

Capítulo II

TRAYECTORIAS HISTÓRICAS Y RÉGIMEN DE BIENESTAR

La “cuestión social” es una aporía fundamental en la cual la sociedad experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Es un desafío que interroga, pone de nuevo en cuestión [...] para existir como un conjunto vinculado por relaciones de interdependencia.

La metamorfosis de la cuestión social
Robert Castel

LA CUESTIÓN SOCIAL de la que nos habla Castel y su conjuro del riesgo de fractura cobran particular relevancia en América Central. Pareciera que aquí el conjuro no es tanto de la fractura, recurrente a lo largo de su historia, sino más bien del enigma de su cohesión. El análisis de las prácticas de asignación de recursos y de los regímenes de bienestar presentes requiere informarse en el pasado. ¿Qué del presente es lo nuevo y qué obedece a trayectorias de largo aliento? ¿Puede la larga duración ayudarnos a distinguir las constantes de los márgenes de acción? Y a la hora de hacerlo, ¿cómo relacionar el análisis del presente con las marcas que deja la trayectoria del pasado?

Tres son los conceptos que ofrecen claves para comprender las prácticas actuales de asignación de recursos: herencia, coyuntura crítica y legados históricos (Collier y Collier, 1991). La herencia alude al período de modernización económica y establecimiento de la política social que tuvo lugar en el siglo pasado entre las décadas del veinte y el cuarenta, según haya sido temprana (como en Chile o Ecuador), tardía

(como en Nicaragua) o rápida (como en Costa Rica). Muchos de los rasgos actuales de la relación entre mercados laborales, políticas públicas y ámbito doméstico surgen en ese momento, de la mano de procesos de urbanización, diferenciación institucional y desarrollo de sistemas políticos, entre otros.

La “coyuntura crítica” constituye un período histórico definido, en el que tienen lugar cambios significativos y que a su vez produce un conjunto de legados (Collier y Collier en Mahoney, 2001).

Las coyunturas críticas aumentan la probabilidad de que los países quieran seguir caminos particulares de desarrollo [...] tienen ese efecto porque se dirigen a la formación de instituciones que tienden hacia la persistencia, y eso no se puede transformar fácilmente (Mahoney, 2001: 114).

En términos del bienestar, la más reciente coyuntura crítica tuvo lugar en los años ochenta, cuando estas sociedades vivieron picos de conflicto, tanto en términos distributivos –vinculados al manejo de riesgos en el marco del ajuste de las economías– como en las reglas de juego políticas que permitieran abordarlos. Transición económica y transición política estuvieron entonces, como siguen estando ahora, altamente interrelacionadas y han conllevado las profundas transformaciones sociales a cuya mejor comprensión busca contribuir este trabajo.

Finalmente, el legado histórico alude a la secuencia de eventos, relaciones y dinámicas de cambio que se hipotetizan como producto de una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Otra manera de referirse a estos legados es como lo hace Edelberto Torres Rivas, como “fin de una época” en tanto “cierre de un período caracterizado por el agotamiento de actores, relaciones e ideologías que imprimieron a la historia particular de una sociedad una dirección y un sentido” (1998: 95). Cuando se produce un “fin de época”, nos encontramos ante el fin de un legado y el inicio de una nueva coyuntura crítica. Como veremos, en materia de bienestar, el fin de la coyuntura crítica dejó importantes legados en términos de las prácticas de asignación de recursos y el manejo de riesgos.

Entre los principales, en los cuatro países se destacan: la consolidación de un nuevo modelo de acumulación; el cambio en la constelación de actores involucrados en las decisiones políticas, consecuencia directa de la transición democrática; la aparición de nuevos actores sociales que canalizan demandas y ejercen presión sobre el sistema político, por ejemplo, reclamando mejores condiciones de vida; y las transformaciones en la organización de las familias y sus relaciones con el Estado y el mercado laboral.

