

Estado, ajuste estructural y gobernabilidad

Una visión comparada de Centroamérica *

Carlos Sojo



Esta ponencia discute los problemas políticos derivados de algunos de los desequilibrios económicos que afrontan los países centroamericanos. El planteamiento justificatorio es que, por razones de sobra conocidas, las discusiones acerca de la estabilidad política de los Estados centroamericanos (entendiendo por ello a los cinco países que originaron la Federación de Estados centroamericanos) han colocado el énfasis en dos dimensiones: la crisis político-militar y los efectos sociales de la crisis económica. La primera dimensión analiza la conformación de las instituciones políticas y el desarrollo del proceso de democratización. Dentro de esta dimensión ha ocupado un lugar preponderante el estudio de los conflictos político-militares y las negociaciones de paz en escenarios de enfrentamiento (Guatemala) o de postguerra (Nicaragua y El Salvador) ¹.

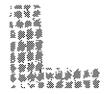
Si la dimensión política se refiere al plano normativo e institucional, existe una segunda dimensión que coloca la atención en aspectos de legitimación de la acción pública. Estos análisis, que proveen una primera aproximación de la relación entre política económica y estabilidad política, o mejor aún entre economía y democracia, a menudo han enfatizado aspectos de exclusión social y distribución de ingresos. Se han ocupado de registrar la frustración de expectativas de mejoramiento social entre los sectores representativos del espectro social denominado popular ².

Las dos dimensiones reseñadas permiten tomar nota del hecho de que, en términos generales, no se han estudiado las implicaciones políticas de las reformas económicas generalizadas en la región a partir de 1990, o bien predomina una visión subsidiaria de la política, según la cual la libertad de acción económica genera libertad de acción política y por lo tanto estabilidad. Dado que la crítica al modelo de ajuste estructural ha enfatizado los efectos sociales de la misma, la respuesta neoliberal es que el fortalecimiento de las actividades productivas genera bienestar en el conjunto de la población ³.

En esta ponencia nos proponemos examinar algunas de las características más relevantes de la política económica de Centroamérica en el plano de la acción del Estado. Ello, pues, consideramos que la medida de la estabilidad política en el largo

plazo pasa también por el desarrollo de mecanismos autocentrados de producción sustentados en una significativa gestión pública. Para eso proponemos la noción de gobernabilidad social, como instrumento conceptual para la comprensión de las necesidades de reforma de la acción económica del Estado.

Gobernabilidad social



La idea de gobernabilidad que manejamos está estrechamente vinculada a la noción común de la estabilidad política. No se refiere, pues, a la ausencia de conflictos, sino precisamente a la posibilidad de procesarlos en un marco normativo que garantice un nivel de resolución satisfactorio para las partes. La supresión forzosa del conflicto en un régimen autoritario indica la existencia de una situación de ingobernabilidad extrema (no de gobernabilidad autoritaria como a menudo se señala) dado que las demandas sociales no son susceptibles de negociación abierta. En consecuencia, la gobernabilidad sólo puede comprenderse en el marco de un proceso democrático cualquiera que sea su grado de desarrollo.

Haciendo un esfuerzo de síntesis de las principales propuestas existentes, en una primera aproximación encontramos que la problemática de la gobernabilidad ha sido estructurada a partir de una preocupación por el mejoramiento y la modernización de la gestión pública. La idea del Buen Gobierno a la que esta concepción se refiere proviene de la necesidad de garantizar una mayor transparencia en la gestión pública de fondos de asistencia internacional para el desarrollo de los países del sur. Por esa razón su origen se encuentra en las preocupaciones de los organismos multilaterales de crédito cuya preocupación, si bien no es ajena a la cuestión de la legitimidad social de la acción pública, percibe que el mejoramiento de los procedimientos administrativos, el freno a la corrupción, la profundización de la responsabilidad social de los burócratas, etc., son componentes esenciales de un proceso de aumento de la confianza pública en la gestión del Gobierno. Esta concepción puede denominarse **gobernabilidad burocrática** ⁴.

Una segunda aproximación a la problemática

propone colocar el acento en lo que podría denominarse efectos de la gestión pública. Se trata de una comprensión predominantemente **sistémica** en la cual el observador centra la atención en la relación entre las demandas sociales al Estado y las respuestas del mismo a esas demandas. La atención, pues, se coloca en la forma en que el Estado o el gobierno es afectado por los «inputs» que provienen del entorno económico y social y produce políticas acordes con esas demandas (outputs). En último término aquí se propone observar la política como una resultante de la síntesis —ejecutada en la esfera pública— de las demandas de la sociedad ⁵. Aunque esta perspectiva permite avanzar en tanto la gobernabilidad no se reduce al mejoramiento de la gestión administrativa del Estado, padece del mismo reduccionismo que supone colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de lo público. Dicho de otro modo, se trata de una observación del efecto **en el Gobierno** de las demandas privadas, o del mismo modo pero a la inversa, del análisis del efecto de la **acción pública** en las expectativas sociales ⁶.

Pero existe una tercera posibilidad de observación que implica colocar el problema de la gobernabilidad en la esfera de sociedad civil. Ello significa afirmar que la gobernabilidad es la expresión de la relación que se establece entre el gobierno y los agentes privados en procura de consensos básicos en áreas diversas de la política gubernamental. A la resultante del efecto **en la Sociedad** de la relación entre demandas sociales, respuestas públicas y reacciones sociales denominaremos **gobernabilidad social**. De esta tercera caracterización se deriva una cuestión cardinal. La gobernabilidad es un atributo de una formación social particular, los gobiernos ejercen un poder cuya resultante estimula o inhibe la gobernabilidad del sistema, pero la acción pública no expresa en sí misma, esto es aislada del entorno social al que se refiere, ningún grado de gobernabilidad. Además, a diferencia de la visión sistémica que se ocupa de las políticas como resultado de la operación demandas sociales + síntesis estatal, la gobernabilidad social, se preocupa del proceso, continuo, de formación de respuestas públicas y demandas sociales, comprendiendo que cada respuesta genera a su vez nuevas demandas ⁷.

