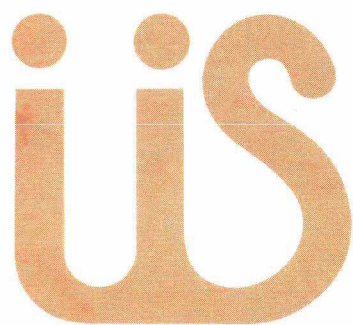


10691.00
(96) C.2



AVANCES DE INVESTIGACION

1991

No. 76

PROGRAMA: POLITICA CENTROAMERICANA COMPARADA

Cristina Eguizábal M.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

El Instituto de Investigaciones Sociales publica la Serie Avances de Investigación con el propósito de suscitar debates y críticas antes de su publicación definitiva.

Ilustración de la contraportada: Serpiente emplumada, Cerámica Vallejo Policromo de la Gran Nicoya, Guanacaste, Costa Rica. Propiedad de Molinos de Costa Rica.

La serpiente emplumada se manifiesta como una constante de la simbología precolombina desde América del Norte hasta América del Sur y está relacionada con la sabiduría semi-divina a lo largo de la historia.

Correspondencia y canje dirigirlos a:
Centro Integrado de Documentación
Centroamericano en Ciencias
Sociales (C.I.D.C.A.S.)
Instituto de Investigaciones Sociales
Ciudad UNiversitaria Rodrigo Facio
Código 2060
San Pedro de Montes de Oca
San José, Costa Rica

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

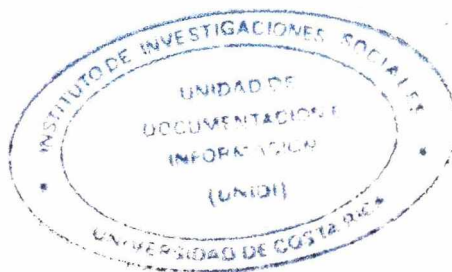
POLITICA CENTROAMERICANA COMPARADA

Coordinadora:
Cristina Equizábal

Asistente:
Anayanci Espinoza

AVANCE NO. 76

NOVIEMBRE, 1990



CONSEJO EDITORIAL
(ACTUAL)

Mario E. Ferrández, Coordinador

Daniel Camacho
Dina Krauskopf
Ciska Raventos
Marcelos Rojas
Jorge Rovira

10691.00
2.2

INDICE

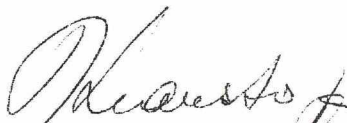
| | PAG. |
|---|------|
| PRESENTACION | iii |
| I. INTRODUCCION | 1 |
| II. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA | 5 |
| III. MARCO DE REFERENCIA | 7 |
| IV. AREAS TEMATICAS | 9 |
| 1. Regímenes políticos y procesos de democrati- zación | 9 |
| 2. Políticas públicas y procesos de decisión | 12 |
| 3. Los procesos de restructuración económica | 17 |
| 4. Los procesos de negociación. | 24 |

PRESENTACION

El Instituto de Investigaciones Sociales desarrolla sus Programas y proyectos con un carácter fundamentalmente interdisciplinario y orientado a la investigación social, con énfasis en la realidad costarricense y centroamericana.

Por ello consideramos imprescindible incorporar, las perspectivas que brinda el estudio riguroso del ámbito político de la región y en 1987, invitamos a la Dra. Cristina Eguizábal, destacada profesora de la Escuela de Ciencias Políticas e investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales, a elaborar y coordinar un Programa de Política Centroamericana Comparada, el cual ha sido inscrito en la Vicerrectoría de Investigación. Nos satisface presentar este documento con la convicción que no solo se trata de una propuesta de trabajo, sino que es una conceptualización de gran valor para las ciencias sociales, que contempla el estudio de las regimenes políticos, las políticas públicas, los procesos de negociación, de reestructuración económica y democratización, que se han traducido a la temática en el Instituto. El Dr. Manuel Rojas contribuyó luego con sus aportes de alto nivel al asumir la Coordinación y la actual Coordinadora del Programa, Licda. Mylena Vega ha incorporado la preocupación por la relación entre el Estado y la Sociedad; con visión y gran compromiso académico ha consolidado y dado un notable impulso a su desarrollo.

Es así como el presente documento está respaldado por una sólida trayectoria que abre importantes posibilidades de proyección de las Ciencias Sociales y ofrece un espacio de encuentro multidisciplinario para la construcción de conocimientos y la profundización en la dinámica política de nuestras sociedades. Además, en el marco del Plan de Vinculación de las Maestrías de la Facultad de Ciencias Sociales al Instituto de Investigaciones Sociales, comenzado recientemente tras un tradicional interés de nuestra unidad académica en la formación de noveles investigadores, la publicación de este Programa cumple con difundir y facilitar el descubrimiento de lineamientos comunes entre los estudiantes de áreas afines y los investigadores del Instituto de Investigaciones Sociales interesados en el estudio de los fenómenos políticos y su relación con la dinámica social.