A continuación presentaré una radiografía histórica de los cuatro países seleccionados cuyo hilo conductor es entonces la herencia, la coyuntura crítica y los legados más importantes que dichas coyunturas críticas dejaron para las prácticas de asignación de recursos y, por lo tanto, el manejo colectivo de riesgos.

HERENCIAS

La noción de “coyuntura crítica” ofrece un criterio para traer trayectorias históricas al análisis del presente. En tanto constituye un período histórico definido, en el que tienen lugar cambios significativos, nos permite volver la mirada a un momento en el que, de alguna manera, en términos de las prácticas de asignación de recursos y como en un juego de naipes, distintos jugadores recogieron, barajaron y volvieron a repartir. En América Central la coyuntura crítica más reciente tuvo lugar, como lo mencioné anteriormente, en los años ochenta.

No obstante, como en capas geológicas, en la región esas mismas coyunturas críticas reflejaron muy crudamente el período histórico previo. Nada más cierto en países en los cuales los conflictos del presente están marcados por las heridas abiertas de un pasado que parece no querer alejarse. En América Latina, durante los años treinta comenzó lo que se conoce como el período de incorporación de la clase trabajadora a la arena política, que concluyó en la década del ochenta, con la crisis de la deuda (Collier y Collier, 2002). Pero con excepción de Costa Rica, y aunque con variaciones en las fechas, en los países centroamericanos el resultado de la crisis del régimen liberal no fue la incorporación de las demandas sociales sino el terrorismo de Estado y la represión de los reclamos populares.

El Estado que emergió de las décadas del treinta, cuarenta y cincuenta fue excluyente y estuvo al servicio de los intereses de una clase dominante, constituida por un pequeño grupo de familias al estilo de los estados predatorios de los que nos habla Evans (en Filgueira, 2004).

En estos países, las elites se apropian del aparato del Estado y, apoyados en la exportación de productos primarios, usan la capacidad fiscal del Estado para la extracción de rentas, sin proveer a cambio bienes colectivos ni de infraestructura ni de regulación o servicios sociales. Protección y seguridad social [...] consisten, en gran medida, de políticas elitistas que agregan privilegios adicionales a un grupo de la población que ya tiene una situación privilegiada. Profesionales, un número muy reducido de trabajadores formales y servidores públicos son los que, usualmente, se benefician bajo este modelo. La

gran mayoría de la población (representada por los trabajadores informales, agricultores y fuerza de trabajo secundaria) están excluidos (Filgueira, 2004: 29).

Fueron precisamente las demandas por el acceso a recursos las que, en los años ochenta, pusieron en jaque los sistemas políticos ante elites que gobernaban en función de intereses económicos poderosos.

En El Salvador, la crisis del régimen oligárquico se manifestó con toda su fuerza en la década del treinta. La matanza del Mozote resume la respuesta que dio el Estado a las demandas sociales del campesinado: 30 mil muertos en un mes y la eliminación de lo indígena como categoría social a partir de su directa asimilación con “comunista”. ¿Qué buscaban los campesinos indígenas en 1932? Tierra. Este recurso escaso –tanto por la relación entre población y territorio como por su muy mala distribución– ha estado en disputa durante toda la historia del país y continúa estándolo hoy.

A diferencia de Guatemala, en El Salvador el conflicto por la tierra sólo se convirtió en enfrentamiento armado a fines de los setenta. A lo largo de la década, las elecciones habían estado caracterizadas por el fraude electoral que realizaban sectores militares y económicos. A pesar de ello, la oligarquía y la burguesía acomodada se sentían amenazadas por tentativas de reforma económica llevadas a cabo por sectores militares (Álvarez de Miranda, 1994). Alarmados ante tales “excesos” de los militares, estos grupos llevaron al poder al sector más duro del ejército, lo cual no hizo sino agravar la violencia sociopolítica. Por un lado, los grupos de extrema derecha incrementaban la represión mediante matanzas y torturas de líderes sociales y religiosos comprometidos/as con las comunidades. Por otro, sectores sindicales y universitarios se organizaban, se incrementaban las acciones guerrilleras en contra de empresarios y aumentaban las reivindicaciones laborales y de subsistencia (Álvarez de Miranda, 1994).

