

Carlos Sojo
**El traje nuevo del emperador:
La modernización del Estado en Centroamérica**

Esta publicación se realizó gracias al apoyo financiero de la Oficina de Desarrollo Regional y Sostenible, América Latina y el Caribe (LAC) de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos según Disposición No. LAG-G-00-98-00048-00 y de la Unión Europea. El trabajo refleja exclusivamente las opiniones del autor/ de la autora y por tanto no representa en ningún caso la opinión de las instituciones involucradas.

CA 2020: Documento de trabajo # 6

Carlos Sojo

**EL TRAJE NUEVO DEL EMPERADOR:
LA MODERNIZACIÓN DEL ESTADO EN
CENTROAMÉRICA**

Carlos Sojo
El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en
Centroamérica

Hamburg: Institut für Iberoamerika-Kunde 2000

(CA 2020: Documento de trabajo # 6)

ISBN 3-926446-69-2

Carlos Sojo; Sociólogo costarricense, tiene un Ph.D. en Ciencias Sociales de la Universidad de Utrecht, Holanda. Actualmente se desempeña como Coordinador Académico de la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Sus temas de investigación incluyen pobreza y exclusión social, gobernabilidad y ciudadanía e implicaciones políticas de las reformas económicas. Su más reciente libro, como coeditor, es *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. FLACSO Costa Rica/ Banco Mundial, San José, Marzo 2000.

Índice

Resumen ejecutivo	1
Executive summary	4
Introducción	7
1. La cuestión de la modernización del Estado en Centroamérica	10
1.1. Sobre la modernización	10
1.2. ¿Estados centroamericanos?	13
2. Los motores de la modernización del Estado en Centroamérica	16
2.1. La comprensión minimalista del “problema” del Estado	17
2.2. Otras fuentes de modernización: pacificación y democratización	20
3. La dimensión socioterritorial de la reforma	24
3.1. Descentralización e integración regional	25
3.1.1. Integración regional: la construcción de una “estatalidad” regional centroamericana	27
3.2. La democracia local	28
3.3. Servicios públicos y gestión local	30
3.4. La cuestión de las relaciones civiles militares	33
4. Dimensión socio-económica	36
4.1. Control fiscal y desregulación	36
4.1.1. Desregulación y eficiencia administrativa	37
4.2. Inversión productiva y privatización	39
4.2.1. Procesos de privatización	40

4.3. Supervisión y Defensoría Ciudadana	45
4.4. Inversión social y distribución	46
4.4.1. Distribución e impuestos	49
Conclusiones	52
Bibliografía	56

Resumen ejecutivo

El análisis se centra en la cuestión de la modernización del Estado desde una perspectiva multidimensional, reconociendo los aspectos económicos e institucionales que son comunes en los estudios sobre la reforma del Estado, pero también cuestiones menos frecuentes que están relacionadas con el bienestar social que es capaz de producir el Estado o su posibilidad de resolver por medios democráticos conocidos de previo, los conflictos distributivos que se presentan en sociedades sometidas a cambios políticos y económicos rápidos e intensos.

El estudio parte del reconocimiento de que las fuentes de modernización del Estado en Centroamérica son diversas y no necesariamente complementarias en las lógicas que impulsan. Unas reformas provienen del entorno de las políticas económicas de inspiración minimalista, otras de los procesos políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todas confluyen en una transformación de capacidades del Estado que muestra avances y estancamientos en lo observado durante la última década.

El análisis finaliza destacando al menos tres observaciones esenciales para la definición de un escenario positivo para la modernización del Estado en Centroamérica de cara al 2020:

a) **La modernización del Estado se alcanza si se impulsa el desarrollo integral de sus capacidades.** La dirección del cambio ha sido desde un Estado centrado en la represión como expresión distorsionada de la respuesta a las demandas sociales durante el período autoritario, a un modelo basado en el mantenimiento del equilibrio fiscal y la promoción de la empresa privada durante el período de la reforma. En ambos casos quedó en situación subordinada el desarrollo de los medios institucionales para la toma de decisiones con transparencia y responsabilidad y el de los mecanismos administrativos para el desarrollo de actividades orientadas a la promoción del desarrollo social. El Estado moderno del futuro no debe ignorar la necesidad del crecimiento económico y el equilibrio fiscal, pero debe retomar como eje articulador de su funcionamiento el desarrollo de sus capacidades políticas y sociales: se trata de medios de interme-

diación y resolución de conflictos que solo son potencialmente desarrollados por un Estado que mantiene a raya los excesos compensatorios y se compromete activamente en la disminución de los déficits sociales que dañan la estabilidad en la región. Si en el pasado el sesgo macroeconómico ha permitido algún nivel de mejoría en la situación general de los países, es posible que en el futuro un mayor desarrollo de medios institucionales y sociales se imponga como necesario para aproximarse con éxito al desarrollo integral a que se aspira.

b) **La nación ya no es el único referente socioterritorial del Estado.** Esto significa que el ámbito social de referencia de la acción estatal ha sido modificado sustancialmente por las tendencias centrípetas y centrífugas que inducen nuevas formas de territorialidad social en el marco del proceso de globalización. El Estado del modelo anterior fue un Estado militarizado y centralizado. El Estado del 2020 debe ser descentralizado y civil. Los impulsos de este proceso provienen de un entorno externo que castiga la incapacidad especialmente económica del Estado nacional y de un entorno interno, especialmente local, que denuncia la distancia entre las decisiones de palacio en la capital y la vida cotidiana en las comunidades. El Estado moderno debe “funcionar” activamente a nivel local, tanto por la exigencia de administración eficiente de los recursos (que concuerda con la orientación minimalista) como por la demanda de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el bienestar (que corresponde con las expectativas de los pactos de paz y el proceso democrático). Parte esencial de ese funcionamiento tiene que ver con la prestación local efectiva de servicios, así como con la realización de un proceso continuo de descentralización fiscal. La resolución de controversias en lo local disminuye la necesidad del recurso a los ejércitos como garantes del orden público en todo el territorio nacional.

c) No se puede posponer más el desarrollo de medios activos, centrados en el Estado, para la generación de oportunidades de bienestar para el conjunto de la población. Los Estados fueron siempre garantes del bienestar de unos pocos y la reforma actual no ha transformado sustancialmente esa situación. **La mo-**

dernización del Estado en Centroamérica requiere el fortalecimiento ineludible de las capacidades redistributivas sin las cuales el receso democrático de fin de siglo en Centroamérica puede quedar en el olvido tras una nueva noche de enfrentamiento político militar. El camino para lograrlo está indisolublemente relacionado con la ampliación de la captación tributaria, por una parte y el fortalecimiento de la inversión social por la otra. El Estado del 2020 en Centroamérica tiene que ser social, o no será.

Este es el escenario al que se aspira. La inacción o la incapacidad de reforma en ámbitos sustanciales puede conducir a otros dos desenlaces para esta historia. Una prolongación inercial del *status quo*, que acumula déficits especialmente sociales, pero que puede ser administrada políticamente en el marco del funcionamiento articulado de ciclos políticos y económicos. O bien al deterioro de la legitimidad de las instituciones públicas, ante el fracaso de su gestión social y económica, que solo puede conducir de nuevo al principio: a la violencia política y la lucha fratricida. La opción es clara.

Executive summary

This analysis focuses on the question of the modernization of the state from a multidimensional perspective. It examines the economic and institutional aspects which are common to studies on the reform of the state, but also less frequent questions related to the social wellbeing which the state is capable of producing, or its ability to resolve by already well-known democratic means the conflicts over distribution which arise in societies subjected to rapid, intense, political and economic changes.

The study starts by recognizing that the sources of modernization of the state in Central America are varied and not necessarily complementary in the logic they encourage. Some reforms originate from an environment of economic policies of minimal inspiration, others from political processes which shape the dynamics of democratization and pacification. All converge in a transformation of state capacities which shows both progress and stagnation in respect of what has been seen during the last decade.

The analysis finishes by highlighting at least three essential observations for the definition of a positive scenario for the modernization of the state in Central America looking toward the year 2020:

a) **Modernization of the state will be achieved if development integral to its capacities is promoted.** The direction of change has been from a state centred on repression as a distorted expression of response to social demands during the authoritarian period, to a model based on the maintenance of fiscal equilibrium and promotion of private enterprise during the period of reform. In both cases, the development of institutional means for transparent, responsible decision-making and of administrative mechanisms for the development of activities geared to the promotion of social development have remained subordinate. The modern state of the future must not ignore the necessity of economic growth and fiscal equilibrium, but as the coordinating axis of its function it must take up again the development of its political and social capacities: it is a question of means of mediating in and resolving conflicts, means which can only possibly be developed by a state which keeps a tight rein on compensatory

excesses and is actively engaged in reducing the social deficits which harm stability in the region. If in the past the macroeconomic bias has permitted any level of improvement in the general situation of countries, it is possible that in future a greater development of institutional and social means will be imperative in order to approach with success the aspired-to integral development.

b) **The nation is no longer the state's sole socio-territorial frame of reference.** This means that the social frame of reference of state action has been substantially modified by the centripetal and centrifugal tendencies which lead to new forms of social territoriality in the context of the process of globalization. The previous state model was a militarized, centralized state. The state of 2020 must be decentralized and civil. The impetuses for this process come from an external environment which punishes the especially economic incapacity of the nation state and of an environment that is internal, especially local, which condemns the distance between palace decisions in the capital and everyday life in communities. The modern state must "function" actively at the local level, both because the efficient management of resources demands it (which concurs with the minimalist orientation) and because of the demand for greater participation by citizens in making decisions on wellbeing (which corresponds to the expectations of the peace agreements and the democratic process). An essential part of this function has to do with the effective local provision of services and with the implementation of a continuous process of fiscal decentralization. Resolving controversies at a local level reduces the need to resort to the armed forces as guarantors of public order throughout the national territory.

c) There can be no further postponement of the development of active, state-centred means of generating opportunities for wellbeing for the population as a whole. States have always been the guarantors of wellbeing for the few, and the current reform has not substantially changed this situation. **Modernization of the state in Central America requires the inescapable strengthening of capacities for redistribution,** without which the de-

mocratic recess in Central America at the end of the century will be consigned to oblivion after a new night of military political confrontation. The road to achieving this is indissolubly related to the extension of tax collection, on the one hand, and the strengthening of social investment on the other. The state of 2020 in Central America must be social, or it will not be.

This is the aspired-to scenario. Inaction or incapacity to reform in substantial areas can lead to two different endings to this story. A prolongation of the status quo out of inertia, which will accumulate especially social deficits, but which can be politically managed within the coordinated framework of functioning of political and economic cycles. Or to a deterioration in the legitimacy of public institutions because of the failure of their social and economic management, which can only lead back to the beginning – to political violence and fratricidal combat. The option is clear.

Introducción

Hacia finales de los años setenta el modelo de Estado desarrollado en la región empieza a transformarse en un escenario sociopolítico e internacional francamente poco favorable para el desarrollo de cambios institucionales capaces de confrontar los desafíos sociales y económicos de una región en las puertas de una crisis generalizada.

En este marco, el análisis del proceso de reforma se realiza a partir de la identificación de patrones de continuidad y cambio en un conjunto de actividades que los Estados están llamados a realizar para el cumplimiento de su objetivo terminal de integración y orden social. La reforma del Estado, tiene lugar en el marco de un proceso de transformaciones más integral que procura la estabilización de las economías en crisis y la consolidación de cambios estructurales para garantizar la sustentabilidad del crecimiento.

De manera integral estas reformas económicas pueden comprenderse como un *set* de iniciativas de política. Williamson (1990) identifica 10 variables que en otro lugar hemos sintetizado en cuatro componentes centrales: control fiscal, liberalización, desregulación y privatización (Sojo, 1998). Ahora bien, estas medidas de reforma pueden insertarse dentro de dos dimensiones más generales que aluden no a la orientación de las políticas, sino a su efecto sociopolítico. Estas dimensiones son en primera instancia **socio-territoriales** porque condicionan nuevas especificidades espaciales que se relacionan en conflicto con el poder central. El Estado aparece asociado a una socio-territorialidad en crisis producto del desplazamiento de los espacios de poder (Held et al., 1999) hacia arriba a entornos trans o supraestatales, tanto públicos como privados y, hacia abajo a la dimensión local que es el escenario en donde se integran población y procesos productivos.

En segunda instancia son **socio-económicas** en especial debido a la centralidad del problema del equilibrio fiscal en la orientación del modelo y a la forma en que condicionan los cambios organizacionales en los que se materializa la reforma.

El propósito terminal de la reforma es el equilibrio macroeconómico porque se entiende que el control del desequilibrio fiscal produce ahorro neto de recursos mejorando la capacidad de inversión privada y disminuyendo las distorsiones creadas por el funcionamiento del

Estado. Por ello nos parece relevante para el análisis de las opciones de modernización acudir a una interpretación funcional que se distancie de las explicaciones normativas de la función pública. Esta visión se desprende del reconocimiento de dos premisas de orden conceptual: la resultante de la gestión estatal no es un producto inmutable preconstituido socialmente; los productos de la gestión pública están condicionados por el movimiento de intereses dentro de la sociedad. En segundo término, el Estado adquiere autonomía relativa y su funcionamiento depende de la expresión particular en que se desenvuelven los conflictos sociales en comunidades concretas. El desarrollo de las capacidades del Estado, en consecuencia, expresa los diversos arreglos institucionales que, en escenarios políticos democráticos y en condiciones de reforma económica, asume el desarrollo de los antagonismos sociales.

La cuestión de las capacidades del Estado ofrece un horizonte analítico que permite captar a mi juicio el efecto funcional del proceso de modernización a partir de la observación del desarrollo de sus potencialidades. Grindle (1996: 7-8) considera que la capacidad del Estado depende de la habilidad para establecer y mantener funciones técnicas, administrativas, institucionales y políticas. Las funciones **técnicas** están en mucho asociadas a la gestión macroeconómica y capacidad tecnocrática y operativa; las funciones **administrativas** se relacionan con la capacidad de administración y desempeño efectivo de servicios económicos y sociales; las capacidades **institucionales** aluden a la formación de parámetros normativos que regulan las “interacciones económicas y políticas” y las capacidades **políticas** que pueden asociarse a lo que en otros contextos se denomina Buen Gobierno (World Bank, 1992) y que se relacionan con la disposición de condiciones para la formación de demandas sociales, representación de intereses y resolución de conflictos.

La interacción de las capacidades señaladas (implicación funcional) con las dimensiones de la reforma (efecto sociopolítico) tal y como aquí las hemos sintetizado produce una matriz de dos entradas. Las formas de la modernización del Estado en Centroamérica serán estudiadas a partir de las dimensiones de la reforma.

Figura No.1
Dimensiones de reforma y capacidades del Estado

Capacidades	Socio-Territorial	Socio-Económica
Técnicas	Descentralización e integración supranacional	Regulación y control fiscal
Administrativas	Gestión local de servicios	Privatización e inversión productiva
Institucionales	Democracia local	Supervisión y Defensoría
Políticas	Relaciones civiles militares	Inversión social y distribución

En lo sucesivo se analiza el proceso de modernización del Estado en Centroamérica poniendo énfasis en el período que abarca la década de los noventa, momento en el cual en los siete países de la región son observables grados de uniformidad en la orientación de las reformas políticas (hacia la consolidación de la democracia) y las reformas económicas (hacia la liberalización de los mercados). En primer lugar se pasa revista a la dinámica de las reformas del Estado en Centroamérica haciendo una parada obligada por la diversidad de casos, con la que se pretende enunciar las características del desarrollo del Estado en la región. Luego se examina el origen de la reforma del Estado en la región distinguiendo tres fuentes esenciales: la orientación minimalista, el proceso de democratización y finalmente los acuerdos de paz. En el tercer y cuarto apartados se examinan los principales resultados de la reforma del Estado en Centroamérica, procediendo por la descomposición de las variables que componen las dos dimensiones del análisis de la reforma: la socioterritorial y la socioeconómica. En el apartado destinado a las conclusiones se presentan reflexiones prospectivas que indican las orientaciones potencialmente válidas y las más probables en el desarrollo de los Estados en la región, estimando sus implicaciones sociales más urgentes.