Dina Krauskopf, Directora
Instituto de Investigaciones Sociales

I. INTRODUCCION

La historia de nuestros países revela un sin fin de contradicciones no resueltas a las que se han ido superponiendo nuevas contradicciones, resultantes de las estrategias de desarrollo que los sectores dominantes centroamericanos han adoptado a lo largo de los años. En general su adopción ha sido inducida desde fuera ya sea por el tipo de vinculaciones con el mercado internacional, ya sea directamente promovidas por el gobierno de los Estados Unidos.

La adopción de un esquema de integración regional a finales de la década de los cincuenta como motor del desarrollo industrial, resulta particularmente reveladora a este respecto. La estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones no provenía específicamente de los asesores del Departamento de Estado, sino de los expertos internacionales de la CEPAL a los que Washington se había opuesto hasta entonces. Sin embargo sus principales planteamientos fueron incorporados por los norteamericanos en un esquema de contención que unía seguridad con crecimiento económico al hacer del mejoramiento del nivel de vida de las poblaciones centroamericanas, uno de los componentes de la lucha contra el expansionismo soviético en el Hemisferio Occidental.

Importantes transformaciones productivas y comerciales se produjeron en la región a raíz del funcionamiento del Mercado Común Centroamericano que no es del caso señalar aquí. En cuanto a sus repercusiones políticas propiamente dichas, podemos situar-

las en dos niveles: a/ en el plano de las sociedades nacionales, el crecimiento industrial contribuyó a la diferenciación económico social con la aparición de un proletariado urbano, de importantes sectores medios así como de grupos empresariales relativamente independientes de las élites tradicionales; b/ en el plano regional, el establecimiento de sólidos lazos comerciales entre los diferentes países hizo surgir grupos de interés orientados por consideraciones regionales y fortaleció una cierta definición de "interés centroamericano".

Con la clara excepción de Costa Rica, en los otros países de la región, a la mayor diferenciación económica y social no correspondió la aparición de un pluralismo político que contribuyese a integrar el conflicto social en los marcos de la legalidad institucional. Las vinculaciones de la burguesía industrial con el agro, determinaron un patrón de dominación oligárquico que tradicionalmente había excluido del juego político a los campesinos y ahora a los nuevos sectores producto del crecimiento económico.

De ahí la fragilidad extrema de los órdenes internos. Mientras la expansión económica se mantuvo, pudo lograrse una convivencia social más o menos pacífica basada en regímenes políticos que tenían al ejército como estructura central. Los ejércitos centroamericanos pasaron de ser grupos de veto cuya participación política se reducía a los típicos cuartelazos para convertirse en los sustitutos funcionales de los partidos políticos de las clases dominantes. Los estratos medios se convirtieron en

semilleros de tecnócratas y de burócratas que por intermedio del Estado participaban de las ventajas de la sociedad de consumo.

En el caso costarricense, la existencia de un partido dominante de tendencia social-demócrata contribuyó justamente a que se lograra la integración social y política de los nuevos actores, siguiendo los patrones de integración social vigentes desde el siglo pasado.

Las crisis económicas internacionales de los setenta, el deterioro creciente de los términos del intercambio, el aumento de los precios del petróleo, etc., golpearon de frente a las frágiles economías centroamericanas. Al crecimiento sin precedentes en la región de la década del sesenta sucedió un período de recesión. La debacle fue sin embargo encubierta en los primeros años de la década por un aumento importante, pero coyuntural, de los precios de las materias primas en el mercado internacional, especialmente de los precios del café y por los petrodólares que recicló hacia la región la banca internacional.

Desde el punto de vista político, el desencadenamiento de la crisis económica llevó a importantes segmentos de los sectores populares a irrumpir en la política nacional de los diversos países, en particular en Nicaragua y en El Salvador, haciendo gala de una capacidad de organización y con un vigor sin precedentes en la historia de la región. La ilegitimidad de los regímenes se hizo cada vez más evidente y los niveles de represión intolerables. Ahora bien esta delicuescencia de los órdenes internos en Centroamérica tuvo repercusiones que trascendieron las

fronteras regionales en la medida en que el istmo centroamericano ha estado tradicionalmente definido, por los responsables de la política norteamericana, como parte integrante de su zona de seguridad, y que la posición de liderazgo indiscutido del que ha gozado la gran potencia en la coalición occidental está siendo revisada.

Sometidos a un cuidadoso escrutinio internacional, después del triunfo sandinista en Nicaragua, los clásicos regímenes militares centroamericanos van siendo paulatinamente sustituidos por nuevas estructuras basadas en instituciones civiles a partir de las cuales se intenta reestructurar la vida política en la región.

Son estos nuevos procesos nacionales, regionales e internacionales que nos proponemos estudiar.

II. JUSTIFICACION Y OBJETIVOS DEL PROGRAMA

La experiencia y la madurez alcanzadas por la investigación social en el país, aunadas a las exigencias de la coyuntura por la que atraviesa la región centroamericana en la actualidad, han hecho imperativa la idea de establecer en el Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica las bases de un programa de investigación sobre política centroamericana.

Dada la amplitud de la temática y el deseo que nos anima de arrojar muy rápidamente resultados concretos, nuestra propuesta es la de abordar el estudio de la política centroamericana desde una perspectiva regional cuyo enfoque esté centrado en el **análisis comparado de los procesos políticos** tanto en los planos domésticos, en cada uno de los países del área, cuanto a nivel de la región en su conjunto, así como también desde el punto de vista de las interacciones entre las diferentes sociedades nacionales y el contexto internacional.