Esta situación precipitó el golpe militar de 1979, que “abrió las posibilidades de un proceso de transformación pacífico. Esa junta militar fue apoyada por algunos de los partidos de izquierda e incluso por intelectuales jesuitas de indiscutible trayectoria progresista” (Menjívar Ochoa, 2006). Precisamente, esa junta sancionó la Ley Básica de Reforma Agraria que precipitó el inicio de la coyuntura crítica. El programa reformista fue rechazado por los grupos empresariales que contaban con el apoyo de las fuerzas armadas. Así quedaron, de un lado, militares, partidos y organizaciones de derecha, y del otro, la guerrilla de izquierda, apoyada por población campesina, comunidades eclesiales de base, intelectuales y universidades públicas (Sáenz de Tejada, 2005).

En Guatemala, la herencia nos remite a la década del cuarenta, cuando el Estado comenzó a preocuparse por las condiciones de vida de la mayoría de la población en aspectos como la salud y la educación. Hasta ese momento, el esfuerzo realizado en materia de gasto social había sido escaso, principalmente urbano y dedicado a la educación. Entre 1945 y 1954, se dio una ruptura con el pasado liberal autoritario y se establecieron las bases impositivas para un nuevo papel del Estado en la economía y el manejo colectivo de riesgos²². Junto con el aumento de los ingresos, se produjo un cambio de prioridades: por primera vez la inversión en educación superó a la inversión en defensa. Se crearon el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS (PNUD, 2001b). Además, se estableció el voto para las personas analfabetas y se lanzaron políticas de alfabetización, principalmente dirigidas a la población indígena y campesina (Torres Rivas, 1998). A partir de 1952, y durante dieciocho meses, se aplicó una reforma agraria.

Precisamente, fue la reforma agraria la “gota que derramó el vaso” y llevó al golpe de Estado y la invasión norteamericana de 1954. El proyecto modernizador radical que había sido llevado adelante por una alianza de fuerzas democráticas fracasaba ante una coalición conservadora integrada por la oligarquía, las clases medias altas, los militares, la iglesia y EE.UU. (Torres Rivas, 1998). El triunfo de dicha coalición se reflejó en el derrocamiento del presidente Jacobo Arbenz y la contrarreforma social y laboral de las décadas posteriores. Esta contrarreforma, aunque exitosa, no estuvo exenta de resistencia: a partir de 1962, el conflicto entre defensores y detractores de la modernización ocurrida entre 1945 y 1954 dio inicio a un conflicto armado que se prolongaría durante más de tres décadas. Se trató de un conflicto tan largo como asimétrico, durante el cual el ejército mantuvo el control de la situación.

Hacia mediados de la década del setenta, tuvo lugar una reorganización de los sectores populares. A las reivindicaciones de los trabajadores por el alto índice del costo de la vida le siguieron manifestaciones y huelgas, por ejemplo, por el incremento del transporte público. Gracias a la creación de cooperativas y sindicatos agrarios, las zonas rurales fueron también parte de la movilización popular que desembocó en la significativa huelga de 1980 organizada por el Comité de Unidad Campesina (CUC). Entre los principales logros de esta huelga estuvo frenar el alza de los precios, llevar al gobierno a negociar una salida para las demandas campesinas y organizar políticamente a la población indígena, convertida en actor central de este proceso, a través

22 Por ejemplo, en sólo tres años, el gobierno había triplicado los ingresos públicos (PNUD, 2001b).

de agrupaciones como la Organización del Pueblo en Armas (ORPA) y el Ejército Guerrillero de los Pueblos (EGP) (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