1. La cuestión de la modernización del Estado en Centroamérica

1.1. Sobre la modernización

Modernización y reforma del Estado son expresiones cargadas de sentido. Modernización alude a mejoramiento, “aggiornamiento”, restauración o eliminación de prácticas consideradas “viejas”. Disolución o rescate de medios institucionales. Formación de nuevas prácticas e instituciones “acordes” con los tiempos. Modernización supone necesariamente un juicio negativo respecto del pasado. Se moderniza lo antiguo y este acto es en sí mismo un valor positivo. Los efectos de la modernización no tienen cabida en el cálculo del cambio. La reforma es el medio de la modernización, que es el fin¹.

De ese modo, el Estado moderno es eficiente, centrado en la regulación, pequeño en dimensión y facilitador de la gestión del mercado. El Estado premoderno es en contraste, interventor, ocupado de estimular el consumo y no la producción, hipertrofiado e ineficaz². Se trata de modernizar al mismo tiempo en que se impulsa una forma nueva de vinculación con la economía internacional. Ello requiere el desarrollo simultáneo y problemático de medios institucionales “autónomos” desde el punto de vista de las clases sociales, eficientes y capaces,

¹ Según Offe (1996: 5) lo moderno tiene una expresión empírica y otra normativa. Al mismo tiempo describe características y establece parámetros de evaluación respecto de los cuales las ideas y las relaciones sociales pre o antimodernas son criticadas por deficientes, retardatarias, regresivas, etc.

² La transformación del Estado proviene esencialmente del entorno supraestatal. La transformación de la gestión pública es una autotransformación, transportada por el encadenamiento disciplinario de una red de tecnopolíticos que comparten preferencias teóricas y políticas desde los gabinetes económicos locales y los organismos multilaterales. En el proceso de formulación y puesta en práctica de las opciones de reforma no hay la imposición del interés imperial del “otro” externo y explotador frente a un “nosotros” homogéneamente pobre e incapaz de imprimir rumbos específicos a la reforma inducida. Citando a John Ikenberry, Martínez (1999) destaca la existencia de tres mecanismos de interacción entre las agencias promotoras de las reformas y los procesos que tienen lugar en el ámbito interno: se trata de la inducción, la adaptación (resultante de la imitación y el isomorfismo institucional) y el aprendizaje que resulta de la acumulación de conocimientos.

que al mismo tiempo “impulsan” un programa económico que tiene una determinada connotación social³.

Ahora bien, la pregunta que compete formular de seguido es ¿cuál es el peso relativo de la nación en la transformación del Estado inducida por el proceso de globalización? La respuesta es clara: la nación imprime una historia institucional, una cultura política y un referente social. La historia institucional tiene que ver con el desarrollo relativo de los medios de toma de decisiones políticas. No es lo mismo adoptar iniciativas de reforma respecto de aparatos institucionales precariamente desarrollados en su capacidad de prestación de servicios sociales y al mismo tiempo hiperdesarrollados en su capacidad de represión, frente a sociedades basadas en un acuerdo político que impone el consenso a la represión. La cultura política de sociedades fracturadas por la guerra civil aumenta valores negativos como la desconfianza interpersonal y el descrédito de las instituciones⁴. El empobrecimiento y la mala distribución del ingreso afectan la forma en que la sociedad percibe al Estado y a las oportunidades de bienestar que genera o es incapaz de desarrollar⁵. Estos rasgos que aquí hemos

³ Véase más adelante, en el numeral 3.2.3. sobre desregulación y eficiencia, la contribución del concepto de “autonomía incrustada” (embedded autonomy) de Peter Evans (1995) para la comprensión de este compromiso con la capacidad burocrática y el interés económico que caracteriza formas no depredatorias del Estado moderno.

⁴ Sobre esto hay abundante evidencia estadística. Especialmente en PNUD (1998), Rodríguez, Castro y Espinoza (1999) y Seligson y Córdova (1995).

⁵ FLACSO ha realizado estudios sobre gobernabilidad que intentan valorar comparativamente la percepción de confianza en las instituciones entre categorías sociales que pueden considerarse “ganadoras y perdedoras” del proceso de reforma. Véase Gálvez (1995), Briones y Ramos (1995) y Sojo (1995), para Guatemala, El Salvador y Costa Rica respectivamente. Más recientemente el informe anual del BID, 1998-1999, dedicado a la cuestión de la desigualdad plantea claramente que “La falta de confianza en la democracia y en las instituciones que se encuentra asociada con la mala distribución del ingreso en América Latina puede tener implicaciones en el funcionamiento de los sistemas políticos. En sociedades fragmentadas y donde no hay confianza en las instituciones son más complejos e inciertos los procesos de agregación de las preferencias de los individuos y mayores los conflictos de distribución de los recursos públicos. También es más difícil la integración económica y social de los diferentes grupos y es más factible que el aparato estatal quede

considerado indicativos de la “nación”, imponen ritmos distintos a los propósitos, orientación y aplicación de reformas que se orientan a la modernización del Estado. Por eso aunque la prescripción sea semejante, los Estados se reforman a ritmos desiguales. En tal caso, el reconocimiento del plural como producto es básico: no hay un Estado moderno esencial, ni siquiera cuando se exige su calificación como democrático liberal.

Si la nación impone especificidad histórica, la cuestión del Estado no es menos diversa o compleja. Para evitar confusiones, aquí entenderemos el Estado como la expresión institucional de las relaciones dominantes de poder en una sociedad concreta. Estamos advertidos plenamente de que la dimensión institucional no es exhaustiva en cuanto a las posibilidades explicativas de la formación, desarrollo y modernización de los Estados⁶. Los Estados son dimensiones normativas, discursivas y sociales para citar solo algunas posibilidades explicativas. No obstante la dimensión institucional se presenta como eje referencial porque en buena parte esa es la comprensión de la reforma que modifica el Estado. Así por ejemplo, en los diagnósticos que originaron la revolución neoliberal y neoconservadora, el Estado es percibido como el origen de los desequilibrios económicos que inducen la crisis y sus consecuencias sociopolíticas⁷.

sujeto a influencias de grupos de presión, corrupción e ineficiencia, todo lo cual contribuye a mantener la desigualdad” (BID, 1999:26).

⁶ Jessop (1996) plantea por ejemplo que el carácter del Estado puede establecerse a partir de seis dimensiones conceptuales. Las primeras tres, referidas al ámbito formal e institucional, conciernen formas de representación, de organización interna a través de distribución de poderes y las formas de intervención entre el ámbito público y privado. Las otras tres dimensiones se refieren a aspectos estratégicos, en primer lugar el reconocimiento de las bases sociales del poder del Estado, en segundo lugar el establecimiento de prácticas y proyectos que consolidan la unidad interna del Estado (como parte de la sociedad) y en tercer lugar el plano discursivo que describe la comunidad “ilusoria” cuyos intereses y cohesión son administrados por el Estado.

⁷ Cox (1987: 286-87) asegura que la transformación derivada del modelo Thatcher-Reagan, que denomina hiperliberal, se enfrenta esencialmente con las reacciones sociopolíticas producidas por el liberalismo. El gasto público, los subsidios a la producción y las regulaciones públicas para proteger al público deben ser debilitadas o desmanteladas de acuerdo con este modelo.

1.2. ¿Estados centroamericanos?

¿Hay un Estado para modernizar? El desarrollo del Estado en América Central es un tema de controversia. Con la excepción de Costa Rica y de esporádicos esfuerzos institucionales, a menudo conducidos por grupos militares asociados a intereses económicos modernizantes, el Estado es una institución de bajo perfil o de reciente factura. O mejor dicho, ciertas capacidades del Estado relacionadas con el establecimiento de un orden político estable, se hicieron depender de la fuerza de las armas. La lógica de la política, que es el centro articulador de la formación de lo estatal, quedó reducida al ejercicio de la fuerza militar, del monopolio ilegítimo de la violencia. El eje de la estabilidad, definida así como autoritaria y antidemocrática, estuvo centrado en la defensa militar del patrimonialismo oligárquico. Los Estados fueron más “sultanatos” en la locuaz expresión de Rouquié (1984: 177) que aparatos institucionales modernos, conformados en el sentido occidental⁸.

Lo que es común en la experiencia histórica de las sociedades centroamericanas es la subordinación de la lógica de la política institucional a la precaria integración del orden autoritario primero y a la capacidad de cohesión que genera el funcionamiento de los mercados, en la actualidad. Este es el modelo extremo de evolución del Estado porque en el medio cabe observar procesos institucionales más o menos autónomos que dan una idea de estatalidad aún en medio de las privaciones del Estado mínimo.

En suma puede decirse que el punto de partida de la reforma económica en Centroamérica es un Estado mínimo, producto de la combinación de un coqueteo liberal nunca desarrollado en sus máximas consecuencias, formas populistas de intervencionismo social y finalmente un estado de seguridad nacional que subvirtió la política en nombre de la estabilidad y el orden.

⁸ La paradoja del presente es que en la época actual la política sigue en condición de subordinación, esta vez no a un dominio tradicional autárquico y patrimonial, sino a la capacidad estabilizadora de los flujos externos. Como lo dice Touraine (1995), hoy día los Estados hacen depender más la estabilidad social de la atracción de inversiones que de la gestión política.

No obstante es necesario distinguir dimensiones que enuncian grados de desarrollo institucional distinto, expresión sin duda de experiencias históricas que trascienden los rasgos comunes de las sociedades del Istmo Centroamericano⁹. Tales características pueden establecerse a partir de la observación de cuatro indicadores: nivel de gasto público en relación con el producto, gasto público en los sectores sociales (como porcentaje del gasto total y del PIB respectivamente), porcentaje de impuestos sobre el producto, y la ubicación en relación con el Índice de Desarrollo Humano que puede considerarse indicativa de la capacidad socialmente integradora derivada de la gestión pública (Véase Cuadro No.1).

Cuadro No. 1: Centroamérica: Modalidades estatales

	Indicadores				
	Gasto público ¹	Gasto social ²	Carga tributaria	IDH	
El Salvador	13.9	26.5	7.7	11.1	114
Guatemala	6.8	42.1	4.2	9.4	111
Nicaragua	28.4	35.6	10.7	24.1	126
Honduras	24.9	31.9	7.2	16.6	119
Panamá	25.2	39.9	21.9	-	45
Belice	20.2	-	-	-	63
Costa Rica	25.7	65.1	20.8	17	34

1 Como porcentaje del PIB.

2 La primera cifra indica porcentaje del gasto público y la segunda, porcentaje del PIB.

Fuentes: BID (1998); CEPAL (1999); Estado de la Región (1999); UNDP (1998).

⁹ Siguiendo la clasificación propuesta por Offe (1996: 5) de manera más o menos secuencial: **Estado nacional** (que integra un territorio y propone una hegemonía cultural), **Estado constitucional** (institucionaliza por medio de normas), **Estado democrático** (consolida derechos políticos) y **Estado social** (ofrece bienestar) en Centroamérica tendríamos situaciones de Estado democrático con pretensiones sociales en Belice, Costa Rica y Panamá. Honduras sería una situación de Estado constitucional con pretensiones democráticas, lo mismo que El Salvador. Guatemala y Nicaragua serían Estados nacionales con pretensiones constitucionales y democráticas. La ubicación precisa es riesgosa porque el desarrollo del Estado en Centroamérica es una especie de sucesión de etapas inconclusas.

Se observa en primer lugar que el tamaño relativo del Estado oscila entre las dimensiones mínimas de Guatemala y los niveles superiores al 25% del PIB en los tres países del sur. El compromiso social es *muy bajo* en el indicador de prioridad macroeconómica (gasto social como porcentaje del PIB) en Guatemala, *bajo* en El Salvador y Honduras, *moderado* en Nicaragua y *alto* en Costa Rica y Panamá. En términos fiscales (porcentaje del gasto total), la situación cambia presentándose baja en El Salvador, moderada en Nicaragua, Honduras y Panamá, un poco más arriba en Guatemala y muy alta en Costa Rica. La capacidad distributiva medida a partir de la relación entre el ingreso tributario y el producto se muestra baja en Guatemala y El Salvador, moderada en Honduras y Costa Rica y alta en Nicaragua. Por último el rendimiento general del sistema queda enunciado con la observación de la posición en el Índice de Desarrollo Humano con base en el informe 1999.

El reconocimiento del desarrollo desigual de los estados centroamericanos es importante porque conforma el núcleo básico sobre el que se asienta la reforma. La diversidad es el rasgo más notorio, aunque las prescripciones modernizantes no la reconocen y eventualmente parten de una homogeneidad que no existe.

2. Los motores de la modernización del Estado en Centroamérica

El programa de reforma y modernización del Estado se origina en un diagnóstico centrado en el exceso de actividad pública en relación con sus aportes a la sociedad y con la capacidad social de financiamiento. El Estado, la actividad pública en general, es definida como ineficiente y cara. La reducción neta de su peso relativo en la sociedad es la única prescripción posible.

La reforma nunca estableció necesariamente opciones para la reducción, pero es evidente que el espacio de maniobra político iba a permitir recortes en unas actividades y no en otras. La otra cara de la medalla de la reforma económica es que la reducción de la actividad pública tenía que ser complementada con el fomento del funcionamiento de los mercados. “Tanto mercado como sea posible, tanto estado como sea necesario” se convirtió en el “leitmotiv” de las transformaciones institucionales. Así los problemas de la crisis son atribuidos a un modelo de desarrollo fundado en la intervención económica del Estado. Pero este modelo se desempeñó pobremente en Centroamérica. El enfrentamiento es entonces con una metáfora del Estado (Rivera, 1995) que más bien asume connotaciones hiperbólicas. Y esto es esencial en la medida en que la capacidad más desarrollada de los Estados centroamericanos, la represiva, no experimenta durante la primera fase de las reformas cambios significativos. Y en todo caso cuando cambia, como veremos, es por el influjo de una reforma que responde no a la racionalidad protomercantil, sino a las exigencias de los acuerdos de paz.

Por eso la alusión del título a la fábula infantil de Andersen tiene una clara intencionalidad. Se pretende mostrar que la reforma supone la fundación de nuevas prácticas institucionales requeridas por racionalidades políticas y tecnocráticas en disputa pero congruentes en su vínculo problemático con el Estado. Todo el mundo “acepta” que el Estado sea identificado como la base de los problemas aún cuando la realidad no lo demuestre: el “estatismo” es el traje nuevo del emperador que todos dicen ver, aún en Centroamérica. El estatismo es inaceptable incluso ante la evidencia de formas institucionales atrofiadas. La paradoja de la modernización del Estado en Centroamérica es que no hay mucho por modernizar.