Como **metas más generales**, ciertamente ambiciosas, nos hemos propuesto:

1. Desde el punto de vista político: contribuir al desarrollo político centroamericano gracias a un mejor conocimiento de la realidad política regional así como de los impactos externos a los que se encuentran sometidas cada una de nuestras sociedades.

2. Desde un punto de vista académico: fomentar los estudios de política regional desde una perspectiva comparativa.

Como **objetivos más específicos**, para alcanzar a través de la puesta en marcha del programa, nos hemos trazado los siguientes:

1. Lograr un mejor conocimiento del funcionamiento tanto de las estructuras estatales o regímenes como de los sistemas políticos de cada uno de los países de la región;
2. Contribuir al mejoramiento de la capacidad investigativa de los estudiosos de las ciencias sociales en Centroamérica;
3. Difundir información y análisis con el fin de enriquecer el debate político tanto en el plano nacional como en el regional.

III. MARCO DE REFERENCIA

Desde el punto de vista teórico partimos de un presupuesto, cuestionable como todos, sin embargo útil como recurso metodológico, a saber, que la condición de pequeños países ubicados en la periferia inmediata de una gran potencia que nos caracteriza, configura una situación de **dependencia estructural**, que condiciona de manera distintiva, tanto los procesos de política interna como los procesos de política exterior.

Dada esta determinación estructural, consideramos la política exterior de los Estados Unidos de América como una variable interviniente en los procesos políticos de los países centroamericanos. Ahora bien, el impacto de este condicionamiento tendrá mayor o menor peso, según el proyecto económico social dominante, o estrategia de desarrollo, en cada una de las sociedades nacionales consideradas.

En otras palabras, el proyecto económico social dominante no sólo condiciona las formas de organización del poder estatal y de la toma de decisiones así como las modalidades concretas de la lucha política a través de un **proyecto político** particular, sino también determina el tipo de vinculaciones externas.

A su vez, el proyecto político:

1. Circunscribe "la comunidad política" determinando cuáles grupos sociales tendrán acceso al juego político legal (formal e informal) (¹);
2. Establece las reglas del juego para el acceso al control del aparato de Estado y al ejercicio del poder político;
3. Determina el conjunto de instituciones a través de las cuales se establecen los mecanismos de la decisión política y las formas de gestión;
4. Define la capacidad de autonomía del sistema político nacional con respecto a las demandas externas.

A partir de estos presupuestos, proponemos como variables dependientes o como objetos de estudio:

1. Los regímenes políticos y los procesos de democratización;
2. Las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones;
3. Los procesos de reestructuración económica;
4. Los procesos de negociación, nacionales, regionales e internacionales.

¹ Para la noción de "comunidad política" veáse, F.G. Bailey, Les règles du jeu politique, Paris: P.F.F., 1971, cap.1 y 2.

IV. AREAS TEMATICAS

1. Regímenes políticos y procesos de democratización ⁽²⁾.

Es comunmente aceptado que para que un régimen político pueda garantizar una vida política organizada y pacífica debe descansar sobre medios que vayan más allá de la fuerza militar y que conduzcan de uno u otro modo a desarrollar los niveles de legitimidad. Ello implica el establecimiento de procesos que, en esencia, amplíen la comunidad política a través de mecanismos de integración del conflicto social y de legitimación de las reglas del juego que garanticen la alternabilidad en la gestión del poder estatal.

Tres dimensiones del concepto de "comunidad política" nos parecen muy relevantes:

- a. Las formas de legitimidad y de socialización política sobre los que descansa la dominación, y
- b. Las formas de participación política predominantes entre los grupos sociales;

² Adoptamos con Duverger la definición de régimen político en su sentido restrictivo, a saber, como la disposición coordinada de las instituciones políticas, expresada generalmente en la Constitución. Ahora bien, como Duverger también aceptamos que "las instituciones políticas y el régimen político que constituyen sólo se comprenden realmente si se resitúan en el seno del sistema social del que son el marco y el mecanismo regulador. Ver, Maurice Duverger, Instituciones políticas y derecho constitucional, 6a.ed., Madrid: Ariel, 1980, p.33.

- c. Las formas de acceso al control de los mecanismos de creación de normas para la colectividad.

Señalemos que en la variable participación incluimos desde la participación más simple como puede ser el hecho de votar (independientemente del carácter que asuman los procesos electorales en los diferentes regímenes, en la medida en que este rasgo atañe a los problemas de legitimidad, no a los de participación) hasta la participación en diversos tipos de organizaciones (partidos políticos, grupos de presión, grupos de interés, etc.).

Por otra parte, es necesario aclarar que la legitimidad no siempre es de signo democrático, en ciertos casos la dominación puede descansar sobre un tipo de legitimidad de tipo autoritario. Legitimidad democrática, en la medida en que la estructura de dominación garantiza el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales característicos del Estado de derecho y de los regímenes democrático liberales; autoritaria, en el tanto, las formas de excepción aparezcan a los ojos de los miembros de la comunidad política, de tipo excluyente, como última garantía de la sobrevivencia del proyecto económico social imperante (3).