Más allá de la caracterización del concepto y sus alcances, está la cuestión acerca de los campos empíricos en los que se manifiesta el problema. A nuestro juicio, pueden reconocerse dos dimensiones básicas de la **gobernabilidad social**: la dimensión política y la dimensión económica.

La primera, la **dimensión política**, se preocupa de la identificación de las bases jurídicas e institucionales que regulan los derechos y deberes de funcionarios y ciudadanos. Aquí se identifica el análisis con los estudios de la normatividad democrática realizados por Norberto Bobbio. Por ejemplo, la negociación político-militar constituye el fundamento básico de la gobernabilidad en procesos de transición democrática desde situaciones de guerra civil. Una vez establecido un marco básico de reconocimiento de la institucionalidad del régimen socioeconómico, las partes pueden abocarse al proceso de negociación en torno a la construcción de instituciones que favorezcan la resolución de conflictos y la participación de los grupos en una sociedad democrática.

La **dimensión económica** es un estadio diferente en el cual se regulan los mecanismos de acumulación y distribución de los recursos materiales generados por la sociedad. En lo que parece relevante para la experiencia centroamericana esta dimensión de la gobernabilidad se vincula a tres aspectos: **el nivel de intervención económica del Estado, el desarrollo del aparato productivo privado** y la cuestión de la distribución a menudo planteada en términos de **pobreza y política social**⁸. La reforma económica induce transformaciones en estos aspectos, que son tanto políticas como económicas y que pueden apoyar o disminuir las bases de sustentación material de los diversos estadios por los que atraviesa la negociación política. Lo que se denomina ajuste estructural consiste, más allá de la terminología dominante, de una reorientación de recursos financieros, predominantemente públicos y extranjeros, para estimular el crecimiento en el corto plazo de las exportaciones, la disminución de la brecha fiscal por medio del recorte del gasto público y la apertura general de la economía al mercado internacional.

Las reformas estructurales aplicadas en Centroamérica de manera generalizada a partir de 1990, han inducido a debate y acciones efectivas en lo concerniente al tamaño y a las funciones del Estado. Tratándose de sociedades en transición democrática la discusión en torno a la participación del Estado en la vida social adquiere particular relevancia porque no se trata de aparatos hipertrofiados, sino más bien de instituciones reducidas en sus funciones más importantes desde el punto de vista de la gobernabilidad: esto es sus funciones **redistributivas** y sus funciones **legitimatorias**. Por esta razón, nos parece relevante dedicar el resto de esta reflexión a observar el compor-

tamiento de tres indicadores de la acción pública, el primero referido a sus **dimensiones** generales, el segundo a su capacidad **redistributiva** y el tercero asociado a los determinantes de esa capacidad, analizados como **límites fiscales**. La reflexión sobre estos indicadores tiene el propósito de señalar la tónica general de los comportamientos sociales que provocan o inducen y sus efectos en la estabilidad del régimen político.

Gobernabilidad, economía y Estado: una visión de Centroamérica



En un ámbito económico dominado, al menos teóricamente, por la iniciativa privada y la libre competencia, el rol del Estado parece reducirse a funciones subsidiarias que faciliten el desenvolvimiento de las fuerzas sociales en el mercado y disponga los mecanismos necesarios para la resolución de conflictos en todos los planos⁹. Claras reglas del juego, dentro de las cuales la defensa de la propiedad privada es columna vertebral, se combinan junto a una actitud promotora del «laissez faire».

Sin embargo, un escenario social en el cual la acción económica del Estado sea mínima parece poco más que una abstracción, ya que en la mayoría de las situaciones nacionales existen las llamadas «distorsiones» al libre juego de las fuerzas del mercado. Tales desórdenes pueden ser el resultado de la gestión pública, por ejemplo altas tarifas de servicios públicos o manejo político de los precios y los salarios. Pueden también ocurrir como expresión de la desigualdad de fuerzas y capacidades entre los privados, como queda de manifiesto en las prácticas monopólicas y de competencia desleal. Finalmente pueden ser el resultado de una situación de descomposición social radical, como es manifiesto en la destrucción de infraestructura productiva y de servicios durante las guerras civiles.

Como quiera que sea, un mínimo de actividad pública es requerido para el adecuado funcionamiento del gobierno. No obstante, Francisco Wefort (1993:122) advierte, con razón, que la cuestión del Estado no debería nunca referirse a su tamaño como a su efectividad:

La reforma del Estado requiere necesariamente la creación de condiciones para una mayor racionalidad y eficacia de la acción estatal. Pero eso no significa necesariamente reducir (o aumentar) las dimensiones del Estado. La gran reforma debería ser aquella que buscara recapacitar al Estado para las funciones que le impone una economía mundial en trance de modernización acelerada.

Aceptando plenamente el enfoque de Weffort el gran problema sin embargo es el de establecer ¿cuánta presencia del Estado es suficiente? Los medios para determinar grados de suficiencia pueden ser cuantitativos o cualitativos. Los medios cuantitativos se refieren a proporciones de actividad pública respecto al tamaño de la economía que no dicen nada a menos que se disponga de un nivel considerado óptimo. Los medios cualitativos se refieren a la eficacia de la acción pública, medida en términos de consentimiento (Przeworski) o legitimidad (Habermas) de las fuerzas sociales respecto de las decisiones y acciones gubernamentales y que están estrechamente ligados

a problemas de disciplina civil y estabilidad política (Schmitter).