El auge de la movilización social estuvo acompañado por la contrainsurgencia estatal, que reprimió fuertemente a las organizaciones populares. En 1978, las manifestaciones dejaron un saldo de 30 muertos, 400 heridos y 800 personas detenidas. Además, las acciones que llevó a cabo la guerrilla entre 1978 y 1981 tomaron al ejército por sorpresa y generaron una ola de terrorismo estatal. Algunos autores denominan a este período “la cuarta ola de terrorismo estatal”, mediante la cual se acentuó el terror, se empleó la tortura y aumentaron las desapariciones. Se calcula que entre 1978 y 1981 fueron asesinadas más de 3 mil personas (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

Para 1980, la hasta entonces hegemonía de la oligarquía y los militares estaba en crisis: no sólo había organización popular y la guerrilla enfrentaba al ejército, sino que el país afrontaba una generalizada y dura crisis política y económica. La inflación creció, el costo de vida se triplicó, los precios aumentaron aceleradamente, las inversiones privada y pública decrecieron, y el PIB cayó rápidamente hasta alcanzar tan sólo un 0,7% en 1981. A ello se sumaron los problemas sociales agudizados: el desempleo y el subempleo se dispararon, la pobreza y la pobreza extrema aumentaron por la baja de salarios y, con ello, los mecanismos de sobreexplotación (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). El país estaba a las puertas de la coyuntura crítica de los años ochenta.

En Honduras, desde 1950 se osciló entre la represión y las reformas, entre el más acentuado desarrollismo y variadas formas de populismo, como maneras de atender las manifestaciones más evidentes del conflicto social (Salomón, 1994). Este país tuvo una modernización económica más débil que los restantes. El menor desarrollo de la agroexportación se debió, en gran medida, a la fuerte especialización en el banano.

[El enclave extranjero], con una sólida inserción en el mercado estadounidense, restó incentivos a la incursión hacia los nuevos rubros de dinamismo [...] No existió nada parecido al *boom* algodonero de Nicaragua y Guatemala, con todos sus efectos sobre la producción campesina preexistente. Solamente la ganadería de carne tuvo un dinamismo comparable en términos regionales, a fines de la década de 1970 (Vilas, 1988: 48).

En términos políticos, el enclave bananero obstaculizó la consolidación de una elite. En cambio, prevaleció una cultura colonial que arraigaba prácticas políticas como el clientelismo, la corrupción y la burocracia,

no brindaba respuesta a las demandas sociales, e impedía la construcción de una visión común de país (Membreño Cedillo, 2003).

Como segunda peculiaridad, a partir de los años sesenta y hasta los ochenta, se produjo una sucesión de gobiernos militares reformistas, poco frecuente en la historia centroamericana (Vilas, 1988)²³. Como resultado de la guerra de 1969, la expulsión de campesinos salvadoreños mejoró la dotación de tierras disponibles para iniciar cierto reparto agrario, al tiempo que creó expectativas positivas –aunque magros resultados–, relativas a la respuesta del Estado ante las demandas campesinas. Aun así, las reformas agrarias llevadas a cabo a partir de 1972 por el gobierno militar de López Arellano y continuadas por Melgar Castro resultaron fundamentales, dado que permitieron el reparto entre campesinos sin tierras (Sanahuja, 1998). En términos del acceso a los recursos, la existencia de una estructura agraria de carácter más igualitario permitió el establecimiento de una economía de subsistencia.

La presión sobre la tierra asemejó Honduras a Nicaragua, tanto por la relación hombre-tierra como por la existencia de una frontera agrícola aún abierta²⁴. En Nicaragua, sin embargo, “el régimen político apeló a la represión de las nacientes organizaciones campesinas y a la sofocación violenta de las presiones por tierra, mientras que los coroneles buscaron más bien soluciones de compromiso” (Vilas, 1988: 55).