La ideología cimentará la cohesión de la comunidad política. Si bien la adhesión a un proyecto específico implica en la mayoría de los casos, la satisfacción de expectativas de beneficios

³ A este respecto resulta ilustrativa la categoría que proporciona S.F. Finer de "façade democracy" (democracia de fachada) en su libro Comparative Government, Londres: Allen Lane, 1972.

materiales, el componente de socialización es lo constituirá la columna vertebral del consenso.

En cuanto a las modalidades de acceso al ejercicio del poder político habría que interrogarse tanto sobre las características de la "clase política" o de su equivalente funcional, como sobre los "actores" políticos colectivos.

Las interrelaciones existentes entre la élite política y los otros componentes de la élite del poder (económica, cultural, etc); el grado de autonomía de la "clase política" con relación al poder económico, su carácter civil o militar, constituyen variables que le imprimirán un sello distintivo al régimen político (4).

En cuanto a los actores colectivos consideramos útil interrogarse:

- a. Sobre la naturaleza y organización de los partidos políticos así como sobre la estructura que conforma el conjunto de los partidos;
- b. Sobre la actuación de los grupos de interés y sus relaciones con los partidos políticos. En cuanto a las vinculaciones de grupo a grupo evidentemente pero también en lo que respecta a las relaciones funcionales entre los partidos y los grupos a modo de identificar el punto en que un grupo de interés asume funciones de partido político con el objeto de dilucidar las formas

⁴ G. Parry, Political Elites, (5a. reimpresión) Londres: G. Allen & Unwin, 1969.

de representación política que adoptan las fuerzas sociales (5).

El papel de los partidos políticos y de los grupos será determinante en los procesos de democratización, en tanto que canales de comunicación entre la comunidad política y aquellos que toman las decisiones. La capacidad de integración del conflicto social que demuestre el proceso deliberativo, concebido en estos términos, estará directamente vinculada a los márgenes de participación que permita el régimen a través de mecanismos que aseguren el respeto de los derechos de asociación y de libertad de expresión.

Finalmente con respecto a las garantías de alternabilidad en el poder es necesario reflexionar sobre las diversas funciones que cumplen los procesos electorales como medio de acceso al poder y sobre ~~su naturaleza~~ en el sentido de ver hasta que punto se encuentran entremezclados con otras formas de acceso tales como la herencia, la cooptación o la conquista (6).

2. Políticas públicas y procesos de decisión

La definición clásica del proceso político es la del proceso de conversión del conflicto existente entre grupos so-

⁵ Véase G. Sartori, Parties and Party Systems, New York: Harper & Row, 1967.

⁶ Véase al respecto, G. Hermet, A. Rouquié y J. Linz, Des élections pas comme les autres. Paris: Presses de la Fondation Nationales des Sciences Politiques, 1978.

ciales con intereses antagónicos, en decisiones de carácter obligatorio.

Así como a lo largo de este siglo hemos visto al sufragio universal convertirse en el criterio de legitimidad por excelencia del acceso al poder, la división del régimen en varios poderes que se equilibran, lo ha sido de los mecanismos de decisión.

En teoría el poder de decisión incumbe ante todo al poder legislativo, depositario, por mandato popular de la soberanía, la ejecución de las decisiones (leyes) le corresponde al ejecutivo y su control, al poder judicial. En la práctica, en todos los Estados nacionales modernos, asistimos al crecimiento del ejecutivo y al afianzamiento de su poder en la medida en que las materias sobre las que se legisla aumentan en complejidad y las funciones administrativas de precisarlas, adaptarlas y aplicarlas devienen cada vez más especializadas. El poder reglamentario del ejecutivo tiende a substituirse al legislativo y el mandato popular a verse mediatizado.

Desde el punto de vista del análisis de los procesos de decisión política propiamente dichos, más **específicamente**, proponemos (7):

- a. Reconstruir los procesos decisorios en los diferentes casos de políticas públicas;

⁷ Para la presentación de una agenda de investigación más general en políticas públicas, ve se S. Hughes y K. Mijenski, Politics and Public Policy in Latin America, Boulder (Colorado): Westview, 1984, pp.3-22.

- b. Dilucidar las diferentes etapas del proceso, desde la fase de la estructuración del debate, hasta la de la instrumentalización de la decisión;
- c. Identificar a los agentes decisorios participantes ubicando los lugares reales de la decisión;
- d. Evaluar el impacto concreto de las decisiones.

Lograr reconstruir los procesos de decisión en los diferentes rubros de la actividad estatal, en políticas de vivienda, de educación, de salud, en política agrícola o industrial nos ayudará a aclarar la relación existente entre el tipo de régimen político de la comunidad política hacia la que va dirigida la acción estatal. Los procesos de formulación, instrumentalización de las políticas públicas y más aún los resultados concretos de estas últimas determinan tanto como los mecanismos de participación y de socialización, la legitimidad de la dominación.

Entre los procesos de decisión, estamos particularmente interesados en el estudio de aquellos relativos a las políticas exteriores de los países del área como puede deducirse de nuestro punto de partida, a saber la importancia del condicionamiento externo de los procesos políticos.