Dado que aquí no disponemos de estudios sobre cultura política centroamericana, que permitan valorar grados de consentimiento social en el período democratizador, no queda más que asociar los indicadores de acción estatal a las posibilidades del análisis comparativo (en particular con Costa Rica, país de semejantes disponibilidades materiales, aunque de diferencias profundas en el plano político institucional) o a la particular caracterización del período transitorio de cada país ¹⁰.

El peso relativo del Estado: ¿cuánta actividad pública es suficiente?

Afirmando que en toda sociedad es requerida una intervención económica del Estado en un grado mayor del óptimo teórico neoliberal, a continuación observaremos la evolución reciente de tres indicadores del grado de desarrollo de las actividades públicas. El primero es el componente del PIB referido a servicios gubernamentales.

Cuadro 1
Centroamérica
Aporte del Gobierno General al PIB, 1987-1992 (precios corrientes)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Costa Rica	12,7	13,1	14,1	14,9	13,5	13,0
El Salvador	9,5	8,7	8,4	7,6	7,5	7,0
Guatemala *	6,9	6,9	7,0	7,0	7,1	7,3
Honduras	7,9	7,4	7,5	6,5	6,5	6,4
Nicaragua	5,2	4,3	4,8	9,6	8,9	10,8

* Precios constantes de 1958, dado que en Guatemala no se calcula el PIB por ramas de actividad a precios corrientes.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Según se observa la proporción del producto generado por las actividades del Gobierno es bastante superior en el caso de Costa Rica ¹¹ que en el resto de los países, diferencia que se ha acentuado a lo largo del período. Por otra parte, mientras en Costa Rica la contribución del Estado ha permanecido estable, en El Salvador bajó 2.5 puntos y en Honduras 1.5 puntos. En estos países la aplicación de programas de ajuste a partir de 1989-1990, con severos controles sobre el gasto público y la disposición de crédito por parte del Estado,

explica en parte la reducción. En el caso de El Salvador es de esperar que la contribución de las actividades gubernamentales al producto aumente en 1993 como resultado de las inversiones realizadas en el marco del Programa de Reconstrucción Nacional.

Guatemala y Nicaragua son casos de incremento de la participación económica del Estado, en el primer país (cuyos niveles son los más bajos de la región) el modesto aumento observado (menos de medio punto) puede estar asociado a causas

tan diversas como el establecimiento de medios para la atención de algunas demandas sociales ampliamente postergadas, como resultado de proceso de democratización iniciado por el gobierno civil de Vinicio Cerezo en 1985; o bien la ampliación de los niveles de gasto militar como resultado de la continuación del conflicto armado ¹².

En Nicaragua, la explicación puede ser igualmente compleja, pues se observa una duplicación del aporte gubernamental al producto en los años de gobierno de la UNO con respecto a los últimos tres años de administración sandinista. Esto, que contrasta con las ideas dominantes en torno a las visiones del Estado y sus funciones que sostenían sandinistas y opositores, puede encontrar explicación en una serie de factores: problemas de cálculo y comparabilidad de las cifras, sobre todo debido a la hiperinflación experimentada en los años del gobierno sandinista; la rigurosidad de las políticas de disminución del gasto público en el período 88-90, o bien, la efectiva ampliación de las actividades gubernamentales como producto de la reactivación de los flujos de cooperación internacional.

El Salvador y Honduras presentan disminuciones en la actividad pública relativa que sólo pueden atribuirse al programa de privatización, y a controles de empleo, remuneración y gasto de inversión en el sector público inducido por las políticas de ajuste. Los niveles alcanzados en 1992 son sumamente bajos y es de esperar que, al menos en el caso de El Salvador, aumenten como resultado de las tareas de la reconstrucción. Honduras ha ocupado para 1992 el nivel más bajo de participación del Estado en la economía de Centroamérica ¹³.

En todo caso de las anteriores cifras pueden desprenderse algunas conclusiones provisionales: a) la magnitud de la actividad pública en Centroamérica (exceptuando a Costa Rica) es muy baja si se tiene en cuenta que la estabilidad del régimen político aparece asociada, en la región, a una mayor presencia del Estado ¹⁴. b) Las políticas de ajuste han contribuido a disminuir más esa presencia limitando la capacidad de respuesta del Estado a las demandas sociales. c) Observando los casos de Guatemala y Nicaragua puede considerarse que el inicio de un proceso de transición democrática está asociado a incrementos en la actividad del Estado. d) Finalmente, en los países donde hay fuerzas armadas, hay que considerar que en tanto el gasto militar parece sumamente adverso a las disminuciones ¹⁵, puede suponerse

que la diferencia entre la presencia económica del Estado en Costa Rica y los demás países es mayor, por una parte, y por otra que la ampliación de la presencia del Estado responda más a inversiones militares sobredimensionadas que a colocación de recursos en favorecimiento de la producción o la distribución social.

Justicia distributiva

El segundo indicador se refiere al origen de los ingresos. La cuestión de la justicia distributiva, tal y como aquí la entendemos, tiene que ver con la capacidad del Estado de realizar sus actividades por medio de una adecuada recolección de recursos financieros en la sociedad. Esto dice mucho de las posibilidades de autofinanciamiento del Estado en condiciones en las que no es tolerable la inversión productiva directa y, es deplorable, especialmente entre el sector empresarial, el financiamiento vía alzas desmesuradas en las tarifas de servicios públicos. No permite, sin embargo, realizar inferencias en torno a la calidad de la distribución de los ingresos obtenidos.