Entre los actores que formaron parte de los procesos de negociación y consolidación de esta cultura política estuvieron los sindicatos, que adquirieron poder gracias a las huelgas bananeras de los años cincuenta. Estas trajeron consigo cambios en la legislación laboral; entre ellos, la promulgación del Código de Trabajo y las bases institucionales de los posteriores sistemas de seguridad social (Martínez, 2003). La temprana legalización de los sindicatos diferenció a Honduras de los otros tres países. Incluso durante la época militar, el sindicalismo fue tolerado y sólo fueron reprimidas sus organizaciones más combativas, como las campesinas (Sanahuja, 1998). A lo largo de este período, los sindicatos debieron ser consultados y participaron en los diferentes pactos políticos. Precisamente, al volverse parte del sistema político hondureño, estas organizaciones fueron cooptadas y se transformaron

23 “El reformismo militar erigió al Estado en una especie de árbitro que, sin perjuicio de una orientación en definitiva de clase, contempló, siempre como una de sus dimensiones constitutivas, la permeabilidad de algunas de las demandas del movimiento popular, especialmente campesino” (Vilas, 1988: 53). Entre 1950 y 1980 hubo tres golpes de Estado (1956, 1963 y 1972), dos cambios en el régimen militar instaurado en 1972 (1975 y 1978), y tres procesos electorales de los cuales sólo en uno se eligió al presidente en forma directa.

24 Es decir, disponibilidad de tierras, incluso para agricultores que habían sido despojados de sus parcelas para destinarlas a los nuevos cultivos (Vilas, 1988).

en mecanismos de control de la clase obrera y campesina, por ejemplo, moderando posiciones izquierdistas.

El bipartidismo fue otra de las características de este sistema político, convirtiendo a los partidos Liberal y Nacional en fuertes actores de la escena política hondureña, que supieron mantenerse a pesar de las interrupciones por gobiernos militares. Aun cuando seguían prácticas habituales de clientelismo y personalismo, estos partidos lograron establecer una tradición pactista y consensuada en la toma de decisiones políticas. La existencia de una red de grupos de presión y de organizaciones políticas sirvió de mecanismo para canalizar las demandas sociales evitando que el descontento se tradujera en explosiones de violencia y adhesión a la izquierda revolucionaria. De aquí que, a diferencia de sus vecinos, Honduras tuvo menos necesidad de aplicar represiones violentas, lo que se refleja en un menor número de desapariciones y asesinatos que los perpetrados en El Salvador, Guatemala y Nicaragua (Sanahuja, 1998).

La menor fuerza de la modernización económica, combinada con la estrategia reformista del Estado liderada por los militares, “abonaron la legitimidad del sistema y restaron espacio al planteamiento de alternativas revolucionarias” (Vilas, 1988). Aunque las condiciones domésticas desempeñaron un papel, la coyuntura crítica se produciría más por la agudización de la situación centroamericana que por las condiciones internas propiamente dichas.

En Nicaragua, en los años treinta, como en el resto de la región, los sectores populares demandaron su incorporación a la sociedad. EE. UU. había ocupado el país desde 1912 hasta 1933, con una breve interrupción entre 1927 y 1928. Pero con la intervención directa o indirecta de dicho país en los asuntos internos, la represión no se hizo esperar: la guerrilla y su principal líder, el general Augusto Sandino, fueron reprimidos y el partido Liberal, liderado por Anastasio Somoza, se convirtió en el vehículo político de la ocupación norteamericana²⁵. Tres generaciones de Somoza estuvieron en el poder desde entonces hasta fines de los setenta. Su dinastía fue política, pero también económica. De hecho, fue su ampliación de los negocios hacia áreas como las finanzas y la construcción lo que agudizó las tensiones con familias empresarias tradicionales y ejerció una influencia determinante en la coyuntura crítica que comenzó a fines de aquella década.