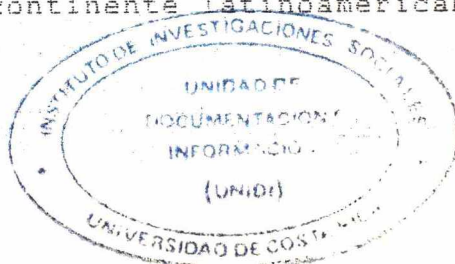
En este rubro, partimos de la idea que en un mundo cada vez más interdependiente en el que los costos de la autarquía par cualquier Estado nacional y en particular para los pequeños países, son más y más elevados, el objetivo de la política exterior es el de contribuir a mejorar las condiciones de inserción de la sociedad interna en el sistema internacional, buscando

obtener el mayor número de ventajas y procurando reducir los costos que la vinculación con el exterior acarrea.

En otras palabras, se trata, por medio de la política exterior, por una parte de extraer un máximo de recursos del contexto externo en provecho de la sociedad nacional, por otra de disminuir su vulnerabilidad a los impactos provenientes de afuera. La participación en la arena internacional al ser considerada como un instrumento que ayuda a compensar debilidades internas de diferente índole, se ha convertido en uno de los fundamentos de cualquier estrategia de desarrollo.

En la década de los setentas se produjeron tanto en el seno de nuestras sociedades como en el sistema internacional, cambios que se reflejaron en la disciplina de estudio básicamente en cuanto a la determinación de los objetos de análisis. Por una parte el sistema internacional dejó de estar tan esencialmente determinado por la rivalidad entre las dos superpotencias y la estructura fue poco a poco cediendo el paso a una estructura más flexible en la que el poder económico y político se encontraba menos centralizado a pesar de la sobredeterminación que continuo ejerciendo el equilibrio estratégico bipolar.

Por el otro lado, nuestras sociedades, además de irse transnacionalizando fueron haciéndose más complejas, los gobiernos se fueron burocratizando y el ámbito de lo político en general, a pesar de de la ausencia de canales de participación democrática en la mayoría de los países del subcontinente latinoamericano, se amplió.



Como resultado de estos desarrollos, entre otros muchos, las cuestiones vinculadas al contexto externo se hicieron más numerosas y los procesos de política exterior siguieron la misma dinámica haciéndose más complejos involucrando un mayor número de actores (8).

Al final de la década de los setenta, el triunfo de la revolución sandinista, la guerra civil en El Salvador la violencia generalizada en Guatemala y la lectura que de estos acontecimientos hizo la administración norteamericana, tuvo como consecuencia una aceleración de la internacionalización del contexto externo de los países del istmo y que las cuestiones de política exterior abarcaran casi todos los ámbitos de la vida nacional.

Para el estudio de las políticas exteriores centroamericanas, desde el punto de vista conceptual, consideramos que una política exterior es tanto más autónoma cuanto que son definidos en el sistema político interno las líneas de acción y son los actores internos los que hacen prevalecer sus prioridades en la definición del "interés nacional" (aunque estas prioridades se establezcan en función de los intereses de las élites que pueden ser los de una menor autonomía con relación a cualquiera de los actores más poderosos. Consideramos que una política exterior es

8. Para un análisis completo aunque no exhaustivo de la evolución de los estudios de política exterior latinoamericana y un diagnóstico del estado actual de la cuestión es particularmente útil el trabajo de Alberto van Klaveren, "El análisis de la política exterior latinoamericana: perspectivas teóricas" en H. MUÑOZ y J. TULCHIN (comp.) Entre la autonomía y la subordinación. La política exterior de los países latinoamericanos. Buenos Aires: GEL, 1984, pp. 14-49.

tanto más eficaz cuanto que contribuye a mejorar la capacidad "extractiva" de un Estado nacional y/o a mejorar su capacidad defensiva frente a las estrategias intervencionistas de los otros Estados nacionales que buscan a su vez extraer recursos allende sus fronteras en beneficio propio.

El proyecto político en vigencia, la existencia y viabilidad de proyectos políticos alternativos, el consenso nacional en torno a un líder, las percepciones que de los constreñimientos estructurales tienen las élites y contra-élites, la capacidad burocrática de utilizar de manera óptima los instrumentos de política exterior son factores que a nuestro juicio inciden en la articulación de la estrategia externa de un Estado. Creemos que vale la pena explorarlos.

3. Los procesos de reestructuración económica.

De lo anteriormente expuesto se deduce que la eficacia de los mecanismos ideológico-políticos de integración del conflicto social a los que hemos aludido hasta ahora, son condición necesaria pero no suficiente para garantizar la ampliación de los grados de consenso con respecto al proyecto dominante y a la cohesión de la comunidad política. A través de las políticas públicas, deben asegurarse condiciones materiales que garanticen un grado aceptable de bienestar al grueso de la comunidad.

Hasta hace pocos años la tendencia dominante había sido la de una intervención creciente de las instancias políticas en los

procesos económicos. De hecho, en la mayoría de los países del Tercer Mundo, la legitimidad de los regímenes descansaba en gran medida en su capacidad de llevar a bien las tareas del desarrollo económico sacrificando muchas veces, en aras de la eficiencia, aspectos relativos al respeto de las libertades individuales y de los derechos humanos.

