociales seguido por los gobiernos de los países del Istmo desde los primeros años de la década de los años 80, es la

nueva edición de la estrategia de reformas limitadas y excluyentes -reeditadas en forma de una política social focalizada- que siguieron la mayoría de nuestros países cuando impulsaron el modelo cepalino. El reto consiste hoy día en llevar a cabo la transformación dentro de un proyecto que se proponga no la política social como medio para reducir la pobreza y disminuir las presiones sociales que atentan contra el sistema, sino la política social como medio para ampliar la ciudadanía; que sólo así será posible el crecimiento económico sostenible.

6.2- Observaciones finales

La experiencia histórica acumulada durante el presente siglo con relación a las posibilidades reales de las sociedades capitalistas periféricas para conciliar procesos de crecimiento económico con el logro y mantenimiento de altos niveles de equidad y bienestar son contradictorias si confrontamos el desempeño del desarrollo latinoamericano con el mostrado, con todas sus características culturales y sociales particulares, por los países del Sudeste asiático. En todo caso, el perverso y denigrante cuadro exhibido por la estructura social y económica centroamericana exige persistir, tanto en la reflexión como en la acción, en el esfuerzo por encontrar y proponer vías para la superación del rezago económico y de la desigualdad social de la región.

La lección que parece perfilarse con toda claridad es que tal objetivo no es susceptible de ser alcanzado mediante políticas cortoplacistas, discrecionales y minimalistas, ordenadas según objetivos de carácter principalmente fiscal, cuyo efecto, en el mejor de los eventos, sería constituirse en instrumentos complementarios de la reproducción, si no cristalización, de márgenes de desigualdad e inequidad indignos para las condiciones generales en que se desenvuelve la humanidad. Menos aún si la orientación selectivista se acompaña de acciones (de reforma del Estado, de política económica, inductoras de cambios en las relaciones de poder entre las fuerzas sociales, así como en la sensibilidad y los valores sociales solidarios) que tienden a potenciar e innovar en los mecanismos de concentración del ingreso, la riqueza y el poder, y cuyo resultado social general apunta a la segmentación en circuitos de la ya de por sí altamente estratificada estructura social centroamericana.

La reducción del papel del estado, a las luz de las consideraciones que hemos entrelazado aquí, en las condiciones históricas desplegadas por el modelo desarrollista para los países centroamericanos, se asocia al deterioro de condiciones que, no obstante sus limitaciones e iniquidades internas, se estructuraban en la dirección del creciente ordenamiento e institucionalización de la vida social. Dirección justificada, a nuestro entender, por el continuum histórico. Así, el estado de conflicto que definía la política social del desarrollismo, una vez eliminadas las trabas e injusticias seculares en la representación política de los distintos sectores y grupos sociales con el proceso democratizador reciente, debía ser mucho menor y más controlable por la misma sociedad que en las condiciones que hoy se estructuran desde la política social focalista y asistencialista predominante.

En última instancia, la conclusión a sacar, por todas las fuerzas y actores sociales involucrados, parece consistir en que, con la retirada del Estado de su rol de integrador social, la pugna distributiva, la clásica y permanente, por inherente al sistema, lucha social, retorna a un escenario y condiciones marcadas por la no mediación político-institucional. La cuestión ahora pasa a ser si el mercado, en la nueva fase de despliegue del

capitalismo como sistema social global, puede constituirse en un mecanismo de regulación capaz de satisfacer las legítimas aspiraciones de equidad y bienestar demandadas por sectores ampliamente mayoritarios de las sociedades de la región.