Veinte años antes de esta coyuntura crítica, en los años cincuenta, fue bajo la dinastía de los Somoza que tuvo lugar la modernización económica del país, reflejada en la diversificación de la estructura pro-

25 Los dos partidos tradicionales, fundados en el siglo XIX, eran el Conservador (originario de Granada) y el Liberal (originario de León).

ductiva y agroexportadora. En poco más de una década, “la superficie dedicada al cultivo de algodón creció cinco veces entre 1950 y 1963 [...] Hacia fines de la década del sesenta, Nicaragua daba cuenta de casi el 40% de todas las exportaciones regionales de carne” (Vilas, 1988: 48). La modernización conllevó programas de reparto de tierras. Sin embargo, “los programas de reasentamiento y colonización del somocismo afectaron a una proporción muy reducida de agricultores y funcionaron básicamente como un instrumento para poner en producción tierras marginales de las que fueron rápidamente desposeídos en beneficio de terratenientes adictos al gobierno” (Vilas, 1988: 55).

Con estas transformaciones, se marginaban los cultivos tradicionales, como el maíz, y con ellos al campesinado, que se proletarizaba o migraba hacia una frontera agrícola en movimiento. De hecho, la existencia de una frontera agrícola representó una importantísima válvula de escape, tal vez equivalente a la que en la actualidad constituye la emigración (Vilas, 1988: 49).

¿Qué acciones tomaba la población frente a una estrategia modernizadora que se lleva adelante mediante la fuerza represiva de un gobierno autoritario? Las capacidades organizativas de la sociedad civil nicaragüense eran escasas para hacer frente a la capacidad represiva del Estado. En marcado contraste con El Salvador y Guatemala, en Nicaragua ocurría lo siguiente:

El movimiento campesino fue muy débil y circunscripto al departamento de Matagalpa; el movimiento obrero, en una sociedad con un proletariado reducido y con altos niveles de empleo estacional, era también débil. De hecho, varias de las más importantes organizaciones populares surgieron directamente como parte del proyecto revolucionario del FSLN, en las postrimerías de la lucha antisomocista (Vilas, 1988: 51).

Hacia fines de los setenta, el rendimiento de la estrategia modernizadora era contundente: el analfabetismo alcanzaba a la mitad de la población mayor de 7 años; sólo la tercera parte de la población urbana y el 5% de la rural tenían acceso a agua potable; menos de la tercera parte de la población tenía acceso a saneamiento; 120 de cada mil nacidos vivos morían antes de cumplir el año; y el 2% de las empresas agrícolas concentraban el 48% de la tierra cultivable (Renzi y Kruijt, 1997). Como si todo esto fuera poco, Nicaragua había sido víctima de desastres naturales, entre los cuales sobresale el terremoto de 1972, que dejó a Managua en ruinas y cuyo manejo contribuyó a crear la coyuntura crítica que se inició con la toma del poder por parte del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN).

En efecto, tanto el terremoto de 1972 como evento natural propiamente dicho como su manejo político y económico agudizaron las condiciones para el inicio de la coyuntura crítica. Por un lado, el terremoto profundizó las condiciones de pobreza y exclusión social de la mayoría de la población; por otro, acentuó el conflicto de intereses entre las familias tradicionales más importantes y un gobierno que quería todos los negocios para Somoza y sus (para entonces pocos) amigos. Desde el punto de vista de las prácticas de asignación de recursos, el conflicto por su asignación colectiva tanto hacia abajo como hacia arriba, contribuyó a crear las condiciones para la amplia coalición de sectores y actores empresariales y sociales –de izquierda, de centro e incluso de centroderecha– que apoyaron la insurrección, el exilio de Somoza y la toma del poder por parte del FSLN.

En síntesis, en los cuatro países, entre los años treinta y ochenta, se produjo un cambio parcial en la economía a partir de la combinación de agroexportación con la incorporación de sustitución de importaciones. Lo que no se modificó fue el control político, que evolucionó hacia el terrorismo de Estado y se alejó de la atención de demandas sociales y la democratización. Así, dio lugar a un proceso de modernización truncado, que se reflejó directamente en las condiciones de vida de la población (Pérez Sáinz et al., 2004). Como lo muestra Filgueira (2004), en términos de la presencia del Estado y el manejo colectivo e institucionalizado de riesgos –por ejemplo, de la vejez a través de la seguridad social–, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua construyeron arreglos elitistas, útiles para muy pocas personas. En educación, en cambio, contaban con un sistema dual: más extendido en las áreas urbanas (las menos) y menos extendido en las áreas rurales (las más).