De ahí que los parámetros del análisis que se ofrece sean al mismo tiempo indicaciones de los contenidos que la modernización del Estado en Centroamérica requiere. Algunos ciertamente aluden al control fiscal y la eficiencia institucional, pero una buena parte se relaciona con la necesidad de crear, de inaugurar prácticas estatales en territorios de la vida social dejados al tenor de la administración autoritaria del pasado o al rigor de las fuerzas del mercado en el presente.

Distinguimos entonces dos fases en el desarrollo de las estrategias de transformación del Estado en Centroamérica. La primera de marcado sesgo fiscal se orienta a la reforma institucional y a la reducción del gasto público. Esta fase se desarrolla de modo contemporáneo con los procesos de enfrentamiento político militar. La segunda fase supone más bien el desarrollo de medios institucionales nuevos y corresponde mejor con el período de posguerra¹⁰.

2.1. La comprensión minimalista del “problema” del Estado

La comprensión minimalista de la reforma del Estado tiene una dimensión fiscal e institucional de la reforma que responde a una valoración negativa de la gestión pública en todas sus dimensiones. Frente a la limitada capacidad distributiva, frente a los tímidos impulsos productivos del modelo anterior, frente a la evidencia de excesos burocráticos y frente a la incautación basada en el oportunismo familiar y político, el mercado aparecía por todos los flancos como un instrumento más justo para la asignación de recursos. Se pretende probar como cierta la sentencia según la cual las injusticias generadas por el mercado, son en tanto atribuidas a procesos estructurales ajenos a la voluntad de los individuos, más tolerables para la población que las que se originan en el funcionamiento político del Estado o en formas de organización social precapitalistas (Fukuyama, 1993).

¹⁰ Corresponden también con las dos fases en que se periodiza la aplicación de reformas económicas en América Latina: la primera fase centrada en la ortodoxia fiscal y la segunda en la reforma institucional y normativa. Sobre ello véanse las contribuciones de Naím (1995) y Thorpe (1998).

Costa Rica, Honduras, Guatemala y El Salvador inician el proceso de transformaciones a comienzos de los años ochenta bajo el ímpetu de la cooperación financiera del gobierno de los Estados Unidos. En el marco de los programas del Fondo de Apoyo Económico y con recursos entregados en forma de donación, la Agencia para el Desarrollo Internacional, USAID, creó condiciones para el desarrollo de las reformas de primera fase que experimentaron los Estados centroamericanos.

Así, en el caso de Costa Rica (Sojo, 1991 y 1992), la estrategia fue esencial para habilitar medios financieros que hicieron posible la liquidación, fusión y privatización del sector de empresas estatales dedicado a la producción directa de bienes finales. Asimismo participaron plenamente en el desarrollo de reformas legales que al cabo del tiempo, si bien no lograron la privatización del sistema bancario estatal, permitieron la consolidación del sector financiero privado.

En El Salvador, el centro de las operaciones de reforma en esta primera fase giró alrededor de la transformación del sistema financiero y de la privatización de entidades relacionadas con el medio rural. Esta intervención es tardía porque si bien USAID tiene una influencia poderosa en el financiamiento del presupuesto nacional de El Salvador durante toda la década de los ochenta alcanzando, según Cuenca (1992) una cuarta parte del mismo¹¹, los primeros años están dedicados a las tareas de estabilización económica necesarias para mitigar el peso de la guerra en la economía nacional (Cuenca, 1992 y Rosa, 1992).

En Guatemala los efectos de la política de cooperación económica de Estados Unidos en los ochenta fueron menores, a causa del distanciamiento con los militares guatemaltecos. Es importante señalar que el grado de problematización de la presencia pública en Guatemala parte del reconocimiento del limitado desarrollo del Estado en el país.

¹¹ La dependencia del financiamiento de AID es importante si se considera además la existencia de un Presupuesto Extraordinario casi por completo financiado por la ayuda de los Estados Unidos. Entre 1983 y 1989 la ayuda financiera de USAID al Ministerio de Obras Públicas, por ejemplo, representó 46% del monto de las inversiones directas de la entidad (Cuenca 1992: 153).

Así se reconoce que el objetivo de fortalecer el desarrollo del sector privado puede, en este caso, requerir incluso de la ampliación de la presencia del Estado (Escoto y Marroquín 1992: 41).

En Nicaragua el proceso de transformaciones no se inicia con el impulso financiero de los Estados Unidos, pero sí es precipitado por la influencia de la política de enfrentamiento que Washington articuló contra el proyecto sandinista durante las administraciones de Reagan y Bush. Las primeras medidas de reforma económica se desarrollan todavía durante el período revolucionario en 1988. Con la derrota electoral del sandinismo, se abren las puertas para un programa de reforma más acorde con las experiencias ya desarrolladas en los demás países de la región, especialmente en Costa Rica (Saldomando, 1996; Neira, 1996; Sojo, 1998). Así por ejemplo se acentúan los programas de disminución del empleo público instalando incentivos económicos para el retiro voluntario contra el procedimiento más traumático de “compactación” (eufemismo para retiro forzoso) desarrollado en los últimos años del gobierno sandinista.

En Honduras, las reformas se empiezan a desarrollar de manera marginal en la segunda mitad de los años ochenta. Para 1988, la adopción de un primer programa de ajuste estructural con el Banco Mundial se ve obstaculizada por las exigencias del ciclo electoral que desde entonces condiciona la aplicación de las prescripciones de transformación económica en el país. El programa sostenido de reforma económica se inicia en los noventa durante la administración de Rafael Callejas, que desarrolló programas de liberalización, apertura y privatización, con esquemas de compensación social simultáneos en el marco de programas de inversión social para la creación de infraestructura y la generación de empleo, y de asignaciones familiares para el otorgamiento de subsidios en especie a familias en necesidad (Díaz, Robleda y Salomón, 1997).

En Panamá las iniciativas de reforma se adoptan una vez que se reinstaura la normalidad del régimen institucional después del catastrófico período que llevó a la instalación de una dictadura militar abierta dirigida por el General Noriega, el bloqueo impuesto por Estados Unidos como medida de presión y el desenlace violento con la invasión militar del 20 de diciembre de 1989. Durante los ochenta Panamá había iniciado un proceso de reformas destinado a disminuir el des-

equilibrio fiscal, ampliar la apertura de la economía especialmente por medio de la reducción de aranceles, flexibilizando el mercado laboral e iniciando la privatización de empresas estatales de importancia secundaria. El proceso se estancó durante el período 1987-1988 debido a las sanciones económicas aplicadas por Estados Unidos contra el régimen de Noriega, y es retomado con mayor intensidad a partir de enero de 1990 con la instalación del Gobierno de Guillermo Endara (Adames, 1999).

En Belice, finalmente, la reforma económica está contenida en un proceso de afinamiento institucional que redefinirá el papel y composición del poder ejecutivo y legislativo y judicial; modernización del servicio público, mayor transparencia financiera, un proceso de descentralización y finalmente medios para ampliar la participación de la sociedad civil, como expresión de lo que Cacho (1996) denomina el fracaso del modelo Westminster.

2.2. Otras fuentes de modernización: pacificación y democratización

Por importante que haya sido la orientación minimalista de la reforma del Estado, en el caso centroamericano no es el único origen de las iniciativas de transformación institucional. Otros dos procesos inducen cambios institucionales que ocurren de manera simultánea con los que orientan la reforma económica. Se trata en primer lugar de los procesos de pacificación que experimentan tres países de la región (Nicaragua, El Salvador y Guatemala) y de los procesos de democratización política que experimentan además de esos tres, otros dos (Panamá y Honduras).

La necesidad de reconocer estos procesos como motores de transformaciones institucionales y políticas en el papel del Estado es que se originan en racionalidades que no tienen vínculos necesariamente afines con la racionalidad macroeconómica de la reforma motivada en preocupaciones fiscales minimalistas.

La tensión entre racionalidades puede expresarse en tres sentidos¹²: primero la racionalidad de la reforma dominante es de origen fiscal, lo que significa que las transformaciones institucionales responden prioritariamente a objetivos de generación de equilibrio fiscal. Debido a que los ingresos presentan rigideces mayores que los gastos, entonces se tiene que la racionalidad fiscal induce la reducción del gasto y con ello sus expresiones institucionales. La racionalidad fiscal, impulsada por el pensamiento tecnocrático, tiene el objetivo de reorientar la asignación de recursos hacia el mercado. Por ello el modelo no sólo precisa de la disminución de los gastos para la reducción del desequilibrio en el corto plazo, sino de la ampliación (con efectos fiscales contradictorios) de los estímulos para la producción privada de bienes y servicios. Esta racionalidad está en el discurso tecnopolítico (Silva, 1999; Grindle, 1996), y es socialmente sustentada por la combinación de intereses entre los sectores más dinámicos del capital nacional (vinculados a los circuitos de producción de bienes transables y al núcleo comercial financiero), con un entorno más amplio integrado por lo que Robinson (1997) denomina la elite transnacional. Naturalmente, los costos distributivos¹³ de la aplicación de reformas orientadas con esta racionalidad, suponen infringir castigo y crear resistencia entre los sectores sociales tributarios del modelo anterior, especialmente entre grupos agropecuarios e industriales protegidos; empleados públicos y pequeños productores ligados a redes deprimidas del consumo interno.

El caso de las reformas originadas en procesos de pacificación es distinto. Aquí los actores dominantes del proceso, las fuerzas contendientes, asumen roles protagónicos, tanto en la orientación de las iniciativas, como en las transformaciones institucionales que los pactos generan. El caso paradigmático tiene que ver especialmente con el

¹² Un análisis más integral de las implicaciones de estas racionalidades en la ponderación de las posibilidades de gobernabilidad de las nuevas democracias centroamericanas lo hemos realizado en Sojo (1999).

¹³ Se refieren al efecto diferenciado que los sucesos económicos tienen sobre los distintos sectores sociales y a los antagonismos y disputas que tales diferencias suscitan. Para un análisis de las reformas económicas de América Latina y su impacto distributivo véase Przeworski (1991).

efecto de las reformas en la institucionalidad castrense; los ejércitos son actores centrales de los acuerdos de paz y negocian con los alzados, a cambio de su desbandada, transformaciones institucionales que van desde lo normativo (Códigos militares) hasta lo funcional (tamaño de la fuerza y disposición de recursos). La racionalidad política de los pactos de paz supone el privilegio de los antagonismos político militares por sobre otros órdenes de conflicto social, lo que en la práctica produce formas de “distanciamiento” de los compromisos derivados de los acuerdos con las exigencias distributivas ocasionadas por el funcionamiento cotidiano de los mercados. Dónde este distanciamiento es más claro es en Nicaragua, porque prácticamente los acuerdos de paz, salvo compromisos de localización de los alzados y el costo de la desmovilización de los efectivos del ejército, no logran alcanzar un nivel de concreción tal que suponga competencia con demandas de compensación fiscal por parte de otros sectores sociales. En El Salvador y Guatemala hay intentos ciertamente poco exitosos por incluir demandas no corporativas en el desarrollo de los acuerdos de paz. No obstante, en estos casos, la dinámica misma del enfrentamiento entre civiles ha desbordado, o simplemente ignorado, los compromisos pactados en la mesa de negociaciones para la pacificación. En El Salvador el Plan de Reconstrucción Nacional que sólo logra mantenerse en situaciones de austeridad fiscal gracias a la cooperación internacional, es impulsado con regular éxito (Sojo, 1995, 1998 y 1999). En Guatemala sectores sindicales han denunciado la existencia de contenidos económicos en los acuerdos de paz que lesionan el interés de los grupos mayoritarios de la población.

El proceso de democratización induce también una racionalidad distinta. En otro lugar hemos señalado que el proceso de democratización en Centroamérica antecede la negociación político militar. Por lo tanto se lanzan iniciativas de reforma institucional, en especial relacionadas con la modernización de los sistemas electorales y de administración de justicia, que responden a la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales y políticas del Estado. Estas iniciativas se relacionan incluso conflictivamente con la lógica minimalista de las reformas económicas, dado que en buena medida implican la creación de instituciones y la ampliación de actividad pública estatal en ciertos ámbitos de la vida social.

En suma, mientras la racionalidad tecnocrática afirma la necesidad del equilibrio fiscal, y ello se procura fundamentalmente por medio de la reducción del gasto, alimentando así prácticas de exclusión y discriminación social (porque se limita la capacidad de supervivencia de quienes no ofrecen garantía de inserción dinámica en la modernidad), las racionalidades derivadas de los acuerdos de paz y el proceso de democratización intentan, alternativamente, crear medios de inclusión social y mecanismos institucionales y normativos especialmente necesarios para la resolución pacífica de los conflictos generados por la crisis.

Por ello no puede afirmarse que la modernización del Estado es en Centroamérica producto exclusivamente de la reforma económica minimalista o neoliberal. En el caso de las sociedades que provienen de situaciones político militares, la fundación de prácticas institucionales nuevas es el resultado de una mezcla de racionalidades en disputa. Por otro lado, en el caso de los países que no experimentaron situaciones de violencia política armada, la modernización es el producto de la adaptación de las cualidades del modelo anterior a las exigencias de un entorno económico más hostil y competitivo.

3. La dimensión socioterritorial de la reforma

En lo sucesivo haremos un recuento de los rasgos principales de las iniciativas de reforma del Estado adoptadas en Centroamérica a partir de los ejes establecidos en la matriz de capacidades y dimensiones de reforma. Pero partamos por el final: el análisis de las distintas expresiones de reforma es intencional porque se trata de destacar debilidades que deben ser descartadas o fortalezas que deben ser impulsadas con mayor brío. En resumen, la valoración de las reformas conduce a una propuesta normativa que tiene al menos los siguientes componentes:

d) **La modernización del Estado requiere el desarrollo armónico de sus capacidades.** El modelo actual ha puesto excesivo énfasis en que la función primordial del Estado ya no es la represión legítima, como afirmaba el liberalismo weberiano antiestatista, sino el mantenimiento de un clima apropiado para los negocios por medio de la administración y control macroeconómico. En unos casos ello conduce a más intervencionismo del que los neoliberales pueden siquiera imaginar. El estado moderno del futuro no ignora esa necesidad, pero debe retomar como eje articulador de su funcionamiento el desarrollo de sus capacidades políticas: se trata de medios de intermediación y resolución de conflictos que solo son potencialmente desarrollados por un Estado que mantiene a raya los excesos compensatorios y se compromete activamente en la disminución de los déficits sociales que dañan la estabilidad en la región. Si en el pasado el sesgo macroeconómico ha permitido algún nivel de mejoría en la situación general de los países (como queda evidente en el caso de El Salvador) es posible que en el futuro un sesgo político se imponga como necesario para aproximarse con éxito al desarrollo integral a que se aspira.

e) **El referente socioterritorial del Estado se ha modificado sustancialmente.** Esto introduce naturalmente preocupaciones de todos los órdenes aunque, en primera instancia emerjan con mayor fuerza, las que se relacionan con el trinomio descentralización-desmilitarización-integración regional. El Estado del modelo anterior fue un Estado militarizado y centralizado. El Estado

del 2020 debe ser descentralizado y civil. Los impulsos de este proceso provienen de un entorno externo que castiga la incapacidad especialmente económica del Estado nacional y de un entorno interno, especialmente local, que denuncia la distancia entre las decisiones de palacio en la capital y la vida cotidiana en las comunidades. El Estado moderno debe “funcionar” activamente a nivel local, tanto por la exigencia de administración eficiente de los recursos (que concuerda con la orientación minimalista), como por la demanda de mayor participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el bienestar (que corresponde con las expectativas de los pactos de paz y el proceso democrático). Parte esencial de ese funcionamiento tiene que ver con la prestación local efectiva de servicios, así como con la realización de un proceso continuo de descentralización fiscal. La resolución de controversias en lo local disminuye la necesidad del recurso a los ejércitos como garantes del orden público en todo el territorio nacional.

f) Por último, en el plano socioeconómico, los Estados fueron siempre garantes del bienestar de unos pocos y la reforma actual no ha transformado sustancialmente esa situación. **La modernización del Estado en Centroamérica requiere el fortalecimiento ineludible de las capacidades distributivas y redistributivas** sin las cuales el receso democrático de fin de siglo en Centroamérica puede quedar en el olvido tras una nueva noche de enfrentamiento político militar. El Estado del 2020 en Centroamérica tiene que ser social, o no será.