En cualquier caso, no parece haber mayor discusión entre los especialistas sobre la vinculación de la actividad recaudadora del Estado con el desarrollo de sus funciones distributivas. Donde sí hay discusión es respecto de las medidas más convenientes para maximizar una justa distribución: aumentando los impuestos directos o ampliando los impuestos indirectos ¹⁶. Por ejemplo, en su reflexión sobre la gobernabilidad en las sociedades industriales avanzadas y el papel de los impuestos indirectos, Schmitter (1988) considera, retomando a Harold Wilenski, que «la capacidad del Gobierno para ampliar y mantener un sector público muy desarrollado depende, en buena parte, de la posibilidad de recurrir a esos tributos ocultos e "invisibles"». Por supuesto que en países con clase media extendida, que dispone de medios de pago suficientes, el recurso a los impuestos indirectos como medio de mantenimiento de la actividad pública puede ser políticamente correcto. Pero no cabe duda de que su utilidad, política, es menor en sociedades donde tales impuestos disminuyen ingresos que están por debajo de la línea de subsistencia.

En Centroamérica la proporción de los ingresos tributarios respecto de los ingresos corrientes ha tendido a aumentar conforme se desarrollan los programas de ajuste estructural, lo que indica que

un procedimiento general para disminuir el déficit fiscal ha sido la reforma tributaria cuantitativa.

Nótese, sin embargo, que la relación tiende a disminuir en Guatemala y El Salvador países que son conocidos por el alto grado de incidencia de los intereses empresariales en la definición de las políticas económicas, así como por las severas resistencias de la comunidad empresarial ante los impuestos. No obstante, conviene observar que se trata de una evidente fórmula transaccional según la cual se disminuye la carga tributaria en términos generales, pero aumenta la captación proporcional de impuestos directos. En El Salvador, por ejemplo, la proporción de impuestos directos respecto de los ingresos tributarios es siempre mayor al 27 %; en Guatemala esa relación es un poco más baja, pero en todo caso nunca inferior al 23 % en los últimos cinco años. En contraste, Costa Rica muestra la estructura más retrógrada con proporciones inferiores al 19 %¹⁷.

La opción de gravar el consumo por sobre la producción, que en términos generales afecta los grupos de menores ingresos, es el resultado del efecto combinado de las políticas de control del gasto público y las iniciativas de incentivo a la producción y las inversiones privadas, ninguna de las cuales permite mayores tributos sobre la riqueza (que se supone debe invertirse). De lo contrario el Estado se enfrentaría al descontento de los empresarios, que si bien poco numerosos, extremadamente capaces de convertir en crisis nacionales momentos políticos que conllevan la postergación o cancelación de sus expectativas de mejoramiento futuro. Pero los impuestos tampoco son populares entre la mayoría de la población y, a largo plazo, estructuras retrógradas afectarán el apoyo ciudadano a las iniciativas del Estado, especialmente en un escenario de continuación de las políticas dirigidas al achicamiento del aparato estatal. El Estado corre el riesgo de aparecer ante la población como un ente insaciable, independientemente de su tamaño o su efectividad social: tendencialmente más pequeño y más caro.

Lo más importante, sin embargo, es lo que esta evolución del origen de los ingresos del Estado indica en términos de justicia distributiva o compensatoria. Sin entrar en consideraciones políticas y filosóficas sobre los términos, parece bastante claro que los Estados centroamericanos no han desarrollado reformas tributarias progresivas, lo que limita seriamente sus posibilidades de contribuir a una efectiva redistribución del ingreso (Vickrey, 1984:80). En su lugar han predomi-

nado formas de justicia compensatoria o correctiva (Deane, 1984:39), entendida como reparación a los grupos afectados por discriminaciones o privaciones económicas que, en nuestro medio, tanto beneficia a sectores de bajo ingreso, como a grupos de altos ingresos por medio de las políticas de incentivos a la producción.

Pero si el Estado no aumenta en modo significativo su participación en la economía, y los impuestos más bien disminuyen su contribución a los ingresos del Estado, ¿cómo es posible hablar de una ampliación de las actividades compensatorias? La respuesta hay que buscarla en la ampliación de la dependencia de los Estados centroamericanos del financiamiento externo para la inversión social. En Guatemala, por el ejemplo, el Estado sólo aporta el 10 % al financiamiento del Fondo de Inversión Social; en El Salvador el Plan de Reconstrucción Nacional y las políticas de alivio de la pobreza disponen un aporte gubernamental del orden del 22 % de los requerimientos financieros totales para el período 1993-1996. En último término, los asalariados de los países dominantes, terminan financiando el desarrollo social de países cuya riqueza vuelve, en la forma de fuga de capitales, a los países del norte como patrimonio de unos pocos privilegiados¹⁸.

Déficit fiscal o crisis de legitimidad

El tercer indicador está referido a la cuestión del déficit fiscal. Podemos señalar que la búsqueda del componente económico de la gobernabilidad social, en lo concerniente a la actividad pública, está estrechamente vinculada a una reflexión política en torno al déficit fiscal. Habermas ha señalado la existencia de un déficit de legitimidad permanente, en tanto las expectativas de atención sobrepasan las disponibilidades de respuesta del Estado. Este déficit es manejable mientras existan posibilidades de respuesta, de lo contrario se produce una crisis de legitimidad. En este sentido, la cuestión general se presenta como la disyuntiva entre el déficit fiscal y la crisis de legitimidad: una de dos¹⁹. Quizá en un gobierno dominado por tecnócratas la elección no es problemática, pero sin lugar a dudas lo es para los políticos, que deben dosificar las respuestas para satisfacer al mismo tiempo las exigencias de los tecnócratas locales y foráneos y las expectativas de recompensa futura de los sectores sociales.