En los países de la región, mientras se mantuvieron elevados los ritmos de crecimiento y esto se tradujo por una elevación de los niveles de vida en general, se mantuvo una estabilidad política de signo autoritario. Las dificultades económicas a las que nos enfrentamos con el resto de los países pobres del mundo llevaron a a poner en cuestión la estrategia de desarrollo y el modelo político imperantes.

El cuestionamiento se ha hecho sentir desde tres posiciones: una que denuncia la politización a ultranza de la vida económica y social que se ha derivado del intervencionismo estatal. Para los seguidores más extremistas de estas doctrinas, fuertemente influenciados por modelos en boga en Estados Unidos y en Gran Bretaña, habría que trascender el concepto mismo de política pública en la medida en que para ellos, la única función legítima del Estado es la de garantizar las condiciones del libre funcionamiento de las leyes del mercado. Una segunda posición, en curso de articulación, demanda una mayor participación política, a través de nuevos canales y de formas de organización (cooperativa o autogestionaria) que le permitan incidir con mayor eficacia en la concepción, elaboración y puesta en práctica de las políticas

públicas. Finalmente la tercera posición cuestiona radicalmente las formas tradicionales de participación política y de gestión estatal.

En cualquier caso, estas diversas opciones en torno al papel del Estado se desprenden de las exigencias que impone la crisis del Estado benefactor que en algunos países de la región alcanzó en los años 60 y 70 un desarrollo importante. También expresan crisis en los países en los que los grupos militares han ejercido un papel titular en lo que a instituciones estatales se refiere.

Lo anterior significa que tales posiciones no pueden ser entendidas al margen de las condiciones internas que caracterizan a cada país de la región: de su acontecer histórico, de su régimen político, de la dinámica de los grupos sociales internos que los conforman. Como lo sugiere nuestro punto de partida, en nuestro concepto deben inscribirse, además en el contexto económico y político internacional que en la actualidad constituye una variable determinante en la orientación de las propuestas de reestructuración económica. En la coyuntura actual, los mecanismos de inserción de nuestras economías en el mercado internacional se encuentran determinados por la magnitud de la deuda externa que en este momento agobia a la región como un todo y a cada país centroamericano en particular (9).

En efecto, el crecimiento acelerado de la deuda ha definido nuevas modalidades de relación con los países y con los organis-

⁹ Véase, BCIE, Deuda externa: el caso de los países pequeños latinoamericanos. San José: EDUCA, 1987.

mos acreedores, quienes interponen una serie de condicionamientos explícitos en cuanto al manejo de las economías domésticas, para la aprobación de nuevos convenios de ayuda que, en las condiciones actuales, resultan indispensables para el funcionamiento de nuestras economías.

Tres organismos de financiamiento han adquirido una importancia particular para los países de la región: el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (más conocido como Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional y la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos. Por medio de la llamada "condicionalidad cruzada" estas entidades se aseguran que los países deudores asuman un compromiso más fuerte en la ejecución de políticas que les permitan tener capacidad de pago y solidez para la aprobación de nuevos empréstitos ⁽¹⁰⁾. Dicha condicionalidad tiene que ver con todo un proyecto de reestructuración económica que los organismos financieros internacionales están proponiendo y que se está poniendo en marcha en la región. Es lo que se conoce como las políticas de estabilización y ajuste.

Al respecto, es importante hacer una precisión de carácter conceptual. Esto es, distinguir entre los conceptos de ajuste por un lado y de ajuste estructural, por otro. El "ajuste" apunta a la aplicación de medidas destinadas a la reducción del

¹⁰ Véase Eduardo Lizano y Silvia Charpentier, "La condicionalidad cruzada y la deuda externa" en BCIE, *op.cit.*, pp. 261-274.

déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos ⁽¹¹⁾. En este sentido es el equivalente al término de estabilización que tiene como objetivo el restablecimiento en el corto plazo del equilibrio monetario interno ⁽¹²⁾. El concepto "ajuste estructural" es mucho más complejo y tras él se encuentra implícita toda una concepción del desarrollo económico-social.

Ahora bien, aunque los programas de estabilización y ajuste estructural son complementarios y remiten a las discusiones referentes a la "condicionalidad cruzada", usualmente se identifica al Fondo Monetario Internacional con las políticas de estabilización, especialmente a través de sus programas de crédito de facilidad ampliada ("extended facility"). Este organismo financiero se orienta principalmente a corregir los desequilibrios interno y externo de los países en los que interviene, condicionando la dotación de recursos financieros a la aplicación de medidas fiscales y monetarias que afectan principalmente el nivel y la composición de la demanda agregada ⁽¹³⁾.

En el caso del Banco Mundial, éste, mediante los Programas de Ajuste Estructural establece un paquete de políticas que el país solicitante debe aplicar con el objeto de que los recursos

¹¹ CEPAL, "Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento", en Cuadernos de la CEPAL, 1986.

¹² IICA, "Los programas de ajuste estructural y sectorial: alcances para la reactivación y desarrollo de la agricultura", Documentos de Programas, agosto 1987, p. 27.