3.1. Descentralización e integración regional¹⁴

La región presenta una situación de lo local caracterizada por ciertos rasgos compartidos, tales como el esquema hipercentralizado del aparato institucional, tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, lo que

¹⁴ Este apartado se sustenta en buena parte en la contribución de Roy Rivera de FLACSO Costa Rica, preparada como insumo para el tema Modernización del Estado del Proyecto Centroamérica 2020; véase Rivera (1999).

en consecuencia ha tenido como resultado una municipalidad históricamente débil y precarizada. Salarios bajos, poca escolaridad, pocos recursos, visión centralista, prácticas clientelistas, rutinas administrativas artesanales y autorreferenciadas, poca autonomía, desconexión respecto a los intereses generales de las colectividades locales son algunas de las manifestaciones de este perfil de municipalidad que ha predominado en la región.

El marco que explica este comportamiento es la conformación de una cultura político-administrativa centralista que desbordó la esfera institucional y que se instaló en el sentido común de la gente: colectividades locales que no han tenido mecanismos de fiscalización de las prácticas municipales, déficits de legitimidad del ente gubernamental local como resultado del imponente peso de las instituciones del poder central, existencia casi nula de fórmulas de democracia participativa y representativa, que hayan sido registradas en el sentido común de los ciudadanos y asimiladas como prácticas de vida política y finalmente, la costumbre de plantear las demandas sociales ante el poder central, fundamentalmente.

Es así como Centroamérica, a pesar de ser una región en la cual han predominado el centralismo institucional y sistemas políticos caracterizados por el autoritarismo y la hiperconcentración del poder, comenzó a partir de la segunda mitad de la década pasada a conocer los primeros ensayos de descentralización y de reformulación del esquema municipal. Entre ellos se puede mencionar la Ley de Municipios en Nicaragua (año 1988); la Ley Municipal en El Salvador (1985) y las reformas de 1986 y 1987 que hacen posible el Código Municipal y la Ley Orgánica de funcionamiento del ISDEM - instituto que tiene asignadas las tareas de desarrollo local -; la Reforma Constitucional en Guatemala (1985) que estipula la asignación de un 8% del presupuesto nacional, la ley de regionalización (1985), y la promulgación del Código Municipal en 1988; en Honduras la reforma constitucional que concede a los municipios el 5% del presupuesto; y en Costa Rica, aún cuando no se aprobó ninguna modificación de la naturaleza de las anteriores, se constata una ascendente tematización de la cuestión de la descentralización dentro de las agrupaciones políticas y algunos actores estatales, así como la promoción de cierto tipo de operaciones institucionales que pretenden contrarrestar el centripetismo estatal. En Belice, desde 1994 sectores de la sociedad civil han estado demandando reformas orientadas al fortalecimiento del

poder local y la descentralización fiscal y administrativa. Actualmente el alcalde de Belice City es electo popularmente y el partido gobernante se ha comprometido a otorgar independencia y recursos financieros al Concejo de la ciudad de Belice, y al resto de consejo municipales (Town Boards). La reforma comprometida y aplicada incluye la elección directa de alcaldes y el manejo autónomo de servicios e impuestos municipales. El proceso de reforma se ha desarrollado en consulta con organizaciones civiles y el gobierno ha creado un nuevo puesto ejecutivo denominado Asesor Financiero Municipal (Usher, 1999).

3.1.1. Integración regional: la construcción de una “estatalidad” regional centroamericana

La descentralización político administrativa es la fuerza centrífuga del proceso de globalización que promulga condiciones nuevas para el desarrollo socioeconómico a partir de capacidades institucionales y sociales que tienen una fuerte vinculación con el territorio. El reverso, la fuerza centrífuga, apunta en lo social a la consolidación de prácticas económicas y culturales aisladas del plano estatal-nacional y que empiezan a corresponder con procesos que ocurren en territorialidades más extensas. El impulso más dinámico de este proceso es conducido por las fuerzas del mercado y los efectos sociales que su funcionamiento genera, como por ejemplo, los flujos financieros y comerciales cada vez más intensos y los movimientos migratorios cada vez más masivos. Así el intercambio comercial intra-regional ha pasado de 641 millones de dólares en 1990 a 2300 en 1998 (CMCA, 1999-1994). Aunque no se tiene certeza sobre la magnitud de los flujos migratorios, es palpable el incremento sostenido de tales desplazamientos¹⁵.

Pero en el plano político institucional la cuestión regional aparece también dinámica. Desde la instalación de la ronda de negociaciones de Esquipulas entre los presidentes de la región en 1987 hasta la

¹⁵ Sobre este tema existe una creciente bibliografía. Específicamente sobre el caso de la migración nicaragüense a Costa Rica, que es la más intensa a nivel subregional, véase Morales y Crankshaw (1998), Morales y Castro (1999) y FLACSO-OIM (1999).

fecha, un nuevo impulso de formación institucional supranacional ha tenido lugar en Centroamérica. En este corto período se han creado numerosas instituciones nuevas y algunas estimaciones señalan un universo de al menos 54 instituciones (Sojo, 1997b). Muchas de ellas serán, sin duda, los referentes de un proceso de formación de una política regional en los próximos veinte años. Las instituciones más importantes en este sentido son el Sistema de la Integración Centroamericana y el Parlamento Centroamericano¹⁶.

El tema de la integración supranacional es indiscutiblemente un componente central de la visión futura de Centroamérica. Algún grado de interacción conjunta es necesario y posiblemente inevitable, aunque no existen suficientes indicios para afirmar que en las primeras dos décadas del próximo siglo Centroamérica haga avances significativos hacia la unidad. En lo que a esta reflexión compete, la cuestión de la integración regional y el movimiento supranacional de factores de producción y de personas en la región son datos del entorno que los Estados no podrán ignorar. La modernización del Estado no puede ser ajena a las fuerzas centrípetas que desde afuera y desde abajo (en el sentido de la demanda democrática) impulsan a una mayor descentralización. Por la misma razón tampoco podrán ser ajenos a los impulsos integradores que crean problemas comunes y oportunidades de desarrollo y bienestar que transitan, sin conocer fronteras, en el terreno social y económico del Istmo.

3.2. La democracia local

De alguna manera los contenidos de la política local, entendida en sentido amplio como la forma que asume la relación Estado-localidad, constituyen un indicador de la existencia o no de prácticas democráticas en unidades territoriales claramente delimitadas, como las comarcas, los distritos o los cantones. Tanto las grandes modificaciones globales que se producen en la política local (descentralización, reforma municipal, regionalización, etc.) y el signo de las mismas, como el modo específico en que se relacionan el Estado y la municipalidad

¹⁶ Sobre el Parlamento Centroamericano existe muy poca bibliografía disponible. Un análisis recientemente publicado se encuentra en Sojo (1999b).

con una determinada colectividad local, ponen de manifiesto la salud de la democracia a esa escala.

Si la democracia como forma de organización política de las sociedades en América Central, con raras excepciones, no ha sido la modalidad predominante, menos lo ha sido de las localidades.

En general, se observa que los formatos de representación en el ámbito local alejaron a los ciudadanos de la gestión local y nacional. Existe, en términos generales, un claro distanciamiento entre la estructura político-administrativa y la sociedad local, mayor o menor según el grado de dependencia financiera y decisional de los centros de poder nacionales.

Desde el punto de vista de la representación política y la participación, hasta antes de la década del 80 no existían muchos casos de países que poseyeran mecanismos de elección popular de los representantes municipales. Sin embargo, para la década del noventa se observan cambios sustanciales en este aspecto, pues se ha dado un proceso de refuerzo o al menos de visibilización de mecanismos de participación tradicionales o novedosos que pueden variar la forma de hacer política en la municipalidad. Hay, como se ve, distancias importantes entre la enunciación formal de la ley y la realidad.

En algunos casos como el guatemalteco, aún cuando se anunció la participación de los ciudadanos en la gestión de la política local como uno de los objetivos de la reforma municipal, ésta no ha sido lograda. Si bien se han creado fórmulas de participación en la toma de decisiones para definir el uso de los fondos, ésta no siempre se hace efectiva (Echegaray 1991: 44). En Honduras se observan experiencias interesantes como los cabildos abiertos de presupuestación zonal en San Pedro de Sula. Sin embargo, son experiencias limitadas y no generalizadas en el resto del país (Córdova et al. 1996: 54). En Nicaragua se han propuesto algunos mecanismos de participación, sobre todo promovidos por el poder central, pero sólo se ha logrado integrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y en ocasiones la participación más extensa "puede convertirse en un campo para dar expresión a las estructuras locales dominantes, sin que los grupos populares logren conseguir la necesaria representación en estos órganos" (Maihold 1992: 85). En El Salvador, algunas municipalidades ganadas por el FMLN anunciaron mayores niveles de autogestión y

cogestión en la administración de la política local, sin conocerse todavía los alcances de tales esfuerzos. En Panamá, finalmente existe un esquema político-institucional muy desagregado y formalmente institucionalizado, que pareciera ofrecer condiciones para una mayor participación de las sociedades locales y sublocales, y sobre todo para la consolidación de formas de democracia local.

3.3. Servicios públicos y gestión local

Ciertos cambios llevan a que se produzca un avance en la legislación municipal que reafirma la posición de las municipalidades en la prestación de servicios, pero sin desconocer la importancia que sigue manteniendo en algunos países, en ciertas actividades, el poder central. En la figura No. 2 se sintetiza la forma en que se distribuye la responsabilidad de la prestación de servicios entre la municipalidad y el poder central.

En el período actual se han propuesto esquemas de funcionamiento de política social que pretenden atender el criterio territorial, la particularidad de las sociedades locales y sus instancias de gobierno, así como sus posibilidades de participación en el proceso. A pesar de tales propósitos declarados, las experiencias siguen siendo de limitado alcance, debido principalmente a dos razones: la deficitaria ciudadanía social que ha poseído la mayor parte de los países centroamericanos y la falta de contundencia en las operaciones de descentralización llevadas a cabo por gobiernos que llevan a cabo su gestión en condiciones de alta precariedad financiera y considerables déficits de legitimidad.

Aún así se reconocen un conjunto de iniciativas en el plano constitucional, fiscal y político-administrativo que dejan entrever la propensión de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales a la estructuración de modelos de funcionamiento menos centralizados y con mayor participación de las sociedades locales en la gestión, o en algunos momentos de ésta.

Es en el campo de la salud y de la educación donde se aprecian esfuerzos más persistentes y sistemáticos por lograr instaurar un modelo de política descentralizada que aumente las posibilidades de realización de la ciudadanía social.

Figura No. 2

Centroamérica: Prestación municipal de servicios en la década de los 90

	Guatemala		El Salvador		Honduras		Nicaragua		Costa Rica		Panamá	
	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real	Ley	Real
Servicio de agua	SI	M	NO	M/g	SI	M/g	SI	G	SI	M/g	SI	G
Desechos sólidos	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M/g
Caminos vecinales	SI	M	NO	M/g	SI	M	SI	M	SI	M	NO	G
Mercados públicos	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M
Cementerios	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M
Alumbrado público	SI	M/g	SI	G	SI	G	SI	G	NO	G	NO	G
Policía de tránsito	SI	M/g	NO	G	NO	G	SI	G	NO	G	NO	G
Certificados nacimiento, matrimonio y otros	SI	M	SI	M/g	NO	G	SI	M	NO	G	NO	G
Permisos de construcción	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M	SI	M

Nota: **M** significa municipal. **G** significa gobierno central. **M/g** significa un servicio prestado por el gobierno central y las municipalidades

Fuente: Actualización de FEMICA con base en Córdova. Tomado de Estado de la Región 1999.

Por otra parte hay que decir que, en general, las sociedades locales muestran en la actualidad mayores expectativas respecto al desempeño de las municipalidades. Sin embargo, son pocas las posibilidades de que ellas acepten el aumento de la carga tributaria para mejorar la calidad de gestión de este órgano. El cuadro No. 2 da una idea de las condiciones endeble que muestra la estructura tributaria y las diferencias que existen en el contexto centroamericano.

Cuadro No. 2
 Centroamérica: Carga tributaria municipal y participación de los ingresos
 municipales en el total de ingresos públicos 1996
 (porcentajes)

	Carga tributaria municipal	Presión tributaria
Costa Rica	0.4	1.8
El Salvador	0.2	1.1
Guatemala	0.2	2.1
Honduras	0.7	3.5
Nicaragua	2.0	17.4
Panamá	0.5	2.3

Fuente: FEMICA. Tomado de: Estado de la Región, 1999

No obstante, se observa en general un aumento de la importancia de los impuestos municipales como fuentes de autofinanciamiento, aún cuando las transferencias del Gobierno Central, al igual que antes, siguen siendo un factor importante.

Es de esperar que de cara al 2020 los Estados centroamericanos hayan avanzado en la profundización de un modelo administrativo y político más descentralizado y democrático. Por ello, un prerrequisito es que los actores políticos concernidos por la transformación institucional no pueden asumir una actitud omisa o descalificadora respecto a las propuestas o medidas de descentralización. Por el contrario, se vuelve imprescindible evaluar sus límites y alcances e intentar poner en marcha una estrategia de democratización de la descentralización, allí donde existe una modalidad que no ha sido apropiada o sancionada por la voluntad ciudadana.

Cuadro No. 3
 Centroamérica: Importancia de los impuestos y tasas municipales en los
 ingresos municipales (1992-1997)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	62.9	60.5	55.0	56.7	59.7	53.8
El Salvador	-	-	-	-	77.6	81.0
Guatemala	22.5	18.8	17.2	19.6	-	-
Honduras	-	-	68.0	74.6	68.8	71.3
Nicaragua	77.5	76.7	65.4	65.4	61.4	69.1
Panamá	67.3	69.8	71.0	69.0	70.1	69.9

Fuente: Estado de la Región, 1999

3.4. La cuestión de las relaciones civiles militares

Durante buena parte de la historia centroamericana las fuerzas armadas han sido la representación material por excelencia del Estado. Esta distorsión autoritaria de la naturaleza de lo público tiene su mejor expresión en la sentencia conocida de que en la región las únicas instituciones que abarcan el territorio nacional son las Fuerzas Armadas y la Iglesia Católica.

Durante la década de los noventa esta situación se ha modificado sustancialmente. Los ejércitos centroamericanos no ganaron sus guerras civiles, aunque tampoco las perdieron. Pero el costo de la imposibilidad de imponerse por la fuerza a los alzados es un conjunto de reformas institucionales que abarcan tres niveles: la definición del mandato de las Fuerzas Armadas en el plano normativo; el tamaño de la fuerza y las dimensiones del presupuesto público destinadas a “seguridad”.