Para los países de Centroamérica se tiene que

los ingresos del Estado provenientes de una estructura tributaria bastante regresiva de un nivel alto de endeudamiento y, en algunos casos, del masivo aporte de los exiliados económicos por medio de las remesas en divisas a sus familiares, deben ser distribuidos entre la burocracia pública (una parte importante de la cual se coloca en los aparatos militares), los sectores productivos demandantes de recursos baratos para la inversión y de infraestructura moderna para el comercio y transporte de mercancías, los usuarios de los servicios públicos en especial salud y educación, y los sectores que demandan políticas compensatorias, tanto económicas como sociales.

Planteamos en consecuencia que, en medio de políticas de privatización y saneamiento financiero que tienden a reducir las causas burocrático-institucionales del déficit fiscal, es posible sugerir explicaciones alternas del desbalance entre ingresos y gastos del Estado fundadas en consideraciones sociopolíticas. En términos generales formulamos que la evolución del déficit está relacionada a la capacidad de respuesta por parte del Estado a las demandas de bienes de uso fiscal de los diversos sectores sociales. En casos como el de Honduras, con un alto déficit producto de la ausencia relativa de rentas externas crecientes (remesas familiares y cooperación internacional) y con una menor oferta exportable (mejor que la de Nicaragua y El Salvador, pero inferior a la de Guatemala y Costa Rica), existe una fuerte presión financiera del estamento militar (Salomón, 1992), así como múltiples denuncias de corrupción administrativa que, sin duda, limitan las posibilidades de ampliación de la atención del Estado tanto al sector productivo como al sector social.

Considerando que la rigidez de la estructura tributaria y la disminución de los fondos de la cooperación internacional producen un efecto de estancamiento y disminución en los ingresos del Estado, hay que señalar que la persistencia de índices altos de déficit indica que las expectativas de los sectores sociales, respecto de la atención del Estado, no solamente no han disminuido sino que en circunstancias particulares aumenta.

En algunos casos, como en Costa Rica la cercanía de procesos electorales condiciona aumentos del déficit (años 89 y 90) como resultado de lo que Habermas denomina «compra de resistencias» a las políticas de ajuste económico. En otros casos como El Salvador a partir de 1991 se observa un incremento del déficit que sin duda está asociado al efecto agregado del aumento del gasto a causa de las actividades propias de la reconstrucción política y económica en la postguerra y la disminución de los ingresos en mucho asociada a la caída de los ingresos tributarios como se observó en cuadro 2.

El caso de Guatemala, que no muestra déficit fiscal en los últimos dos años de la serie, es manifestación de la severidad de las políticas de control fiscal, pero también del impacto político de una progresiva desatención del Estado a las demandas sociales. La inestabilidad institucional, la persistencia de la guerra y las sucesivas y diversas protestas populares son indicativos de un alto grado de ingobernabilidad social en Guatemala producto de la ausencia de intervención del Estado y la falta de compromiso social de los sectores privados²⁰. Según un estudio de la AID los cafetaleros guatemaltecos, que pagaban en impuestos el 32 % de sus ingresos en 1980, pagaban en 1987

Cuadro 2
Ingresos Tributarios, 1987-1992 (porcentajes)

	1987		1988		1989		1990		1991		1992	
	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	n. d.	n. d.
ES	94,0	27,5	89,0	29,2	92,4	30,9	93,3	27,7	92,4	30,2	87,0	27,4
GUA	86,2	19,1	86,1	25,0	82,3	24,3	86,5	23,3	80,3	31,3	81,8	23,9
HON	84,6	27,5	82,2	29,8	84,6	29,4	89,8	24,1	86,9	25,4	89,1	29,9
NIC	88,9	23,9	92,1	20,2	93,9	25,0	89,7	27,8	91,9	19,1	94,4	17,5

IT/IC = Ingresos tributarios como porcentaje de ingresos corrientes.

ID/IT = Impuestos directos como porcentaje de los ingresos tributarios.

Fuente: Elaboración propia con datos del Consejo Monetario Centroamericano.

Cuadro 3
Centroamérica
Déficit Fiscal como porcentaje del PIB, 1987-1992

	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Costa Rica	2,1	2,5	3,9	4,4	3,2	2,0
El Salvador	1,3	1,2	3,2	1,1	2,8	2,9
Guatemala	1,3	1,4	2,9	2,0	0,0	0,0
Honduras	7,6	7,2	7,3	7,7	4,4	5,3
Nicaragua	16,7	25,4	2,8	20,2	8,1	8,4

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

solamente el 9 %. En 1990 dejaron de pagar acorde a la ley el impuesto extraordinario sobre exportaciones y por razones arbitrarias dejaron de pagar el impuesto de la renta (citado en Inforpress Centroamericana, 1990: 901-14-15). Aquí se ilustran, con claridad meridiana, las dos dimensiones de un Estado deslegitimado, criticado por su «voracidad» por los contribuyentes y considerado corrupto por la mayoría de los ciudadanos. Como advierte Lasch (1992) para el caso de Estados Unidos, pero indicativo de lo observado en Centroamérica si puede hacerse abstracción de la enanez de los Estados de la región:

La revuelta de los contribuyentes, aunque guiada por una ideología de la privatización resistente a cualquier tipo de apelaciones al civismo, también nace de la sospecha bien fundada de que el dinero de los impuestos sólo sirve para que la burocracia siga expandiéndose. El Estado soporta demasiadas cargas (en Centroamérica todavía no las suficientes), y nadie tienen excesiva confianza en su capacidad para resolver los problemas que precisan una solución.