Notas

- * Ponencia presentada bajo el título “Política social y la Integración en Centroamérica” al Seminario-Taller La Educación Superior en el contexto de la Integración Regional Centroamericana y la Globalización, San José, 11 - 14 de marzo de 1997.
1. Para un análisis más detenido de estas causas en el caso de Costa Rica pueden consultarse entre otros, Rovira J., Comp. (1983) y (1987), y Reuben S. (1982) y (1988).
 2. Minujin, A.; Bustelo, E. (1997, p.1).
 3. Lejos está ciertamente, la intensión, con la propuesta anterior, de imaginar en América Latina un Estado Benefactor con las características asumidas por éste en los países industrializados (Welfare State). De sobra advertimos que ni la extensión, ni la profundidad o la universalidad que asumen los servicios proveídos por los estados de los países del mundo desarrollado pueden asemejarse a los que despliegan los estados desarrollistas latinoamericanos. Nuestra propuesta se plantea en términos más bien funcionales. El Estado Desarrollista latinoamericano desempeña un conjunto de funciones que son necesarias para cumplir algunos de los objetivos de desarrollo propuestos por la época, por la visión del proceso histórico de los grupos y sectores dirigentes de la región. Y estos objetivos y metas se alcanzan o se abortan en mayor o menor medida en cada país según las condiciones histórico-sociales y materiales con que cada sociedad entra al período y que, desde luego, no pueden esos procesos particulares ser motivo de discusión en este trabajo.
 4. Sobre este asunto puede verse Anglietta Michel, (1979), Lipietz, Alain, (1986, Pgs 241-279), Bonnano Alessandro & Constance Douglas, (1996).
 5. Leborgne, D.; Lipietz, A. (1992), pg.20.
 6. Ibidem.
 7. Para una ampliación de la discusión sobre estas limitaciones del modelo puede verse Reuben S, (1993, p18-20)
 8. Sobre este tema hay una amplísima bibliografía que por la naturaleza de este trabajo no vamos a citar. Véase recientemente, Wolfe, Marshall. (1991, pp. 23-26).
 9. Sobre el particular pueden verse los trabajos de Castro A (1983), en el que para la Honduras de la década de los años 70 señala: “Asimismo, las tierras nacionales y ejidales son legalmente propiedad del Estado, por tanto, es el único que puede disponer de las mismas, juntas, representan el 81,1 por ciento del total de tierras recuperadas y adjudicadas a los campesinos por el Instituto Nacional Agrario.” Y en el trabajo de Fletes R. (1985), donde para el período de López Orellano (1972-1975), “... se analizan cuatro

de las principales medidas reformistas que tienen relación con el movimiento obrero y campesino hondureño, esto es: el decreto-ley No. 8 (para la mejor distribución y aprovechamiento de la tierra), el decreto ley No.30 (contribución obligatoria a los sindicatos), la ley sobre el salario mínimo y el Instituto Nacional de Formación Profesional INFOP; ... se intenta analizar la promulgación de tales medidas, los objetivos que perseguía el gobierno las reacciones que provocan (...) por parte de los diferentes sectores social..." O sobre el papel del Estado nicaragüense entre los años 1950 y 1979 en el desarrollo urbano de Managua, en el trabajo de Godoy J (1983). O, finalmente, en Panamá, en el estudio de Beluche G. (1993), el papel de Estado en el otorgamiento de vivienda popular.

10. Los datos puestos en relieve por el último Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD (1997), muestran con claridad como para América Latina la incidencia de la pobreza por ingreso crece entre 1987 y 1993 (Cf. gráfico 1, p.4) no obstante que en el campo de la alfabetización los avances son semejantes a los de otras regiones. Asimismo, América Latina se presenta en este momento como uno de las regiones con mayor disparidad de ingreso, cuando la diferencia entre el ingreso del 20% más rico con el del 20% más pobre es de 19 veces, mientras que el promedio entre los países en desarrollo es de ocho veces (p.43).
11. Según datos de la CEPAL, durante los años ochenta el retroceso en el PIB per cápita alcanzó el 8.3%; el número de pobres ascendió a 195 millones en 1990, cifra 60 millones superior a la registrada diez años antes; los trabajadores localizados en el sector informal pasaron de representar 40% de la fuerza de trabajo en el año 80 a 54% en el 92.
12. Furtado, Celso. (1990). A su vez, el movimiento registrado por las tasas de interés condensa, o más bien constituye apenas una de las diversas expresiones/consecuencias, de procesos y tendencias de reestructuración del sistema económico global. Oswaldo Sunkel (1985, p. 32-35) aborda la cuestión remarcando el hecho de que al origen externo de la crisis se agrega, como factor diferenciador de intensidades y características secundarias, las estrategias de desarrollo previas y las políticas de reacción.
13. Kaztman R. y P. Gerstenfeld. (1990, p. 159). Puede consultarse también Reuben S., (1988).
14. Ni siquiera los efectos de la gran depresión de los años treinta provocó trastornos tan profundos y duraderos. Ver Sunkel, O., op. cit. También Frank, A. G.; Fuentes, M. (1989, pg. 27).
15. Kaztman y Gerstenfeld, op. cit. p 169
16. E. Tironi y R. Lagos. (1991, p. 52-53)
17. Banco Mundial. 1987, pp. 25-28
18. El intento de dar una apariencia de fundamentación conceptual a la orientación propuesta, da lugar a una distinción entre bienes públicos y privados del todo novedosa. Pese a reconocer que la diferencia entre unos y otros es solo de grado -además de variable-, en el marco de un continuo que inviabiliza todo intento de establecer una separación conceptual -ya no práctica- clara, se dice que: "se puede afirmar, no obstante, que el gasto gubernamental es más eficiente cuanto mayor énfasis dé a los bienes públicos" (Banco Mundial. Citado en Sojo, Ana. (1991, p. 188.) Pero si el bien público se lo define por la amplitud del impacto o beneficio social producido, entonces resulta