Las reformas normativas se han orientado a eliminar los excesos de “misión” asignada a las Fuerzas Armadas que sirvieron de soporte formal para los gobiernos de facto. Así, por ejemplo, en El Salvador las reformas constitucionales de 1992, acordadas en el marco del plan de paz, eliminaron los excesos de supervisión constitucional, de preservación de la seguridad interna y de autonomía institucional de las Fuerzas Armadas, profundizando su dependencia del poder civil y del orden legal y constitucional (Córdova, 1999). Semejantes prescripciones normativas aparecen en el Código Militar de Nicaragua vigente desde 1995 (Sojo, 1999). En Guatemala, por último, la transformación institucional y normativa se ha desarrollado en el marco del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. Este acuerdo sienta las bases para la profesionalización de la fuerza armada sobre el ejercicio de la clásica función de defensa del territorio, aunque con vacíos de definición que dejan abierta la interpretación política y militar (IDEA 1999: 193).

En términos institucionales, los ejércitos de Centroamérica se han reducido en tamaño, lo que se expresa en la evolución del número de efectivos. Es así como en el caso de Nicaragua se reconoce una disminución del número de efectivos que va de 75.000 a poco más de 14.000 para 1993 (Saldomando, 1996). En Honduras, las Fuerzas Armadas contaban con 17.000 efectivos en 1987 (Leger Sivard, 1991)

y se estima en la actualidad que el tamaño de la fuerza apenas supera los 3.000. En Guatemala los acuerdos de paz han permitido la disminución de los efectivos del ejército de 51.150 antes de los acuerdos a 31.243 en marzo de 1998, cumpliéndose con el compromiso de reducir en 30% el tamaño de la fuerza.

Financieramente, los indicadores de gasto militar disponibles señalan que el promedio regional de gasto militar como porcentaje del producto pasó de 10.7% en 1989 a 1.4% en 1996. La caída está condicionada por el excesivo gasto de Nicaragua que en 1989 representaba un altísimo 28.3% del producto (Cuadro No. 4).

La observación cuantitativa concuerda con la evidencia impresionante en el señalamiento de la disminución del peso relativo de las Fuerzas Armadas como “la” expresión institucional del Estado, desarrollándose en todos los países verdaderos programas de institucionalización. Este proceso no está exento de complicaciones. La cuestión es cuáles son los términos de la nueva relación entre sociedad y Estado en lo que al rol de las Fuerzas Armadas concierne.

Cuadro No. 4
Centroamérica: Evolución del gasto militar como % del PIB

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Belice ¹	1.2	1.1	1.1	1.3	1.5	1.5	
Costa Rica ²	1.8	1.6	1.5	1.5	1.8	1.8	
El Salvador	2.7	2.4	2	1.5	1.2	1	0.9
Guatemala	1.7	1.3	1.5	1.4	1.3	(1.3)	0.8
Honduras	2.2	(1.5)	(1.5)	(1.2)	(1.3)	(1.2)	(1.1)
Nicaragua ³	[2.1]	2.8	2.3	2	1.9	2	1.6
Panamá	1.4	1.4	1.3	1.3	1.3	1.2	1.2

Nota: Las cifras entre paréntesis indican datos inciertos debido a confiabilidad de la fuente o al contexto económico debido, por ejemplo, a situaciones inflacionarias o asignaciones suplementarias durante el año fiscal. Las cifras entre corchetes son estimaciones basadas en la insuficiencia de datos o en la certeza de limitada confiabilidad del dato disponible.

1 Datos incluyen orden público y seguridad.

2 Incluye presupuesto del Ministerio de Seguridad y la Guardia de Asistencia Rural.

3 Los datos son inciertos debido a los altos niveles de inflación y las variaciones del tipo de cambio. Todos los datos se han convertido a la moneda más reciente.

Fuente: SIPRI, 1998

La cuestión de las relaciones civiles militares en el entorno de un Estado modernizado presenta varias aristas. Una esencial es económica. A fin de compensar la reducción potencial de rentas, debido a los recortes presupuestarios inducidos por la combinación del cese de los conflictos armados con la adopción de programas de recorte del gasto público, los militares han buscado formas nuevas para la generación de ingresos. La estrategia más recurrida involucra el papel de los organismos institucionales que añejan los fondos de retiro de los soldados a partir del éxito de la experiencia hondureña, en donde las inversiones del Instituto de Previsión Militar (IPM) han incluido la compra de empresas estatales monopólicas, puestas en el mercado como parte del proceso de privatización.

El tema tiene implicaciones institucionales importantes porque las empresas de los militares funcionan con prerrogativas que no dispone la competencia privada. Un estudio reciente ha identificado las siguientes líneas de riesgo: primero la confusión de actividades de los institutos de previsión y los militares actuando a título individual; la competencia desleal por exoneraciones y subsidios especiales para las empresas militares; en el caso hondureño solo la armería del ejército está autorizada para vender armas y la única empresa autorizada de seguridad privada para los bancos es propiedad del ejército. En Nicaragua los militares han conseguido con ventaja denunciada por los empresarios, licitaciones para la construcción de carreteras. Además, la contribución del Estado al órgano de previsión de los militares es más alta que en otros sistemas de seguridad social. En el caso de Guatemala los retiros de pensión de los militares representan entre el 15 y el 19 por ciento del total de aporte del Estado a los sistemas de pensiones (Brenes y Casas, 1998).

4. Dimensión socio-económica

4.1. Control fiscal y desregulación

La evolución de las finanzas del Estado muestra en el agregado regional una situación de relativa normalización. A principios del decenio estudiado, se observaban situaciones de superávit en Belice y Panamá, en contraste con los altos niveles de déficit del caso de Nicaragua. Para finales del decenio hay una situación más homogénea en la región, que confluye en la generalización del déficit fiscal en un rango que se mueve de niveles inferiores al uno por ciento del producto en el caso de Panamá y del orden del cuatro por ciento en el caso de Costa Rica (Cuadro No. 5).

El control del déficit no parece responder a disminuciones sustantivas de los niveles de gasto que han permanecido estables a lo largo de la década. El panorama regional en cuanto a gasto público como proporción del producto es altamente desigual. A lo largo de la década Nicaragua no ha disminuido sensiblemente un gasto público que alcanzaba 35% del PIB en 1990 y se mantiene en un alto 32% en 1997. Guatemala, en contraste, no ha logrado superar el nivel del 10.7 alcanzado en 1997, por debajo aún de los niveles de 13% a finales de los ochenta. Costa Rica es el único país que ha incrementado su proporción de gasto público respecto del producto entre 1990 y 1997 (Cuadro No. 6).

Mientras en el plano de los gastos el aumento en el promedio regional es menor al 0.5 por ciento, en el caso de los ingresos corrientes se observa un incremento ligeramente superior al 1 por ciento. En este caso es notoria la disminución de ingresos que experimentan Panamá y Belice a lo largo del período, mientras en sentido opuesto Nicaragua y El Salvador realizan esfuerzos importantes de incremento de los ingresos corrientes. También es notable la rigidez relativa de los ingresos corrientes en el caso de Guatemala.

En suma, lo que los datos señalan es que la reforma del Estado no ha supuesto para la región un proceso de disminución sostenido del desequilibrio fiscal, porque persisten los problemas, aunque en la actualidad se observa una situación general más congruente sin mayores fluctuaciones entre los países. Es posible que en el futuro la

evolución del déficit fiscal se vuelva sensible a los ritmos establecidos por el ciclo político electoral, como ha sucedido en los regímenes electorales más estables de la región: Costa Rica y Honduras. En este caso el escenario favorable no apunta a la superación de todo desequilibrio, sino al mantenimiento de niveles “manejables” de estrés fiscal mientras los Estados logran resolver especialmente la rigidez de los ingresos y entre ellos de los de origen tributario.

4.1.1. Desregulación y eficiencia administrativa

El ideal de Estado moderno no se desentiende del desarrollo económico sino que pone en marcha instrumentos que facilitan el crecimiento de actividades económicas que son consideradas como portadoras del dinamismo requerido para el bienestar futuro. Esta es obviamente una expresión de los arreglos sociopolíticos dominantes que, en el marco del proceso de globalización actual en Centroamérica, favorecen la producción de bienes transables y el intercambio mercantil y financiero¹⁷. En este sentido, para comprender el vínculo entre la necesidad de modernización del Estado con la urgencia de favorecer una forma particular de desarrollo económico, es útil la formulación de Evans (1995: 12) según la cual el prerrequisito de una exitosa promoción del desarrollo económico o industrial desde el Estado es el producto de la combinación, aparentemente contradictoria pero funcional, entre eficiencia corporativa y “conectividad” con sectores económicos que denomina “autonomía incrustada” (embedded autonomy). Es en las actividades de regulación y desregulación donde el Estado puede realizar con mayor suceso sus posibilidades de compromiso activo con las ramas dinámicas de la producción al mismo tiempo desarrollando capacidades institucionales significativas.

Los procesos de desregulación son entendidos normalmente como la eliminación de barreras administrativas al comercio de bienes y servicios. En términos más institucionales, siguiendo a Biersteker (1990) se presentan como las actividades que el Estado desarrolla para estimular o disuadir el desarrollo de ciertos procesos económicos. Al hablar

¹⁷ Sobre los cambios en la estructura productiva de Centroamérica en los años noventa, véase Sojo (1999).

de regulación reconoce múltiples vínculos con las otras dimensiones de la reforma del Estado¹⁸.

Cuadro No. 5
Centroamérica: Finanzas del Gobierno Central
% del PIB (1988-1997)

	Evolución del déficit fiscal			Evolución de los ingresos corrientes			Evolución de los gastos totales		
	1988	1990	1997 ¹	1988	1990	1997 ¹	1988	1990	1997 ¹
Belice	7.1	0.7	-1.6	25.5	26.1	22.8	18.8	27.1	27
Costa Rica	-2.5	-4.4	-4	15.5	14.5	17	18	19	21
El Salvador	-3	-1.5	-1.1	11.4	9.5	12	16.3	13.4	13.3
Guatemala	-1.7	-1.8	-1.1	10.1	8.1	9.5	12.9	10.2	10.7
Honduras	-4.1	-4.1	-2.3	15.6	16.5	16	22.4	23	19
Nicaragua	-25.1	-18.7	-2.8	20.3	14.6	25.3	45.9	34.8	32.2
Panamá	-4.9	6.4	-0.3	12.4	24.3	18.3	17.4	18	19.4
Región	-4.9	-3.3	-1.9	15.8	16.2	17.3	21.7	20.8	20.4

1 Cifras preliminares

Fuente: BID, 1999

En términos generales los países han desarrollado mecanismos de política que incentivan la atracción de inversiones generadoras de divisas, en especial por medio de la instalación de regímenes de excepción fiscal. Actividades económicas orientadas al mercado interno, como la producción textil y la producción de granos, han sufrido los efectos combinados de la apertura comercial y la reducción de aranceles (Willmore, 1997; Carrera, 1997; Pape, 1996; Briones y Ramos, 1995; Córdova, 1994).

¹⁸ Así "... privatizar la economía tiene los efectos más inmediatos sobre las funciones regulatorias del Estado dado que a menudo supone el desmantelamiento de la legislación restrictiva. La reducción del gasto público también conduce a la reducción de las capacidades que el Estado preserva. La eliminación de los controles al comercio exterior indica reducción de las actividades regulatorias del Estado, dado que el mercado reemplaza sofisticados permisos y esquemas de incentivos desarrollados por el Estado." (pag. 487). Pero en sentido inverso, el desarrollo de nuevos mercados o mercados más abiertos impone al Estado nuevas necesidades de regulación. Hoy día la mayoría de ellas en América Central se relacionan con la supervisión de actividades privadas en campos tan diversos como la banca y los servicios financieros, la electricidad y los servicios públicos.

La otra dimensión es la que se refiere a la cuestión de la eficiencia administrativa. En todos los países se han desarrollado programas orientados al mejoramiento de la capacidad y eficiencia de las instituciones públicas por medio de procedimientos más ágiles y la eliminación de duplicidades institucionales y funcionales. Una parte importante de estas actividades está relacionada con la puesta en práctica de mecanismos que permitan la detección y eliminación de acciones de corrupción, especialmente en los sistemas tributarios y aduanales.

Todas estas actividades están fuertemente inducidas por la cooperación internacional, en particular por la asistencia de los organismos multilaterales de crédito como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial e instituciones de cooperación bilateral, especialmente la USAID.

En el campo de la transformación financiera los cambios se han orientado hacia la supervisión de las actividades bancarias por parte de instituciones públicas centralizadas. La liberalización bancaria en Centroamérica ha generado un mercado muy dinámico pero escasamente competitivo. Como advierte Evans (1998) se observa una doble concentración por una lado entre limitados grupos económicos que concentran la propiedad de las entidades bancarias y por otro lado en la concentración de activos en muy pocos bancos los que a su vez ejercen presión sobre la determinación de las tasas de interés.

4.2. Inversión productiva y privatización

La evolución del gasto del gobierno central en otros rubros indica algunos procesos preocupantes porque comprometen el desarrollo requerido de capacidades del Estado. Con la excepción de Costa Rica hemos visto que el gasto público ha permanecido congelado, situación que puede ser resultado de la combinación de lógicas reduccionistas, derivadas de la exigencia de control fiscal, con otras demandas orientadas al incremento del gasto producto de las necesidades de compensación social y económica y de formación institucional, derivadas de los acuerdos de paz y del programa de democratización.

No obstante, sí se observan variaciones importantes en la estructura interna del gasto público. Es así como, por ejemplo, los gastos de

consumo del gobierno central se han precipitado en el promedio regional desde un nivel de 57% del gasto público en 1990 a 43 en 1997 (BID, 1998 y Sojo (1999: 153)) (Cuadro No.6). El contraste es intenso cuando se compara esta evolución con la participación de las obligaciones de pago de deuda en la composición del gasto público. Para el mismo período la proporción de gasto del gobierno central destinada a pago de intereses pasó de 10.2 a poco menos del 15%. Por último la proporción del gasto del gobierno central destinada a inversión real ha aumentado a un ritmo ligeramente inferior al de las obligaciones de deuda al pasar de 10.7% en 1990 a 12.4% en 1997.

Cuadro No. 6
Centroamérica: Indicadores de Gasto
(% del Gasto Total del Gobierno Central)
1990-1997

	Gastos de consumo		Pago de intereses		Inversión fija	
	1990	1997 ^a	1990	1997 ^a	1990	1997 ^a
Belice ¹	52.4	58.7	5	7.5	40.3	32.6 ²
Costa Rica	35.3	30.6	17.6	24.4	3.9	4.4
El Salvador	61.1	51.1	9.1	9.9	8.4	14.8
Guatemala	56	38.3	11.1	6.9	9.7	15.5
Honduras	53.6	47.1	11.4	23.4	8.4	11.7
Nicaragua	81.2	35	0	16.5	2.8	15
Panamá	63.3	43.7	17.2	14.6	1.2	12.6
Región	57.6	43.5	10.2	14.7	-	-

a Datos preliminares

1 Año fiscal abril a marzo

2 Datos de 1993

Fuente: BID (1998: 247-9)

Se deduce entonces que las transformaciones en la estructura interna del gasto público han disminuido la presión de los salarios en el gasto corriente, aumentando la influencia de las obligaciones de deuda y la inversión en infraestructura.