Conclusiones

No cabe duda alguna de que el desarrollo del proceso de democratización en Centroamérica y el establecimiento de condiciones de gobernabilidad en las sociedades de la región, pasa necesariamente por una definición del carácter del Estado, esto es de

su composición institucional y funcional. Aún en el escenario de continuidad, es decir en ausencia de reformas de sociedad —según Weffort las referidas al entrelazamiento entre las políticas sociales y los temas de democracia política— el planteamiento de la cuestión del Estado es inevitable: por la propuesta minimalista de los tecnócratas o la propuesta constructiva del diálogo político, como contradictoriamente lo demuestran los casos de Guatemala y El Salvador.

Sin embargo, hoy día las condiciones para el desarrollo de reformas de sociedad y de Estado que contribuyan al fortalecimiento de las instituciones democráticas parecen ser mejores que unos años atrás. Los organismos financieros internacionales, cegados por la crítica antiestatista de los ochenta, han empezado a vislumbrar formas de ampliación de la intervención del Estado en procura del logro de estabilidad económica a largo plazo. El informe del Banco Mundial sobre el tema de la gobernabilidad lo puso de esta manera:

Aún en sociedades altamente mercantilizadas, sólo los gobiernos pueden proveer dos tipos de bienes públicos: las reglas que hacen trabajar eficientemente a los mercados e intervenciones correctivas ahí donde se observan fallas del mercado.

En países donde las intervenciones correctivas del Estado son ampliamente deficitarias es de esperar que la comunidad financiera internacional, en colaboración con la sociedad civil local, desarrolle mecanismos que no pueden sino dirigirse hacia la ampliación y mejoramiento de la eficiencia estatal en este campo. La forma particular de esos mecanismos y su diseño en directa relación con los sectores beneficiarios deben ser compren-

didados como un paso en la renovación de prácticas políticas que hagan más gobernables los sistemas sociales centroamericanos.

El que los organismos financieros internacionales empiecen a mostrar sensibilidad ante la cuestión de la inestabilidad política derivada de los ajustes económicos, está en buena parte asociado al hecho de que la sociedad civil ha dado señales claras que demuestran creciente inconformidad con el desempeño de los grupos gobernantes. La más reciente expresión de ello se encuentra en los últimos resultados electorales. En Costa Rica y Honduras se produjeron, nuevamente, victorias electorales de los partidos políticos de oposición, y en Guatemala la población, convocada a un referéndum que no comprendía, ha manifestado con una pavorosa inasistencia a las urnas (del orden del 80 %) que, el descontento con el Estado no siempre adquiere la forma de contrapropuestas racionales y estructuradas, sino que a menudo asume la forma de la «indiferencia, el cinismo y la resignación» (Lasch, 1992).

La construcción de nuevos mecanismos que faciliten una adecuada mediación entre el Estado y la sociedad civil, que se refiere no a otra cosa que a la recíproca comprensión y efectiva acción ante necesidades insatisfechas y posibilidades materiales, requiere de una profunda revisión de las instituciones y funciones del Estado que garantizan el cumplimiento de funciones básicas de representación y legitimación. Pero en las circunstancias actuales, la persistencia de Estados infradimensionados en Centroamérica dificulta la imaginación de escenarios de gobernabilidad social, pues por el contrario, mantiene condiciones para la persistencia de las formas más oscuras de la exclusión y el fracturamiento político: la indiferencia y la lucha armada.

NOTAS

* Ponencia presentada al IX Congreso Centroamericano de Sociología «Democracia, Desarrollo y Políticas Sociales en Centroamérica, Panamá y Belice», San Salvador, 18 al 22 de julio de 1994. Una versión de este trabajo fue presentado al panel «Centroamérica: Obstáculos y alternativas a la democracia» del XVIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association, IASA, Atlanta, Georgia, 10 al 12 de marzo de 1994. Este trabajo forma parte de un esfuerzo mayor de análisis de las dimensiones económicas de la estabilidad política en Centroamérica, apoyado financieramente por IBIS-Dinamarca.

¹ La bibliografía es copiosa. Algunos trabajos recientes son AGUIRRA, MORALES y SOJO (1991) con perspectiva regional,

CASTELLANOS (1993) y CORDOVA (1993) para El Salvador, SALOMON (1992) para Honduras y POLJEVIK (1993) sobre Guatemala.

² Algunas muestras de este enfoque de impacto social son STEIN y ARIAS (1992), POMARIDA (1992) sobre los problemas de la agricultura, MENJIVAR y PÉREZ (1991 y 1993) sobre la problemática del género y la informalidad, BARRERA *et al.* (1993) sobre pobreza, y ANKIS (1992) sobre temas de pobreza, políticas públicas y medio ambiente.

³ Una buena muestra del tipo de argumento basado en el combate a la pobreza por la vía del ajuste estructural, aplicado a la experiencia chilena está en CASTANEDA (1990).

⁴ Originados en preocupaciones diferentes, pero congruentes en su preocupación por la modernización de los sistemas gubernamentales, pueden consultarse el trabajo del Banco Mundial *Governance and Development* (1992) y el ensayo de Edelberto TORRES RIVAS *La metáfora del Buen Gobierno* (1993).

⁵ Philippe C. SCHMITTER (1988:374-375) ha formulado una crítica certera a la metáfora de la balanza equilibrada, que aquí hemos asociado a las concepciones sistémicas, como expresión de la gobernabilidad de un sistema social. Señala tres argumentos para su oposición a esta propuesta: a) hay que dar por supuesta la homeostasis (la constancia de los sistemas internos) cuando las variables externas cambian abrupta e impredeciblemente, b) Es difícil esperar que la acción de instituciones políticas complejas produzca resultados equilibrados y c) es casi imposible separar entradas y salidas, oferta y demanda, y más aún conseguir alguna forma de «equilibrio estable» entre ellos.