¹³ Eugenio Rivera, "La dinámica inflacionaria y las políticas de estabilización en Centroamérica y Panamá en la década de los 80", en Deuda externa y políticas de ajuste, Heredia: UNA, agosto de 1987.

le sean concedidos. Los PAE comprenden medidas dirigidas a afectar primordialmente la oferta agregada (14). Además está el señalar que el planteamiento fundamental del BIRF que subyace en los PAE, se refiere a la liberalización de la economía. Desde esta perspectiva, propone la liberalización del mercado de capitales lo que significa o bien la privatización del sistema financiero en aquellos casos en los que se está en presencia de un sistema bancario nacionalizado o, si ya existe un sistema bancario privado, la liberalización de las tasas de interés. En otras palabras, se trata de eliminar los sistemas preferenciales en la asignación de créditos que han sido usados tradicionalmente como instrumento político por la mayoría de los gobiernos. Propone además la total liberalización del comercio exterior a fin de que sean los precios internacionales los que rijan la asignación de recursos en relación con el sector externo. Lo anterior se traduce en la adopción de políticas de eliminación de restricciones a las exportaciones y a las importaciones.

Liberalizar la economía también ha significado eliminar la regulación estatal del sistema de precios ya que ello ocasiona evidentemente distorsiones que a juicio de los técnicos del BIRF obstaculizan la asignación "adecuada" de los recursos.

Varios estudios se están realizando para analizar el ajuste propuesto por los organismos financieros internacionales y en

¹⁴ Fausto Jordán y otros, La economía campesina en la estrategia de reactivación del sector agropecuario en América Latina y el Caribe, San José: IICA, julio de 1988.

especial el BIRE (15). Todos parecen coincidir en que los diagnósticos del Banco Mundial presentan una debilidad básica al subestimar las implicaciones políticas y económicas internas que en cada país ha tenido intervencionismo estatal, en términos de la correlación de fuerzas internas, de la conformación de su régimen político, de sus mecanismos de participación, etc. Es decir, que la eficiencia y la racionalidad en la producción tiene un asidero político y social que ha constituido la historia de cada país y que por ende, no puede ser aislado de la formulación de propuestas de ajuste estructural en Centroamérica.

Por otra parte, la propuesta de liberalizar el comercio exterior y de adecuar los precios regionales, a los precios del mercado internacional supone que estos últimos reflejan eficiencia en la producción, mientras que los primeros están distorsionados por el intervencionismo estatal y las regulaciones en los precios. Sin embargo, varias objeciones se han planteado al respecto. Entre ellas no parece interesante destacar aquella que señala el hecho que el mercado internacional y los precios no siempre están determinados por las leyes de oferta y demanda en la producción.

¹⁵ Véase, Eugenio Rivera y Helio Fallas, *op.cit.*; Eugenio Rivera y otros, *Centroamérica, política económica y crisis*, San José: ICADIS-DEI, 1986 y BCIE, *Deuda externa...*, *op.cit. passim*, 1987.

4. Los procesos de negociación

A partir del momento en que el poder económico y social se encuentra repartido así sea entre pocos, se hace necesaria la aceptación de reglas del juego comunes para el juego político, por parte de todos los grupos dominantes. El establecimiento de reglas del juego comunes a su vez ha implicado históricamente, que habiendo experimentado los costos del conflicto violento, "los principales actores políticos, sociales y religiosos hayan llegado a la conclusión que en aras de su propio interés es útil el establecimiento de interacciones políticas y sociales basadas en la cooperación". A partir de este acuerdo mutuo, a través de complicados y laboriosos procesos de negociación se han ido estableciendo diversos arreglos institucionales a través de los cuales se procesara el conflicto (¹⁶).

Con la excepción de Costa Rica, cuyo sistema político ha alcanzado ya un alto grado de estabilidad, en los otros países centroamericanos se están redefiniendo en estos momentos las reglas del juego y estableciendo de manera explícita o implícita los pactos que deberán garantizar la estabilidad de los nuevos regímenes civiles que han surgido a raíz de la crisis regional.

Obviamente las negociaciones no cesan aún cuando se ha llegado al establecimiento de un compromiso "fundacional" de un

¹⁶ Véase Guillermo O'Donnell, "Introduction to the Latin American Cases" en G. O'Donnell, Ph. Schmitter y L. Whitehead, eds. Transitions from Authoritarian Rule. Latin America, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986, p. 15.

régimen político. Como ya lo hemos señalado, el proceso político es en sí, en gran medida un proceso de negociaciones continuas. Esto resulta particularmente claro en el estudio de las políticas públicas.

El conjunto de políticas públicas, en particular, las políticas agraria e industriales son la expresión concreta de la estrategia de desarrollo y sus efectos resultan de la confrontación con la realidad del proyecto dominante. En efecto, las correlaciones de fuerza que se establecen entre los diferentes grupos internos y entre éstos y los actores internacionales impide el establecimiento de políticas absolutamente coherentes o claramente sesgadas en favor de los grupos más poderosos. A través del proceso político se establecen mecanismos de negociación; deben hacerse concesiones que al tiempo que flexibilizan la dominación, van minando la coherencia del proyecto que traducido a la realidad no siempre resulta lo que en un principio se había planeado. Un claro ejemplo de ello aparece al estudiar los planes de desarrollo.