4.2.1. Procesos de privatización

Las iniciativas de privatización en Centroamérica se remontan a la primera mitad de los años ochenta y constituyen con claridad el centro de la primera etapa de las reformas económicas adoptadas en la

región. En la primera fase, el blanco de las reformas son las actividades económicas directas del Estado, en especial las empresas dedicadas a la producción de bienes finales y algunos servicios como el transporte público. En este período también se privatiza el sistema financiero en algunos países.

En la segunda fase se afectan las instituciones estatales destinadas a la producción y administración de servicios estratégicos, como la electricidad y las telecomunicaciones especialmente. En la fase final se ha ampliado el rango de actividades a privatizar a partir de la entrega a asociaciones comunales y organismos no gubernamentales de la prestación de servicios educativos y de salud especialmente.

Simultáneamente con este proceso se ha desarrollado un conjunto de prácticas de privatización que no suponen la afectación de instituciones públicas, sino la transferencia de recursos desde el sector público al sector privado. La oferta privada de actividades de intermediación financiera, seguridad pública, educación y salud ha crecido significativamente en los últimos años de modo que un segmento de esas actividades que se creían intrínsecamente estatales (como la seguridad) ha pasado al reino del mercado o del ámbito privado¹⁹.

La extensión de las reformas privatizadoras ha avanzado por etapas, cada una de las cuales refleja una condición de posibilidad de acuerdo con la intensidad de los intereses de reformas y el alcance de la resistencia, en especial de los grupos de sindicatos de empleados públicos, constituidos hoy en el último refugio del sindicalismo centroamericano.

¹⁹ Desde la proposición weberiana, aún las visiones más extremas del minimalismo estatal, han aceptado la pertinencia del reconocimiento del Estado como monopolista del uso legítimo de la fuerza. La privatización de la seguridad ciudadana no supone necesariamente una contradicción con este argumento en tanto se trata de la transferencia de recursos del espacio estatal al mercantil en lo concerniente a la distribución del servicio "seguridad". La idea de la violencia legítima se refiere a la "represión" como instrumento para la reservación del orden institucional ante amenazas internas o externas. La seguridad privada dispone en ese sentido de capacidad disuasiva o defensiva, pero indudablemente carece de legitimidad para el ejercicio de la coerción por medio del uso de la fuerza.

La intensidad de las reformas está condicionada por un proceso dual: por un lado como resultado de la magnitud observada de la intervención pública en sectores de la economía y por el otro lado como expresión de los equilibrios políticos básicos. Así el continuo de la privatización en Centroamérica se desplaza desde la situación de menor avance relativo que se observa en Costa Rica, hasta la situación de máxima intensidad que se visualiza en Nicaragua.

Esta constatación es importante a la luz del examen de las implicaciones sociopolíticas de las reformas. Las reformas privatizadoras tienden a producir efectos permanentes sobre grupos sociales muy localizados, tanto en términos de beneficios como de perjuicios (Przeworski, 1991). Por ello generan alto grado de riesgo sociopolítico, entendiéndose por tal la probabilidad de que se produzcan enfrentamientos sociales significativos capaces de reducir los grados de acuerdo que puedan alcanzarse (Sojo, 1999). En el caso de Costa Rica la evidencia de un alto grado de oposición a la privatización ha desviado la intensidad de las reformas a otro tipo de medidas, más cercanas a la desregulación, cuyo efecto disminuye la presencia económica del Estado pero no crea enfrentamientos sociopolíticos que amenazan la estabilidad del sistema. Así la sociedad como un todo ha aceptado la apertura de monopolios públicos como el financiero o el de producción de electricidad, por ejemplo, sin permitir todavía la venta de instituciones del Estado en estos campos. En el caso de Nicaragua, los traumatismos sociopolíticos derivados de las sucesivas privatizaciones del frondoso entramado institucional creado durante la revolución sandinista, han producido pocos rendimientos económicos y posiblemente hayan coadyuvado a impedir la formación de acuerdos mínimos para el desarrollo de otras reformas requeridas para la ampliación de la producción y del bienestar social.

Analizando los procesos de privatización de acuerdo a la modalidad desarrollada, se destacan los mecanismos adoptados para generar mecanismos de incorporación de los empleados en la estructura de propiedad de las empresas. Este instrumento es importante porque disminuye la resistencia de los grupos sindicales al reducir la preocupación por el costo inmediato en términos de despidos. Estos mecanismos se adoptaron en Costa Rica en algunas empresas industriales y en El Salvador en el proceso de privatización bancaria. En ambos casos, el procedimiento se transformó en un artificio dilatorio de la

apropiación por grupos empresariales reducidos, cuya utilidad central fue justamente la disminución de la dificultad política para ejercer la privatización (Sojo, 1995).

En otros casos han sido importantes los procedimientos de negociación. En el caso de las reformas de los sistemas estatales de pensiones, que se debaten entre el mantenimiento de los sistemas estatales, la sustitución por esquemas integralmente privados siguiendo el modelo chileno y la aplicación de modelos mixtos, Mesa Lago (1999) muestra como pareciera haber correspondencia negativa entre el grado de democratización del régimen y la posibilidad de aplicar reformas. Así en Costa Rica las reformas no han avanzado y han requerido de intensos procesos de negociación con actores de la sociedad civil, mientras en El Salvador por ejemplo, el gobierno prácticamente impuso una reforma sustitutiva. Según Mesa Lago (1999: 148) esto ocurrió pese a la condición democrática del régimen durante la reforma debido a “la juventud de su sistema y la escasa tradición de libertades políticas, la fragmentación y poca experiencia de la oposición, y la manipulación del proceso de reforma por parte del Gobierno”.

La movilización de empleados públicos es el aspecto social más problemático de los procesos de privatización en Centroamérica. Una parte importante de los despidos de empleados asignados a la planilla del Estado tiene relación con las exigencias de desmovilización de efectivos del ejército en el marco de los acuerdos de paz. La otra se vincula activamente al proceso de liquidación y traspaso de empresas estatales.

Entre 1990 y 1997 la planilla del Estado se ha reducido en un 15% en el agregado regional. Esta reducción ha sido mucho más intensa en Nicaragua, aunque también ha sido muy significativa en Honduras (Cuadro No. 7). En este último caso el gobierno fue más allá de las obligaciones pactadas en los términos de la condicionalidad con los organismos financieros internacionales (Sojo, 1999). Lo notorio es que está operando una equiparación del peso relativo del empleo público con los niveles bajos y no con los niveles altos que todavía presentan Panamá y Costa Rica.

La dinámica del proceso de privatización (Figura No. 3) señala que en El Salvador es donde ha tenido lugar el proceso más intenso e integral de privatización, en especial, de las grandes empresas estatales

dedicadas a la electricidad y las telecomunicaciones. En Costa Rica por el contrario, se observa el proceso más lento producto de la ausencia de consenso entre los grupos políticos dominantes respecto de las bondades de la transferencia a manos privadas de las principales empresas del Estado. Actividades como la distribución de derivados de petróleo, los seguros, la distribución eléctrica y todo el espacio de telecomunicaciones permanecen como monopolios estatales en Costa Rica. En el medio existen situaciones de avance moderado como en Panamá, disminuido por la presión de las organizaciones sociales para evitar la transferencia de los servicios de agua.

Cuadro No. 7
Centroamérica: Distribución de la población
económicamente activa ocupada en el sector
público 1990-1997

	1990	1997	% Variación
Belice ¹	16.3	17	4.3
Costa Rica	35.5	29.5	-16.9
El Salvador	17	16.4	-3.5
Guatemala ²	16.1	17.8	10.6
Honduras	18.4	13.5	-26.6
Nicaragua ³	31	12.6	-59.4
Panamá ⁴	39.1	34.6	-11.5
Región	24.8	20.2	-14.7

- 1 Datos de 1993 y 1994, incluyen administración pública, salud y educación.
- 2 Datos de 1986 y 1989
- 3 Datos de 1985 y 1993, tomados de Funkhouser y Pérez Saínz, 1997.
- 4 Datos de 1991 y 1997

Fuentes: CEPAL, 1999; Funkhouser y Pérez Saínz, 1997

Figura No. 3
 Centroamérica: Dinámica del proceso de privatización
 por sectores de actividad económica

Sector de actividad	Belice	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Industria y agropecuario	A	A	A	NA	A	A	A
Banca		M	A	NA	NA	M	NA
Electricidad	M	M	A	A	D		M
Telecomunicaciones	A	D	A	A	D		M
Régimen de pensiones		D	A			D	
Servicios de agua		D					M

A = Amplio; M = Moderado; D = Débil o nulo; NA = No aplica

4.3. Supervisión y Defensoría Ciudadana

Entre las innovaciones institucionales más importantes se encuentra el desarrollo de mecanismos que permiten el control político de los ciudadanos respecto de las acciones de los poderes públicos y privados. Se trata de instituciones de defensoría que aparecen en este período bajo denominaciones diversas como Procuradurías de Derechos Humanos en Honduras, Guatemala y El Salvador o Defensoría de los Habitantes en Costa Rica.

Con la excepción de Guatemala, en donde la Procuraduría de Derechos Humanos data de 1985, en los demás países son instituciones de la década de los noventa. En Honduras se creó en 1991; en El Salvador en 1992; en Costa Rica un año más tarde; en Panamá en 1997. En Nicaragua la Procuraduría existe formalmente desde 1996, pero su plena instalación todavía está pendiente.

La importancia de estas instituciones se manifiesta en la confianza que crean en la ciudadanía como instrumentos legítimos para la solución de controversias con el Estado por medios democráticos. Un ejemplo de ello es la experiencia guatemalteca durante la administración de Jorge Serrano, período durante el cual el Procurador Ramiro de León jugó un papel importante en la denuncia de los excesos autoritarios del

gobernante. De León se convertiría después en el sucesor de Serrano por espacio de 18 meses hasta el fin del mandato constitucional.

Otros indicadores de la importancia de estas instituciones tienen que ver con la evolución de las denuncias presentadas en los últimos años. En El Salvador se han duplicado entre 1994 y 1997, lo mismo que en Honduras en el espacio de un año entre 1996 y 1997. Por lo que se observa en relación con Costa Rica puede suponerse que la ampliación del número de denuncias es más indicativa de la voluntad ciudadana de ejercicio de su derecho de denuncia que de la ocurrencia efectiva de abusos. Por lo tanto la ampliación de las denuncias señala una maduración tendencial de las prácticas de exigibilidad de rendición de cuentas en la región.

Cuadro No. 8
Centroamérica: Denuncias presentadas ante las
Procuradurías de Derechos Humanos
1992-1998

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Costa Rica	-	-	-	-	18253	18047
El Salvador		2636	2040	3577	4802	4307
Guatemala	1420	1692	1950	1650	1594	1332
Honduras	-	-	-	-	2431	4362

Fuente: Estado de la Región (1992: 205)

Otros datos indican que la población ha empezado a percibir los efectos del cambio sociopolítico de la región a partir del cese de los conflictos militares y de la disminución de los abusos por parte de las autoridades públicas. Así, datos del Estado de la Región (1999: 204) muestran como en Guatemala las denuncias por violaciones del derecho de respeto a la vida pasaron de 20% en 1992 a 1.8% en 1998, mientras las denuncias por violación de derechos sociales pasaron de 20% a 40% en el mismo período.

4.4. Inversión social y distribución

Los gastos del gobierno señalan varias tendencias preocupantes en la región. En primer lugar la excesiva orientación de recursos fiscales hacia el pago de obligaciones de deuda, en segundo lugar el peso todavía limitado de la inversión en el desarrollo del capital humano.

La evolución de los gastos sociales en Centroamérica se muestra acorde con la tendencia latinoamericana en donde la mayoría de los países han experimentado un renovado dinamismo en el gasto público social durante la década de los noventa (CEPAL, 1999). Así entre el bienio 90-91 y el 96-97 el gasto social per cápita de la región creció a una tasa anual de 4.3% ligeramente inferior a la media latinoamericana. De esta forma el esfuerzo macroeconómico enunciado en la proporción del PIB que representa el gasto social se incrementó al pasar de 10.6% a 12.1% durante el mismo período. En términos del esfuerzo fiscal la proporción de gasto público destinado a lo social pasó de 37.9% a 40.2% en el período. En este crecimiento fue esencial la mayor orientación de la proporción de gasto público destinada a lo social en Guatemala (más de 12 puntos porcentuales), en contraste con la disminución de tres puntos porcentuales observada en Nicaragua (Cuadro No. 9).

Honduras y El Salvador muestran patrones contrastantes: en el primer caso disminuye tanto el esfuerzo macroeconómico como el fiscal, proyectándose durante el período una disminución de ambas proporciones. En El Salvador por el contrario aumentan tanto la proporción de gasto en relación con el producto, como la ampliación de la fracción de gasto público destinada a lo social. Este patrón de contraste es interesante porque refleja modalidades distintas de enfrentamiento con lo social en situaciones de inversión sumamente precaria, como queda de manifiesto con el contraste en la proporción de gasto social como porcentaje del PIB que mantienen Panamá y Costa Rica.

Para el desarrollo de las capacidades de mediano y largo plazo de los individuos, la observación de los gastos sociales en capital humano es esencial. Estimando como indicativos de esta relación la suma de los gastos en educación y salud como porcentaje del producto, CEPAL destaca en una muestra de 14 países de América Latina que solamente Costa Rica y Panamá superan el nivel del 12% del producto, mientras los demás países se ubican en proporciones que van del 2% al 6%. El Salvador está en el 5% mientras que Guatemala apenas supera el 2%. El caso de Nicaragua es interesante porque está en un nivel cercano al 9%, de hecho ocupa el tercer lugar luego de Costa Rica y Panamá. En este caso, aunque el nivel de gasto en dólares es sumamente bajo, se observa un compromiso macroeconómico que producirá sin duda resultados favorables hacia el futuro.

Finalmente en términos de la redistribución del gasto social²⁰ no se dispone de mucha información para los países centroamericanos del gasto social con relación a los niveles de ingreso de la población. Datos para nueve países de la región, incluido Costa Rica, señalan que en la mayoría de los casos el gasto social presenta una distribución proporcional entre los hogares respecto del porcentaje de población con la excepción de Chile que muestra alta progresividad y Colombia en menor grado (BID 1998: 212).

Un aspecto que merece especial atención se refiere al origen externo de buena parte del financiamiento para el desarrollo social en la región. Aunque no disponemos de información para todos los países, el caso de Honduras puede servir para ilustrar el problema. En este país se observa que para 1995 el financiamiento internacional de la inversión social alcanzaba 48% pero se elevaba hasta 87% en el caso del sector salud (Sojo 1999: 150).

Cuadro No. 9
Centroamérica: Evolución del gasto social
1990-91/1996-97

	Variación % anual	% PIB		% Gasto público total	
	90-91 / 96-97	90-91	96-97	90-91	96-97
Panamá	5.5	18.6	21.9	40	39.9
Costa Rica	3.6	18.2	20.8	64.4	65.1
El Salvador	9.2	5.4	7.7	21.9	26.5
Guatemala	5.4	3.3	4.2	29.8	42.1
Honduras	-0.3	7.8	7.2	33.1	31.9
Nicaragua	2.1	10.3	10.7	38.3	35.6
Región	4.3	10.6	12.1	37.9	40.2
América Latina	5.5	10.1	12.4	41	47.2

Fuente: CEPAL, 1999

²⁰ La gestión fiscal del Estado supone siempre distribución en tanto se realizan transferencias permanentes de recursos, captando impuestos y asignando gastos. La redistribución se refiere a la vinculación de los actos distributivos con las necesidades particulares diferenciadas en estratos de ingreso. La redistribución es progresiva cuando se benefician específicamente los grupos de bajo ingreso y se considera regresiva cuando el efecto es indiferenciado o favorable a los grupos de alto ingreso.