⁶ El trabajo de TOMASSINI (1993), aunque un tanto ambiguo en su formulación, puede considerarse dentro de esta perspectiva. Tomassini reconoce que las condiciones para la gobernabilidad se ubican alrededor de tres círculos concéntricos, el primero atinente a la cuestión del buen gobierno, el segundo referido a las condiciones necesarias para que «el Estado pueda manejar a la sociedad en su conjunto» y el tercero a un «tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil que permita al gobierno contar con el consenso necesario para poder cumplir en forma legítima, estable y eficiente sus funciones básicas». La aspiración de un equilibrio duradero garantizado por el Estado es lo que hace a la visión de Tomassini acreedora de la crítica de Schmitter a estas visiones.

⁷ SCHMITTER (1988:363) lo ha planteado como «mediaciones». «La clave de los diferentes grados de gobernabilidad se encuentra no tanto en las magnitudes «objetivas» de los resultados macroeconómicos, las diferencias sociales o las relaciones de clase, como en la manera en que se «lleva a cabo la mediación» de intereses bien diferenciados entre la sociedad civil y el Estado.»

⁸ Esta ponencia se concentra solamente en el primer aspecto, aunque queda claro que un balance de las perspectivas de la gobernabilidad en Centroamérica requiere una observación integral. Por ello el esfuerzo aquí presentado es tanto parcial como preliminar.

⁹ Según WILKINSON (1993), en la ideología mercantilista «the best government is next to no government».

¹⁰ En este sentido proponemos una breve caracterización, quizá grosera, del proceso de transición democrática de cada país. Nicaragua: cambio de régimen político con redefinición profunda de política económica; El Salvador: cese de fuego con modificación institucional pero no sustantiva del régimen político y continuidad en política económico-social; Honduras: desmilitarización del aparato gubernamental con militarización persistente del régimen político y económico;

Guatemala: Gobierno civil con tutelaje militar y deslegitimación social.

¹¹ El cuadro muestra que en los años 89 y 90 en el caso de Costa Rica la contribución del Gobierno al PIB es mayor que en el resto de los años. Una hipótesis plausible es que se trata de un período electoral (el cambio de gobierno ocurrió en mayo de 1990) en el que las actividades públicas aumentan en procura de satisfacción de expectativas sociales postergadas. Sobre este tema cfr. FRANCO y SOJO: 1992.

¹² El destino de los recursos, según renglones de gasto podría dar algunas pistas. Comparando, en el caso de Guatemala, los datos del presupuesto reprogramado para 1990 con el proyecto de presupuesto para 1991 se observa: un aumento general del gasto en quetzales corrientes del orden del 151 %; el rubro más dinámico (110 % de aumento) es el de atención de la deuda pública, seguido de salud (62 % de aumento), finanzas públicas (53 % de aumento), defensa (44 % de aumento) y educación (24 % de aumento). Este último sector recibió en 1990 el 13 % del total del gasto público, proporción que en 1991 bajó a 11 %. Inforpress Centroamericana, 904, 20 de septiembre de 1990, pág. 10.

¹³ El nuevo mandatario hondureño, Carlos Roberto Reina, ha nombrado un gabinete económico que se caracteriza por su crítica al programa de ajuste desarrollado durante el gobierno de Rafael Callejas (Inforpress, 1065, 3 de febrero de 1993, págs. 9-10). De un lado, los titulares de Planificación y el Banco Central, vinculados al sector académico, tienen la tarea de continuar el ajuste «introduciéndole rostro humano» según la expresión del Presidente, mientras que los ministros de Economía y Hacienda, líderes empresariales y con experiencia en la banca privada, pretenden garantizar estabilidad y reglas de juego claras al sector productivo. Como quiera que sea la disminución del rigor del ajuste, requerirá la ampliación de las funciones legitimadoras y distributivas del Estado.

¹⁴ Muy esquemáticamente: donde los niveles de actividad pública son mayores, hay mayor estabilidad económica (Costa Rica). Donde son menores hay continua inestabilidad (Guatemala).

¹⁵ Las disminuciones del aparato militar no se reflejan proporcionalmente en el gasto militar. En El Salvador hubo una reducción de casi el 50 % de efectivos de la Fuerza Armada, que sólo proyectó una disminución de 13 % en el gasto militar. Cfr. WOLA, 1993. Fuentes castrenses han indicado que la disminución real es mayor si se toma en cuenta la disminución de la fracción extra-presupuestaria del gasto militar.

¹⁶ VICKREY (1984) y SCHMITTER (1988).

¹⁷ Aunque ello se deriva de la existencia de una mayor proporción de población con poder adquisitivo en este país, respecto de los vecinos del área.

¹⁸ Sobre las dimensiones y posibilidades explicativas del problema véase CÁCERES, Luis René: «Capital flight from Central American countries», *Savings and Development*, núm. 2, 1993-XVII:137-151.

¹⁹ O las dos, si se incluye en el análisis la variable corrupción. Los recursos financieros del Estado, indebidamente apropiados, pueden contribuir al agrandamiento del déficit fiscal, y al mismo tiempo no aportar sino elementos negativos a la legitimidad del régimen político.

²⁰ En este sentido resultaron proféticas, aunque por omisión, unas declaraciones de Federico Linares, presidente del Banco de Guatemala durante la Administración Cerezo: «el déficit sólo podrá justificarse en la necesidad de sostener el proceso democrático y no en el crecimiento económico». Crónica, núm. 108, 12-18 de enero de 1990, pág. 15.