que la educación superior, o de tercer nivel, y la atención hospitalaria especializada, para citar solo dos situaciones, representan bienes privados, justamente porque, por ejemplo, las intervenciones quirúrgicas cardiacas benefician a una población muy reducida, ubicada normalmente en ciertos estratos sociales, lo mismo que la educación superior. De este modo, los servicios sociales nombrados, cuando prestados por el Estado, no constituyen más que un subsidio a los sectores de ingreso medio y alto.

Como dice Ana Sojo en su artículo ya citado, todo esto implica, primero, una correlación dudosa entre bienes de alto costo y bienes privados; y, después, la aplicación de criterios restringidos para estimar el disfrute social de los beneficios. "Así, en lugar de definir la salud como un bien público, se efectúa una suerte de polarización epidémica en la sociedad...", los ricos son identificados con enfermedades más propias de los países desarrollados y se asigna a su curación el carácter de bien privado. Paralelamente, se postula una definición restringida de las 'necesidades de los pobres'". (Idem, pp. 188-189).

El remate lógico de tal concepción del problema es recomendar la transferencia de la provisión de tal tipo de servicios sociales al mercado y sus mecanismos de regulación. El modelo parece aproximarse al esquema vigente en los EE.UU. en el cual el Estado patrocina y subsidia, mediante múltiples mecanismos, la gestión por empresas privadas de la prestación de los servicios sociales, al tiempo que reduce o centra su propia acción en tanto que ente proveedor en aquellos sectores de más bajos recursos. El valor-objetivo de la eficiencia se vería atendido por esta vía. Solo que, en la opinión de analistas, y en la evidencia estadística disponible, el modelo aparece como a) de elevados costos para el usuario, b) de una baja eficacia de la inversión y c) caracterizado por promover un acceso discriminado a los servicios según los ingresos.

19. Novoa, E. y D. Restrepo. 1995, p. 53. Puede verse también, Reuben S, (1994, Pags.31-44).
20. Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. 1991 y 1993. Banco Interamericano de Desarrollo. 1991.
21. Así analiza la situación de la política social en Centroamérica, Esquivel V., Francisco, (1995, Pags, 85-94).
22. Debemos poner en relieve aquí el despliegue de los llamados Fondos de Inversión Social (palabras más palabras menos) con que gobiernos y organismos internacionales han querido paliar las deficiencias heredadas por nuestras sociedades en la atención de los servicios sociales y las más recientes reducciones del gasto social del Estado con la ejecución de las políticas de Ajuste. No cabe duda en que estos Fondos llenan necesidades imperiosas, evitando seguramente situaciones de marginalidad y pobreza extremas que habrían atentado contra el más elemental sentido de humanidad. Sin embargo, desde la perspectiva que levantamos con este trabajo, estos Fondos no constituyen un sistema de atención social propiamente dicho generador de un conjunto de condiciones sociales que definan la ciudadanía, los derechos sociales del ciudadano, sino que, estos fondos, por su financiamiento generalmente extranjero y con recursos de cooperación internacional, por su orientación focalizada, su manejo localista, circunstancial y episódico, no pueden sustituir una política social con visión nacional, de largo plazo e institucionalmente integrada.
23. Sobre el comportamiento ortónimo del capitalismo puede consultarse Reuben S., (1983, p83 y sigs.)
24. "América Latina y el caribe 'no crecen lo suficiente'". Periódico La Prensa, marzo 28 de 1996, Panamá.