Cuadro No.10
Centroamérica: Inversión social por sectores

	Educación		Salud		Seguridad social	Vivienda y agua
	\$ per capita 96 - 97	% variación 90-91/96-97	\$ per capita 96 - 97	% variación 90-91/96-97	% variación 90-91/96-97	% variación 90-91/96-97
Panamá	172	38.5	210	28.9	33.1	41.4
Costa Rica	153	34.6	193	10.8	35.5	18.4
Belice*		...	48			
El Salvador	50	50.5	54	91.2	73.2	53.7
Guatemala	28	13.6	16	12.4	1.5	932
Honduras*	37.3	...	22			
Nicaragua	20	-12.1	20	2.4		56

* Datos corresponden a 1995

Fuentes: CEPAL, 1999; Estado de la Región, 1999

Los resultados presentados en los datos se corresponden con un proceso de transformación institucional, que en especial en el área de salud y educación, ha sido intenso en todos los países de la región durante la década de los noventa. Un elemento común en estos procesos de reforma es la descentralización de la prestación de los servicios ampliando la responsabilidad de comunidades y municipios en estos campos. En el caso de la salud, las iniciativas más importantes se relacionan con la reorganización institucional centrada en la afirmación de la condición de rectoría de los ministerios de salud, la ampliación de la participación del sector privado y no gubernamental y la identificación de nuevos modelos de gestión administrativa y financiera. En el caso de la educación, los cambios procuran la ampliación de la oferta de educación básica de nueve grados, la modernización curricular, el mejoramiento de la calificación de los docentes y el desarrollo de nuevos esquemas administrativos (Estado de la Región 1999: 186).

4.4.1. Distribución e impuestos

Los ingresos tributarios como porcentaje del producto han aumentado en todos los países durante la década de los noventa. Ello podría indicar una tendencia a la mayor sostenibilidad de los ingresos del gobierno, condición esencial para cualquier escenario de desarrollo del

Estado en Centroamérica. En algunos países, en El Salvador y Guatemala especialmente, el aumento de la carga tributaria siendo importante, en especial como resultado de los mayores compromisos de solidaridad social derivados de los acuerdos de paz, no logra todavía superar el umbral del 11 por ciento y del 9 por ciento respectivamente. Estas proporciones representan el 50% de lo captado en Honduras y Costa Rica y mucho menos respecto del esfuerzo realizado en Nicaragua. En este país la carga fiscal ha pasado de 13 por ciento a 23 por ciento del producto entre 1990 y 1997 situación que sin embargo debe analizarse con reservado optimismo. Debido a la deprimida condición de la economía nicaragüense el efecto de esta reforma fiscal penaliza fuertemente a un reducido sector de asalariados y empresarios dedicados al consumo interno, especialmente la industria alimenticia. Este fenómeno se agudiza cuando se constata que contra la tendencia regional, en el caso de Nicaragua se ha reducido fuertemente el grado de progresividad de la reforma fiscal (Cuadro No. 11).

Cuadro No. 11
Centroamérica: Indicadores Tributarios

	Ingresos tributarios como % del PIB		Impuesto directos como % de los ingresos tributarios	
	1990	1998 ¹	1990	1998 ¹
Costa Rica	14	17	19	20.6
El Salvador	9.1	11.1	27.7	29
Guatemala	6.8	9.4	23.3	20.5
Honduras	14.8	16.6	24.1	28.2
Nicaragua	13.1	24.1	27.8	15

1 Cifras preliminares. Estimaciones para Guatemala y Honduras

Fuente: Sojo, 1999; CMCA, 1999

En efecto, las implicaciones sociales de los incrementos de los ingresos son contrastantes en Nicaragua y El Salvador, porque mientras en el primer caso el grado de progresividad social de los ingresos se reduce al disminuir la proporción captada de impuestos directos de 28 a 15 por ciento, en el segundo caso la tendencia es más bien progresiva, porque se observa estabilidad de esa proporción en el orden del 28 por ciento. Guatemala es otro caso en donde se observa una

relación inversa entre la progresividad de la estructura tributaria y la precariedad del modelo impositivo (Cuadro No. 8).

Por otro lado persisten modelos precarizados de recaudación en Guatemala y El Salvador. Primero porque presentan las proporciones más bajas de ingresos tributarios como porcentaje del producto y segundo porque al menos en el caso de Guatemala, han reducido la progresividad de la estructura tributaria durante la década de los noventa. En ambos casos el incremento de los ingresos y la ampliación de la progresividad de la estructura impositiva se presentan como elementos clave en la estructuración de una nueva política fiscal e impositiva, acorde con las exigencias del crecimiento económico, pero sensible a las necesidades de la redistribución social.

No debe ignorarse, como advierte el BID, que en ocasiones el alto grado de progresividad del sistema impositivo, que se expresa, por ejemplo, en el establecimiento de controles y deducciones en el impuesto sobre la renta, contribuye a disminuir la recaudación. El efecto potencialmente progresivo disminuye al deteriorarse la capacidad redistributiva del gasto público, cuya incidencia diferenciada socialmente parece mucho más directa que la derivada del control de impuestos. Por ello se recomienda simplificar las estructuras reduciendo las deducciones del impuesto sobre la renta y disminuyendo los ingresos mínimos imponibles; recomiendan además ampliar la base de aplicación de los impuestos al valor agregado y disminuir las diferencias en el tratamiento fiscal de los distintos sectores (BID 1998: 211). Estas recomendaciones parten del supuesto de que la simplicidad ampliará la recaudación y ello mejorará, en los términos que aquí hemos adoptado, la capacidad administrativa del Estado. El problema es que la evidencia de los últimos años enseña que en Centroamérica la ampliación de la recaudación tributaria, en especial a partir de la aplicación y aumentos de impuestos indirectos como el IVA, no ha implicado una mayor redistribución por medio del gasto social.

Conclusiones

En Centroamérica la modernización del Estado empieza por su fundación. Con las diferencias verificables en los datos, los Estados centroamericanos se presentan como entidades precarias, de reciente formación institucional.

El escenario más optimista para el desarrollo futuro del Estado en Centroamérica supone la modernización integral. El Estado del 2020 en Centroamérica debería tener como eje central de su quehacer el logro de una articulación plena del crecimiento económico con el bienestar social; disponer de una estructura organizativa transparente, eficiente y de dimensiones acordes con los desafíos nacionales y regionales más imperiosos y finalmente facilitar una vinculación con el territorio que reniegue de la visión militarizada de las fronteras y los municipios y se ocupe del desarrollo local, tanto en su dimensión subnacional, como en el plano de la dinámica transnacional.

La modernización del Estado requiere el mantenimiento de capacidades macroeconómicas para el control de los principales desequilibrios y para el desarrollo de programas de regulación que garanticen el control de los daños que el funcionamiento de los mercados genera, tanto entre individuos como entre entidades productivas. El nuevo Estado debe propiciar el desarrollo de las actividades económicas capaces de integrarse activamente en los nichos dinámicos del mercado internacional, pero al mismo tiempo garantizando su potencial de desarrollo humano integral. **Se trata de un Estado “incrustado” en el desarrollo del capital humano.**

En el pasado, la región experimentó períodos de crecimiento que no se tradujeron en mejoramiento del bienestar para la mayoría de la población. En el futuro es indispensable que la capacidad gestora, reguladora y productora de servicios sociales y de apoyo a la producción sea capaz de romper este ciclo de pobreza permanente. De lo contrario la región no estará en posibilidades de garantizar para las próximas dos décadas ni la estabilidad del crecimiento, ni la sostenibilidad de la democracia.

La clave de este desafío es sencilla. Los Estados centroamericanos deben ampliar su compromiso con la inversión social y el desarrollo del capital humano. Las experiencias en Costa Rica y Panamá demues-

tran los efectos positivos que tiene la estabilidad social y el desarrollo del capital humano. Entre las democracias emergentes la experiencia es todavía temprana, pero los desafíos exigen una adecuada gestión macroeconómica que estimule el crecimiento y que amplíe el esfuerzo fiscal para el financiamiento de la inversión social.

Por regla general los Estados centroamericanos son pequeños. Con la excepción de Nicaragua, los Estados más grandes son los que muestran mejor desempeño en términos de integración social. Agrandar los Estados parecería entonces una prescripción razonable para los próximos dos decenios, pero no parece una salida ni fácil ni apropiada en todos los casos. El escenario normativo es el desarrollo de **tanto Estado como sea necesario**. Pero el tema no es el tamaño sino el rendimiento sociopolítico, medido como la capacidad del Estado para inducir crecimiento económico con integración social. Por ello los indicadores de desempeño del rendimiento del Estado deben desplazarse de la ponderación de la relación entre ingresos y gastos hacia la valoración de cumplimiento de objetivos.

El control fiscal requiere bastante más que la sola contención del gasto, en especial cuando esta práctica enuncia incapacidad de satisfacción por parte del Estado para demandas sociales largamente postergadas. Los esfuerzos de modernización de los sistemas tributarios son la base de un proceso de formación de capacidades redistributivas que requieren, debido a la baja carga tributaria en algunos países, de la generación de mayores responsabilidades tributarias entre los grupos de mayor ingreso. El Salvador y Guatemala tienen que hacer importantes avances en esta dirección. El Estado del futuro en Centroamérica tiene que aproximarse a una normalización de la relación entre ingresos tributarios y producto que alcance al menos el 15 por ciento.

El modelo centroamericano de Estado se debate entre una visión privatizadora agresiva desarrollada en especial en El Salvador y un modelo altamente gradualista, que ha privilegiado la apertura a la competencia privada antes que la transferencia o liquidación de activos del Estado en el caso de Costa Rica. Lo esencial es comprender que la política como asignación de recursos reconoce desplazamientos multidimensionales que no van sólo del Estado al mercado o viceversa, sino que también incluye la familia (el espacio básico de la

iniciativa individual) y la comunidad. Por lo tanto, el futuro debería permitir que la reducción de lo estatal, cuando sea necesaria, conduzca a la ponderación de opciones para la transferencia al ámbito que facilite la mayor realización de las capacidades humanas: el mercado, la comunidad o la familia. Y en situaciones donde el vacío de acción del Estado en muchos ámbitos esenciales de la vida social es evidente, posiblemente haya que estatizar muchas actividades apenas resueltas precariamente en el seno de las familias y las comunidades.

La gestión pública requiere de un mayor escrutinio ciudadano. En la experiencia reciente de modernización en Centroamérica se han hecho avances en dos sentidos: respecto de la supervisión de actividades recientemente privatizadas y respecto de las acciones públicas que pueden violentar derechos humanos. El Estado del futuro es un Estado regulador y regulado al mismo tiempo. Un ente capaz de controlar los excesos del mercado y que al mismo tiempo está sujeto al escrutinio público. Es preciso en este sentido avanzar de la instalación de mecanismos de defensoría (que son instancias de revisión “ex post” la aplicación de decisiones ejecutivas) a los medios de incidencia y participación en la toma de decisiones que son instrumentos de control ciudadano “ex ante”. La rendición de cuentas, confundida con el informe de actividades, deja a los ciudadanos en la indefensa. La contraloría ciudadana reducida a la denuncia de abusos no permitirá la ampliación de las capacidades políticas del Estado.

El proceso de globalización crea corrientes centrípetas y genera simultáneamente fuerzas centrífugas respecto del Estado. Las primeras re-territorializan en los planos sub y supra estatales. Las segundas des-territorializan porque generan prácticas sociales y mecanismos políticos “desprendidos” de pertenencias territoriales fijas o rígidas. Piénsese en el lugar de fabricación de un bien electrónico “multinacional” o en la nacionalidad de una reivindicación global (ambiental, de género, étnica). El Estado moderno carece de instrumentos efectivos para enfrentar con eficiencia los planos más generales de procesos decisionales desprendidos del territorio. Pero tiene todavía muchísimo que hacer en el marco de las tendencias reterritorializadoras de la globalización.

Primero la dimensión local que se refiere a la dinámica subestatal. Pasar el poder y los recursos más cerca de los beneficiarios parece un

imperativo, tanto de la buena administración como de la democracia política. Pero el proceso todavía se encuentra imbuido de mucha retórica y poca capacidad concreta de implementación. El freno a la subordinación de la política local, tributaria permanente de las luchas políticas nacionales, es esencial. También lo es la transferencia efectiva de recursos a los municipios, pero quizá más importante todavía es el desarrollo de reales capacidades de ejecución de estrategias y políticas locales para el desarrollo económico y social. El desafío es la construcción de una nueva relación Estado-localidad basada en el consenso y la integración de las diferencias, y no en la represión y la imposición violenta.

Y finalmente, la dimensión supraestatal: Centroamérica es una región natural y una historia política común. Es también una región de contrastes, donde conviven los extremos mismos del desarrollo humano de América Latina. Es una región joven y el potencial demográfico es quizá su ventaja comparativa más importante del futuro. Sin embargo, el rasgo común más importante es su precariedad social. Los desafíos del orden social no son atendibles en el plano de los límites históricos de los siete estados que componen la región. Así lo han demostrado movimientos migratorios y flujos de capital e inversiones. La definición de políticas públicas transnacionales, más allá del enunciado de una agenda de integración que en ocasiones sucumbe al institucionalismo vacío, es un desafío claro para la modernización del Estado en Centroamérica.

Bibliografía

- Adames Mayorga, Enoch. (1999). ***La Reforma del Estado en Panamá. Procesos y Tendencias***. Ponencia presentada como insumo para el tema Modernización del Estado del Proyecto Centroamérica 2020. Mimeo.
- Adelantado, et al. (1998). "Las Relaciones entre Estructura y Política Sociales: Una Propuesta Teórica". En ***Revista Mexicana De Sociología***. 3/98: 123-156
- Ayala, Norma et al. (1992). ***Grado de Desarrollo de la Estrategia de los SILOS en Costa Rica: Segunda evaluación***. San José, Ministerio de Salud.
- BID. (1998). ***América Latina frente a la Desigualdad***. Washington, D.C. BID.
- Biersteker, Thomas J. (1990). "Reducing the role of the State in the economy: a conceptual exploration of IMF and World Bank prescriptions." ***International Studies Quarterly***. 34.
- Brenes, Arnaldo y Casas, Kevin. Editores. (1998). ***Soldados como Empresarios. Los negocios de los militares en Centroamérica***. San José, Fundación Arias.
- Briones, Carlos y Ramos, Carlos. (1995). ***Gobernabilidad, Economía y Democracia en El Salvador. Serie Gobernabilidad en Centroamérica No. 3***. San Salvador, FLACSO.
- Cacho, C.P. (1996). ***Some Thoughts on the Governance of Belize***. Mimeo.
- Carrera, Maribel. (1997). Guatemala: Mercado Laboral y Pobreza en el Contexto del Ajuste". En Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) ***Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural***. San José, FLACSO Costa Rica. Mimeo.
- Cavarozzi, Marcelo. (1994). Politics: A key for the Long Term in South América. En Smith, W.; Acuña, C. and Gamarra, E. (Eds.). ***Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform***. Miami, North-South Center.
- CEPAL. (1999). ***Panorama Social de América Latina***. Santiago de Chile. CEPAL.
- CMCA. (1994). ***Boletín Estadístico. 1993***. San José, Consejo Monetario Centroamericano.
- _____. (1999). ***Boletín Estadístico. 1998***. San José, Consejo Monetario Centroamericano.