BIBLIOGRAFIA

- ANNIS, Sheldon, et al. (1992): *Poverty, natural resources and public policy in Central America*. Washington, ODC U.S. Third World Policy Perspectives, núm. 17.
- BARRERA, Yesid, et al. (1993): *La economía de los pobres*. San José, FLACSO.
- BUCCI-GLUSKMAN, Christine (1987): *Gramsci y el Estado. Hacia una teoría materialista de la filosofía*. México, Siglo XXI, Editores.
- CÁCERES, Luis René (1993): «Capital flight from Central American countries». En *Savings and Development*, XVIII (2):137-152.
- CROZIER, Michael, HUNTINGTON, Samuel; WATANKI, Jiji (1978): «La gobernabilidad de la democracia». En *La comisión trilateral y la coordinación de políticas del mundo capitalista*. Cuadernos semestrales CIDEL.
- Consejo Monetario Centroamericano (1992): *Boletín Estadístico*. San José, Costa Rica.
- CASSELLANOS MOYA, Horacio (1993): *Recuento de incertidumbres*. San Salvador. Ediciones Tendencias.
- CASTAÑEDA, Tarsicio (1990): *Para combatir la pobreza*. Santiago, Chile, Centro de Estudios Públicos.
- CORDOVA MACIAS, Ricardo (1993): *El Salvador: transición política, reconversión militar y el futuro de la democracia*. San Salvador, Documentos de Trabajo FUNDAUNGO.
- DE ANE, Herbert (1984): «La justicia: compensatoria y distributiva». En *Mooney, Michael y Stuber, Florian (compiladores). Los humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica.
- FRANCO, Eliana, y SOJO, Carlos: *Gobierno, empresarios y políticas de ajuste*. San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- HABERMAS, J. (1975): *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrortu Editores.
- LACLAU, Ernesto, y MOUFFE, Chantal (1987): *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- LASCH, Christopher (1992): «Fragilidad del liberalismo», en *Leviatán*, II Época (49):61-73.
- MENIVAR L. Rafael, y PÉREZ S. Juan Pablo. Coords. (1991): *Informalidad Urbana en Centroamérica: Entre la acumulación y la subsistencia*. Caracas, FLACSO-Nueva Sociedad.
- MENIVAR L. Rafael, y PÉREZ S. Juan Pablo. Coords. (1993): *Ni héroes ni villanos. Género e informalidad urbana en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- OFFE, Claus (1990): «Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis». En Torres-Rivas Edelberto (compilador). *Política, teoría y métodos*. San José, EDUCA.
- POJEVIN, René (1993): *Guatemala: la crisis de la democracia*. Guatemala, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- PRZEŹWORSKI, Adam (1992): *Democracy and the market. Political and economic change: Eastern Europe and Latin America*. Cambridge University Press.
- SALOMÓN, Leticia (1992): *Política y militares en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras, Centro de Documentación de Honduras.
- SCHMITTER, Philippe (1988): «La mediación entre los intereses y la gobernabilidad de los regímenes en Europa Occidental y Norteamérica en la actualidad». En Berger, Suzanne (compiladora): *La organización de los grupos de interés en Europa Occidental*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- STEIN, Eduardo, y ARIAS PEÑALÉ, Salvador. Coords. (1992): *Democracia sin pobreza. Alternativa de desarrollo para el Istmo Centroamericano*. San José, DEI-CADESCA.
- TOMASSINI, Luciano (1993): *Estado, gobernabilidad y desarrollo*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- TORRES RIVAS, Edelberto (1993): «La Democracia y la metáfora del Buen Gobierno», en Steichen, Régine (Comp.) *Democracia y democratización en Centroamérica*. San José, Editorial Universidad de Costa Rica.
- VICKRI Y, William (1984): «La justicia, la igualdad y el sistema económico». En Mooney, Michael, y Stuber, Florian (compiladores): *La humanistas y la política. Alicientes en tiempos difíciles*. México, Fondo de Cultura Económica.
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (1993): *Reluctant reforms: The Cristiani government and the international community in the process of salvadoran post-war reconstruction*. Washington, D. C. WOLA.
- WELFORD, Francisco (1993): *¿Cuál democracia?* San José, Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- WILKINSON, Bruce W. (1993): «Trade liberalization, the market ideology and morality: Have we a sustainable system?». En Grinspun, Ricard y Cameron, Maxwell A. (Eds.) *The political economy of North American free trade*. Montreal, McGill-Queen's University Press.
- WORLD BANK (1992): *Governance and Development*. Washington, D. C.

SOCIAL SECURITY.



Just how strung out are we? Can single parents make ends meet? Can our government afford our social security program? Is your lover going to give you AIDS?

The complexity of sociology and the policy sciences is reflected in Sociological Abstracts' family of databases. With our eclectic classification system,

encompassing both broad and



highly specialized fields, SA and SOPODA are the only comprehensive

sources of information about how our global society works. Or doesn't.

Grab On.

Get a handle on over forty years of succinct, expertly prepared abstracts drawn from more than 2,000 core and discipline-related periodicals, as well as selected books, conference papers, book and other media reviews, and relevant dissertations published worldwide.



sociological abstracts

P.O. Box 22206 • San Diego, CA 92192-0206
619/695-8803 • FAX 619/695-0416 • Internet socio@cerf.net

SOCIOLOGY[®]Express

1722 Gilbreth Road • Burlingame, CA 94010-1305
1-800-313-9566 • FAX 415/259-5058

Social Fabric.

What's the best way to hold hands with these powerful databases?

Sociological Abstracts (SA) and Social Planning/Policy and Development Abstracts (SOPODA) are available



in three convenient media designed to complement your research requirements and fit your budget – print, online, and CD-ROM.

And now the full text of journal articles and other material cited in the databases is rapidly available from SOCIOLOGY[®]Express, our new document delivery service.

Threaded Together.

Find out for yourself why SA and SOPODA



continue to be the databases of choice for authoritative coverage of sociology and the related social sciences.