25. Minujin y Bustelo, ob. cit., pgs. 6 y sig., gráfico 7. Nnovacovsky, I.; Carpio, J. (1997, pgs. 2-6).
26. Kaztman y Gerstenfeld, art. cit. p. 179.
27. Idem, pp. 174-175 n.e. -De "antiperístasis", acción de dos cualidades contrarias una de las cuales excita por oposición el vigor de la otra.
28. Sobre este tema véase Kampeter Werner, (1995, Pags. 229-242).
29. Sobre este tema la bibliografía es amplísima, véase más recientemente, Sojo, Ana. (1991, p. 192).
30. Recientemente se ha publicitado el hecho de que los logros de Costa Rica en tales ámbitos han pesado decisivamente en el radicamiento en el país de una importante empresa transnacional, involucrando la operación una cuantiosa inversión directa.
31. En el artículo citado, Francisco Esquivel (1995) recomienda para mejorar las condiciones de la infraestructura social de la región levantar la magnitud del gasto público social, para lo cual habrá que "ampliar el radio de acción de los sistemas tributarios, especialmente a través de mecanismos progresivos, y diversificar las fuentes de ingreso mediante una mayor descentralización de la acción estatal." Asimismo, señala que será "necesario una política explícita de apoyo prioritario a esa área (la social) para que pueda captar los frutos de tales procesos en beneficio del financiamiento de los sectores sociales.", Y más adelante concluye, "En consecuencia, es indispensable una voluntad nacional que permita la toma de decisiones correspondientes y la continuidad en el tiempo de las políticas que se adopten." Ob. Cit. Pags.92-93, Recomendación que parece espúrea en el marco fiscalista en que desarrolla su análisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Anglietta Michel, (1979), *A Theory of Capitalism Regulation*, London, Edt. Verso.
- Banco Interamericano de Desarrollo (1991), *Progreso económico y social en América Latina*.
- Banco Mundial, (1987). *Proteccion de la poblacion pobre durante periodos de ajuste*. Washington.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial. 1991 y 1993*.
- Beluche, Olmedo. (1996), *Pobreza y Neoliberalismo en Panamá*. Instituto de Estudios Nacionales-Universidad de Panama, Panama.
- Beluche V. Giovanni, (1993), "Crisis económica, Ajuste Estructural y Política de Vivienda en el estado panameño, 1980-1987", *Tesis Maestría Centroamericana en Sociología*, Universidad de Costa Rica, San José,

- Bendesky, León., (1994) "Economía regional en la era de la globalización." *Rev. Comercio Exterior*, Vol. 33, núm. 11, México.
- Bonnano Alessandro, Constance Douglas, (1996), *Caught in the Net, The Global Tuna Industry, Environmentalism & the State*, The University Press of Kansas, Lawrence.
- Castro C. Anacleto, (1983) "Reforma agraria y recuperación de tierras en Honudras, *Tesis*, Maestría Centroamericana en Sociología, Universidad de Costa Rica, San José.
- Comercio Exterior, *Revista*, (1996) "Centroamérica; orientaciones del comercio exterior". Vol. 46, núm. 7, México.
- Comercio Exterior, *Revista*. (1995), "Integración y Economía Mundial." Vol 45, núm. 11, México.
- Esquivel V., Francisco (1995), "Centroamérica: desempeño macroeconómico y financiamiento social", *Revista de la CEPAL*, No.57, diciembre.
- Fletes D. Ramón, (1985), "Reformismo y movimiento obrero hondureño 1972-1975", *Tesis Maestría Centroamericana en Sociología*, Universidad de Costa Rica, San José.
- Frank, A. G.; Fuentes, M. (1989), "Diez tesis acerca de los movimientos sociales". FLACSO-Cuadernos de Ciencias Sociales num. 25, San José.
- Furtado, Celso. (1990), "La naturaleza del 'centro ciclico principal'". *Rev. de la CEPAL* 42, Santiago.
- Godoy B. Julio, (1983), "El proceso de estructuración urbana en Managua, 1950-1979", *Tesis de Maestría Centroamericana en Sociología*, Universidad de Costa Rica, San José.
- Guerra-Borges, Alfredo. (1996), "Globalización de la regionalización en América Latina: Un punto de vista alternativo." *Rev. Comercio Exterior*. Vol. 46, núm. 6, México.
- Kaztman R. y P. Gerstenfeld. (1990), "Areas duras y areas blandas en el desarrollo social". *Rev. de la CEPAL* 41, Santiago.
- Kampeter Werner, (1995), "The Welth of Nations, the Market and Modern Rentier State", *Politik und Geselschft*, N° 3, 1995, Friedrich-Ebert Stiftung, Bonn, Pags. 229-242.
- Leborgne, D.; Lipietz, A. (1992), "Ideas falsas y cuestiones abiertas sobre el Postfordismo". *Revista Trabajo*, num. 8.
- Lipietz, Alain, (1986) "Acumulación, crisis y salidas a la crisis: algunas reflexiones metodológicas en torno a la noción de 'regulación'", *Estudios Sociológicos*, No.11, El Colegio de México., México.