En nuestro concepto, al cerrar los espacios de negociación, la rigidez del régimen y la incapacidad de los grupos dominantes de adaptar su proyecto político a las nuevas condiciones económicas y sociales a las que se ve enfrentado, son deficiencias que a la larga conllevan el cuestionamiento radical de las mismas estructuras que se quiere defender. Por el contrario, entre mayor espacio de negociación ofrezca un régimen político, mayor será su flexibilidad y mayor su capacidad de adaptación a nuevos condi-

flexibilidad y mayor su capacidad de adaptación a nuevos condicionamientos tanto nacionales como internacionales.

Con la clara excepción de Costa Rica, país que por el contrario ha desarrollado una tradición de negociación política, la historia de los otros países centroamericanos refleja una gran dificultad en el establecimiento de compromisos que hubieran permitido el establecimiento de pactos sociales sobre los cuales edificar sociedades políticas incluyentes y mecanismos competitivos de acceso al poder.

En el plano regional la experiencia ha sido otra, sino del todo exitosa, seguramente más positiva.

En este sentido puede verse como un acierto de los grupos dominantes centroamericanos, el establecimiento de los mecanismos de integración económica al finalizar la década de los años cincuenta. Aprovechando los sentimientos unionistas que han permeado la historia regional desde la independencia, hábiles tecnócratas centroamericanos, consiguieron la adhesión de las élites políticas y económicas al proyecto de sustitución de importaciones a escala istmica estableciéndose así una zona de libre cambio conocida como el Mercado Común Centroamericano.

Muchas fueron las razones que hicieron disfuncional el proceso de crecimiento inducido por el establecimiento del mercado regional: por una parte, lejos de propiciar una mayor autonomía con respecto al exterior, la puesta en marcha de la industrialización substitutiva profundizó la dependencia al involucrarse los países del área en un expansivo endeudamiento externo; por otra

distribución de los beneficios entre los diferentes países, agudizó viejas rencillas (17). Finalmente, el tipo de desarrollo inducido por el crecimiento sin precedentes que tuvieron las economías centroamericanas con el establecimiento del MCCA, dejó intactas las arcaicas estructuras políticas y sociales, cuya flexibilidad muy rápidamente llegó a su límite.

El conflicto bélico que opuso a las fuerzas armadas de El Salvador contra las de Honduras en julio de 1967, puso en evidencia las disfunciones creadas por el proceso integracionista a diez años de su establecimiento y prácticamente lo paró. Sin embargo la red de vinculaciones que se estableció entre las cinco sociedades centroamericanas integrantes del MCCA y la experiencia negociadora adquirida por las élites políticas y por los establecimientos burocráticos, constituyen un sedimento fértil sobre el cual seguir avanzando en los procesos de negociación con miras a la integración regional que desde distintos ángulos se siguen impulsando tanto desde el área como desde afuera (18).

17 Veáse Eduardo Lizano, Escritos sobre integración económica, Editorial Costa Rica, 1982.

18 Tanto los Estados Unidos como los países europeos han manifestado claramente su interés de ver reactivados los mecanismos de integración. En efecto, una de las recomendaciones del Informe Kissinger, dado a conocer en enero de 1984, era la reactivación del MCCA. Asimismo, en septiembre de ese año, el los europeos hacen explícito que la política de acercamiento de la Comunidad Económica Europea hacia Centroamérica debe hacerse desde las plataformas de los mercados comunes. Veáse, Daniel Oduber, et. al. Nuevas formas de cooperación de Europa con América Central, San José: Imprenta Nacional, 1985.

No es del caso referirnos a ellos en detalle, es importante no obstante señalar el proceso de negociación regional conocido como Proceso de Esquipulas a partir del cual, se ha revitalizado la idea centroamericanista desde una nueva perspectiva que incluye aspectos del desarrollo político interno.

Los procesos de negociación que tienen lugar hoy en Centroamérica, también incluyen a las negociaciones internacionales, bilaterales o multilaterales, a través de las cuales se están estableciendo nuevos parámetros de inserción para nuestros países en el sistema internacional: con respecto a los Estados Unidos de América, con respecto a los países europeos y al Japón, con respecto a los nuevos países industrializados y finalmente con relación a la comunidad latinoamericana. En un programa de política centroamericana constituyen objetos de estudio de particular interés.

Nuestra propuesta es, dentro de los límites de esta área de investigación, estudiar los procesos de negociación en su aspecto operativo en la medida que la dimensión sustantiva de cada uno de los procesos de negociación mencionados, es analizada a través del estudio de las problemáticas cubiertas en el desarrollo de las otras áreas de investigación propuestas.

Proponemos el estudio del proceso negociador en dos niveles de análisis:

- a. Desde el punto de vista de cada uno de los actores involucrados tratando de reconstruir sus percepciones a partir del estudio de una serie de variables como: los

sistemas de valores y de creencias, las motivaciones y la definición de intereses, de objetivos y de medios que hacen los actores involucrados;

- b. Al nivel de las negociaciones concretas, de estrategias y tácticas utilizadas.

Responsable: Jorge Contrillio

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES SOCIALES

Impreso en el Taller del