- Córdova, Ricardo. (1999). "El Salvador. Los Acuerdos de Paz y las Relaciones Cívico Militares". En Diamint, Rut. Editora. **Control Civil y Fuerzas Armadas en las Nuevas Democracias Latinoamericanas**. Buenos Aires, GEL.
- Cox, Robert M. (1987). **Production, Power and World Order. Social Forces in Making History**. New York, Columbia University Press.
- Cuenca, Breny. (1992). **El Poder Intangible. La AID y el Estado Salvadoreño en los Ochenta**. Managua, CRIES.
- Echegaray, Francisco. (1991). **El Papel de las Transferencias Fiscales del Gobierno Central al Gobierno Municipal y la Descentralización. El caso de Guatemala**. Guatemala, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
- Escoto, Jorge y Marroquín, Manfredo. (1992). **La AID en Guatemala. Poder y Sector Empresarial**. Guatemala. CRIES-AVANCSO.
- Estado de la Región. (1999). **Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible**. San José, Proyecto Estado de la Nación.
- Evans, Trevor. (1998). **Liberalización Financiera y Capital Bancario en Centroamérica**. Managua, CRIES.
- Evans, Trevor (Coord.). (1995). **La transformación neoliberal del Sector Público. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe**. Managua, Latino Editores.
- _____(1995). "Ajuste estructural y Sector Público en Nicaragua". En Evans, Trevor (Coord.) **La Transformación Neoliberal del Sector Público**. Ajuste estructural y sector público en Centroamérica y el Caribe. Managua, Latino Editores.
- Evans, Peter. (1995). **Embedded Autonomy. States and Industrial Transformation**. Princeton University Press.
- FLACSO-OIM. (1999). *Análisis del Impacto Social del Régimen de Excepción Migratoria para Centroamericanos en Costa Rica*. San José, mimeo. 1999.
- Funkhouser, Edward y Pérez Sáinz, Juan Pablo. (Eds.) (1997). **Empleo y Pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural**. San José, FLACSO Costa Rica. Mimeo.
- Fukuyama, Francis. (1993). "Capitalism & Democracy. The Missing Link", in Diamond, Larry and Plattner, Marc F. (Eds.) **Capitalism, Socialism and Democracy Revisited**. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gálvez Borrel, Víctor. **Sectores Populares y Gobernabilidad Precaria en Guatemala. Serie La Gobernabilidad en Centroamérica No. 2**. Guatemala, FLACSO.

- Gandásegui, Marco A. (1998). *La Democracia en Panamá*. Panamá, CELA.
- Grindle, Marilee. (1996). *Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge University Press.
- Held, David et al. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics And Culture*. Cambridge, Polity Press.
- IDEA. (1999). *Democracy in Guatemala. The Mission for an Entire People*. Bogotá. Tercer Mundo Editores.
- Jessop. Bob. (1996). *State Theory. Putting the Capitalist State in its Place*. Cambridge, Polity Press.
- Martínez, Juliana. (1999). *Poder y Alternativas : Las agendas internacionales en las reformas del sector salud en Costa Rica. 1988-1998*. Montevideo, mimeo.
- Leger Sivard, Ruth. (1991). *World Military and Social Expenditures 1991*. Washington, D.C., World Priorities.
- Maihold, Günter. (1992). "Hacia una política de la descentralización en Nicaragua: ¿De la desconcentración a la descentralización?". En Günter Maihold. Editor. *La descentralización en Nicaragua: ¿De la delegación de servicios a la transferencia de competencias?*. Managua, Fundación Ebert.
- Mesa Lago, Carmelo. (1999). "Política y la Reforma de la Seguridad Social en América Latina." En *Nueva Sociedad*, 160. Marzo-Abril.
- Molina. Carlos. (1992). "La experiencia de la descentralización educativa en El Salvador". En Günter Maihold. Editor. *La descentralización en Nicaragua: ¿De la delegación de servicios a la transferencia de competencias?*. Managua, Fundación Ebert.
- Morales, Abelardo y Castro, Carlos. (1999). *Emigración Laboral Nicaragüense en Costa Rica*. San José, FLACSO-FES.
- Morales, Abelardo y Martha Crankshaw (1998). *Mujeres Adolescentes y Migración entre Nicaragua y Costa Rica*. San José, FLACSO, Unión Europea, Consejo de la Integración Social.
- Naím, Moisés. (1995). "Latin America: The Second Stage of Reform". En Diamond, L. and Plattner, M. (Eds.) *Economic Reform and Democracy*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Offe, Claus. (1996). *Modernity and the State*. Cambridge. Polity Press.
- Palacio, Joseph O. (1996). *Development in Belize. Initiatives at the State and Community Levels*. Belize City, Angelus Press.

- Pape, Edgar. (1996). **Modernización del Estado Guatemalteco. Una propuesta para la posguerra.** Guatemala, Fundación Ebert.
- PNUD. (1998). **Barómetro Centroamericano.** San José, Proyecto Gobernabilidad Democrática en Centroamérica. San José, PNUD.
- Przeworski, Adam. (1991). **Democracy and the market. Political and economic change: Eastern Europe and Latin America.** Cambridge University Press.
- Rivera, Roy. (1995). **La Descentralización y la Metáfora de la Reforma del Estado.** San José, FLACSO.
- Rivera, Roy. (1999). **La Descentralización en América Central. Balance y Perspectivas.** Ponencia presentada como insumo para el tema Modernización del Estado del Proyecto Centroamérica 2020. Mimeo.
- Robinson, William Y. (1996). "Globalization: nine theses on our epoch." **Race & Class.** 38(2).
- Rodríguez, Florisabel; Castro, Silvia y Espinoza, Rowland. (1998). **El Sentir Democrático. Estudios Sobre cultura política centroamericana.** Heredia, Editorial Fundación UNA.
- Rosa, Hermán. (1992). **La AID y las Transformaciones Globales en El Salvador.** Managua, CRIES.
- Rouquié, Alain. (1984). **El Estado Militar en América Latina.** México, Siglo Veintiuno Editores.
- Saldomando, Ángel. (1996). **Nicaragua: Con el futuro en Juego.** Managua, CRIES.
- Seligson, Mitchel y Córdova, Ricardo. (1995). **De la Guerra a la Paz. Una cultura política en Transición.** University of Pittsburgh.
- Shoman, Assad. (1994). **13 Chapters of a History of Belize.** Belize City, The Angelus Press Ltd.
- Silva, Patricio. (1999). "Political Leadership, Culture, And Legitimacy In The Third World". En Nas, Peter J. M. Y Silva, Patricio. **Modernization, Leadership, And Participation.** Leiden University Press. The Netherlands.
- SIPRI. (1998). **SIPRI Yearbook 1998. Armaments, Disarmament and International Security.** Oxford University Press.
- Sojo, Carlos. (1991). **La Utopía del Estado Mínimo.** Managua, CRIES-CEPAS.
- _____. (1992). **La Mano Visible del Mercado.** Managua, CRIES-CEPAS.

- _____(1994). "Defensa y crisis fiscal: El Gasto Militar en Centroamérica", en Aguilera, Gabriel (Coord.) **Reconversión Militar en América Latina**. Guatemala, FLACSO-Guatemala.
- _____(1995). **La Sociedad después del Ajuste. Demandas Sociales, Reforma Económica y Gobernabilidad en Costa Rica. Serie La Gobernabilidad en Centroamérica. No. 4**. San José, FLACSO.
- _____(1997). **Los de En Medio. La nueva pobreza en Costa Rica**. San José, FLACSO, Costa Rica.
- _____. Compilador. (1997b). *Centroamérica. La Integración que no Cesa*. San José, FLACSO. Cuadernos de Ciencias Sociales 103.
- _____(1998). **Reforma Económica, Estado y Sociedad en Centroamérica**. San José, FLACSO.
- _____(1999). **Democracias con fracturas gobernabilidad, reforma económica y transición en Centroamérica**. San José, FLACSO.
- _____(1999b) "El Parlamento Centroamericano: Foro para el Futuro." En Francine Jácome (Coordinadora) *La "Otra" Integración: Procesos Intersociales y Parlamentos Regionales en el Gran Caribe*. Cuadernos del INVESP, No.4. Caracas, 1999.
- Thorpe, Rosemary. (1998). **Progreso, Pobreza y Exclusión. Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX**. Washington, D.C. BID.
- Torres Rivas, Edelberto. (1987). **Centroamérica. La Democracia Posible**. San José, FLACSO-EDUCA.
- Touraine, Alain. (1995). **¿Qué es la Democracia?** México, D.F. Fondo de Cultura Económica.
- UNDP. (1998). **Human Development Report**. www.undp.org
- Usher, Wayne O.M. (1999). **Local Government in Belize**. Paper presented at the Symposium on Local Government and Civil Society in Small States. Malta, March 16-19. Mimeo.
- Williamson, John. (1990). **The Progress of Policy Reform in Latin America**. Washington D.C., Institute for International Economics.
- Willmore, Larry. (1997). **Políticas de Promoción de Exportaciones en Centroamérica.**" En *Revista de la CEPAL* No.62.
- World Bank. (1992). **Governance and Development**. Washington, D.C.

Centroamérica 2020

Antecedentes

Durante la década de los 90 América Central vivió procesos de profundos cambios en el escenario político, instaurándose gobiernos democráticos en todos los países de la región. Sin embargo, estos cambios políticos no han ido acompañados suficientemente de transformaciones económicas y sociales paralelas, por lo que Centroamérica continúa siendo la región más pobre del continente. Al mismo tiempo, los conflictos armados de la década anterior han causado un mayor atraso de la región en cuanto a su desarrollo social (educación, salud y esperanza de vida de su población).

Como consecuencia de esta situación, aumentó la conciencia en los países centroamericanos de la importancia de realizar cambios profundos y ha ido tomando forma la necesidad de establecer un modelo de desarrollo regional para todos los países de la zona. De este modo se han iniciado diversas acciones encaminadas a la consecución de la integración económica regional, reactivándose así el mercado interior común.

Estos esfuerzos de integración se han visto sin embargo, a menudo obstaculizados por la falta de un cuadro institucional adecuado, capaz de hacer frente a los retos planteados de cara al futuro. Es precisamente en este punto donde la comunidad internacional podría apoyar el proceso de desarrollo regional de la zona a largo plazo y es también aquí donde se enmarca el presente proyecto *Centroamérica 2020*.

Objetivos del proyecto

Centroamérica 2020 tiene como objetivo la promoción del desarrollo sostenible de la región partiendo de un concepto de desarrollo entendido como un proceso dinámico y multidimensional que consiste en:

- Crecimiento económico sostenible;
- Mejoramiento del bienestar social; y
- Garantías de la ciudadanía en todas las categorías sociales, de género y étnicas.

Esta definición del desarrollo tiene una base sólida y fue elaborada antes de que el Huracán Mitch cayera en octubre-noviembre de 1998 sobre la región con efectos desvastadores. No es que la definición ahora carezca de relevancia, pero Mitch ha servido para recordarnos la vulnerabilidad de la región frente a los desastres naturales y la poca capacidad que tiene el Estado para responder de manera efectiva. En este contexto, la sostenibilidad adquiere un significado especial en Centroamérica: los desastres naturales son inevitables, pero no deben ser empeorados por la acción humana, ni sus consecuencias agravadas por la incapacidad o incompetencia del Estado y sus instituciones.

El proyecto *Centroamérica 2020* tiene como uno de sus objetivos principales el contribuir al proceso de integración regional de los países centroamericanos, realizando un balance de los resultados obtenidos hasta el presente y estudiando las dificultades actuales y aquellas que previsiblemente pudieran surgir a mediano plazo en el ámbito político-institucional.

Los objetivos particulares son:

1. Elaborar un estudio regional comprensivo sobre temas del desarrollo contemporáneo. Los estudios deben tener en cuenta tres planteos transversales acerca de
 - la relación entre Estado, mercado y sociedad civil,
 - opciones en el nivel local, nacional y regional
 - la viabilidad del desarrollo sostenible en América Central.
2. Asegurar la participación y contribución de una amplia gama de actores claves regionales en el transcurso de las investigaciones.
3. Proveer a los gobiernos y a otros actores de la región con diversas opciones y recomendaciones de políticas.
4. Promover la identidad regional entre los actores públicos y privados involucrados en el desarrollo.
5. Extender los resultados del proyecto a los actores internacionales más activos en la dinámica del desarrollo en la región, incluyendo a las organizaciones multilaterales y a las ONGs.
6. Hacer recomendaciones de políticas a los EE.UU. y a la UE para programas de asistencia más eficaces.

Los resultados del proyecto serán presentados en una gran conferencia internacional en Centroamérica a mediados de 2000, así como en seminarios en Washington D.C. y Bruselas. También serán distribuidos en una serie de documentos de trabajo, monografías y libros publicados en inglés y español, accesibles también a través de Internet: versión en español y alemán (<http://www.rrz.uni-hamburg.de/IJK/za2020>), versión en inglés (<http://ca2020.fiu.edu>).

Comité Ejecutivo:

Coordinación:

KLAUS BODEMER, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
EDUARDO GAMARRA, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

Dirección Académica:

SABINE KURTENBACH, Instituto de Estudios Iberoamericanos (Hamburgo)
MICHAEL SHIFTER, Diálogo Interamericano (Washington D.C.)

Consultores Principales:

VICTOR BULMER-THOMAS, Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Londres
DOUGLAS KINCAID, Centro para Latinoamérica y el Caribe de la Universidad Internacional de Florida (Miami)

Expertos Centroamericanos:

FERNANDO DURÁN, Fundación Arias, Costa Rica
CARLOS ROSALES, Secretario de Comunicación, El Salvador

Representantes de las Agencias Donadoras:

MENDEL GOLDSTEIN, Jefe de la Dirección México, América Central y Cuba, Comisión Europea DG IB (Bruselas)
MARGARET SARLES, Agencia para el Desarrollo Internacional de los EE.UU. (Washington D.C.)

CA 2020: Documentos de trabajo

1: PABLO RODAS-MARTINI: Centroamérica: Para afrontar con éxito la globalización del siglo XXI

ISBN 3-926446-73-0

2: CLARENCE ZUVEKAS, JR.: The Dynamics of Sectoral Growth in Central America: Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-74-9

3: LUIS GUILLERMO SOLÍS RIVERA: Centroamérica 2020: La integración regional y los desafíos de sus relaciones externas

ISBN 3-926446-72-2

4: SARAH MAHLER: Migration and Transnational Issues. Recent Trends and Prospects for 2020

ISBN 3-926446-71-4

5: JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ: Las cuentas pendientes de la modernización. Tendencias laborales y sus efectos sobre la integración en el Istmo Centroamericano

ISBN 3-926446-70-6

6: CARLOS SOJO: El traje nuevo del emperador: La modernización del Estado en Centroamérica

ISBN 3-926446-69-2

7: CLAUDIA SCHATÁN: Desarrollo económico y medio ambiente

ISBN 3-926446-68-4

8: CHARLES T. CALL: Sustainable Development in Central America: The Challenges of Violence, Injustice and Insecurity

ISBN 3-926446-67-8

9: GÜNTHER MAIHOLD / RICARDO CORDÓVA: Democracia y ciudadanía en Centroamérica. Perspectivas hacia el 2020

ISBN 3-926446-75-7

10: KNUT WALTER: La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial

ISBN 3-926446-66-8