- Lungo, Mario. (1997) *Política social y pobreza urbana en El Salvador y Costa Rica*. FLACSO. Conferencia internacional sobre pobreza y exclusión social. San José.
- Minujin, A.; Bustelo, E. (1997), "La política social esquiva". *Ponencia*. FLACSO, Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social, San José.
- Nnovacovsky, Irene; Carpio, Jorge. (1997), "La cuestión social de los 90: Una nueva institucionalidad para las políticas sociales públicas". *Ponencia*. FLACSO. Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social. San José,.
- Novoa, E. y D. Restrepo. (1995), "Globalización y estado-nación: las políticas sociales de la nueva era". *Rev. Estudios Políticos 8*, cuarta época, México.
- Picó, Josep. (1987), *Teorías sobre el Estado de bienestar*. Siglo XXI, Madrid,.
- Pipitone, Ugo. (1996), "Crecimiento y distribución del ingreso en América Latina: Un nudo irresuelto." *Rev. Comercio Exterior*; Vol. 46, Núm. 7, México.
- P.N.U.D.(1997), *Informe sobre desarrollo humano, 1997*, Ed. Mundi-Prensa, Madrid.
- Reuben, Sergio, (1982), *Capitalismo y crisis económica en Costa Rica*, Edt. Porvenir, San José.
- Reuben Sergio, (1983), "Estructura Capitalista y crisis económica", en Rovira, J., Comp. (1983)
- Reuben Sergio, (1988), *Ajuste estructural en Costa Rica: Estudios socioeconómico de una década*, Edt. Porvenir, San José,.
- Reuben Sergio,(1993) "Contribución a la sistematización de las explicaciones a la crisis contemporánea" *Cuadernos de Sociología*, No.2, Escuela de Antropología y Sociología, Universidad de Costa Rica.
- Reuben Sergio, (1994), "Principios, valores y hechos sociales", *reflexiones*, No.28, noviembre, San José.
- Reuben Sergio, (1995) *Crónica de un des-ajuste social*, Edt. Vic. Acción Social, U.C.R, San José.
- Rovira, Jorge (1983), Compilador, *Costa Rica hoy: la crisis y sus perspectivas*, Edt. EUNED, San José.
- Rovira, Jorge, (1987), *Costa Rica en los años 80*, Edt. Porvenir, San José.
- Sojo, Ana, (1991), "Naturaleza y selectividad de la política social". *Rev. de la CEPAL 41*, Santiago.

Sunkel Osvaldo,(1985), *América Latina y la crisis actual*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires.

Tironi E. y Lagos, R. (1991) “Actores sociales y ajuste estructural”. *Rev. de la CEPAL* 44, Santiago.

Wolfe, Marshall. (1991), “Perspectivas sobre la equidad.” *Rev. de la CEPAL*, 44, Santiago.

Zevallos, José. (1997), “Estrategias para reducir la pobreza en América Latina.” *FLACSO*. Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social. San José.