En todos los casos, la pobreza sobrepasaba la mitad de la población, y menos de 20 de cada 100 habitantes tenían cobertura básica de protección social, con excepción de Guatemala, donde la proporción era de 27 de cada 100. La situación era similar en materia de salud. Sin embargo, la educación primaria alcanzaba a 80 de cada 100 habitantes (Nicaragua), 85 de cada 100 (El Salvador) y 87 de cada 100 (Honduras). Con una proporción de sólo 57 de cada 100, Guatemala era sin embargo excluyente, incluso en materia de educación primaria. La cobertura en secundaria iba desde el 22% en El Salvador al 8% en Guatemala, con lo cual –desde mi punto de vista– se afirma, en los términos que emplea Filgueira, la naturaleza más excluyente que dual del Estado en los cuatro países, incluso en materia de educación, que constituía la más extendida de las políticas sociales.

Es con estas condiciones sociales que estos cuatro países llegan a las coyunturas críticas de los años ochenta.

COYUNTURAS CRÍTICAS

Las coyunturas críticas de los cuatro países tuvieron rasgos comunes. Primero, conllevaron una reivindicación de cambios políticos, que permitieron un procesamiento democratizado de las necesidades y demandas de distintos sectores sociales que históricamente habían estado excluidos de la toma de decisiones relacionadas con la asignación colectiva de recursos. Segundo, en términos de contenidos de las demandas, tuvieron una mejor distribución de la tierra y acceso a los recursos públicos. Pensado desde el manejo de riesgos, las coyunturas críticas implicaron, por lo tanto, una lucha por la ampliación de su manejo colectivo.

El escenario económico era la crisis del modelo de acumulación agroexportador que llegó a su fin en los años noventa, basado en economías intensivas en mano de obra barata. Más allá de las especificidades nacionales, durante los años ochenta, en toda la región centroamericana los países comenzaron a aplicar reformas económicas basadas en el Consenso de Washington²⁶.

Si bien los tiempos, los ritmos y el alcance de las reformas fueron diferentes en cada uno de los países, todas ellas tuvieron como piedra angular, al igual que en el resto de América Latina, la liberalización del comercio (Bulmer-Thomas, 1997), que incluyó, además de una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la negociación de tratados comerciales con países extrarregionales. Las reformas económicas aplicadas comprendieron además políticas de privatización de empresas estatales y de concesión de servicios públicos, medidas de desregulación de las actividades económicas y de los mercados (incluyendo el laboral), reformas fiscales y reformas financieras (Segovia, 2005: 6).

Con el fin del modelo agroexportador tradicional basado en el dinamismo de las exportaciones agrícolas tradicionales a mercados internacionales, surgió un nuevo modelo económico. Se basó en las exportaciones no tradicionales agrícolas e industriales (maquila) y en las actividades relacionadas con los servicios y el comercio (Segovia, 2004). Los tres pilares del modelo fueron: la nueva inserción internacional, basada en una nueva integración con EE. UU. a través de las migraciones y las exportaciones de maquila; la estabilidad financiera y cambiaria; y una integración económica real, no necesariamente oficial, del mercado regional (Segovia, 2005).

26 La propuesta original del Consenso de Washington incluye las siguientes áreas de política: disciplina fiscal; reorientación del gasto público; reforma tributaria; liberalización financiera; tipos de cambio unificados y competitivos; liberalización comercial; apertura a la inversión extranjera directa; privatización; y desregulación (Williamson, 1990).

Dicho esto sobre el modelo de acumulación, ¿cuáles fueron los rasgos más importantes de las respectivas coyunturas críticas desde el punto de vista de la asignación colectiva de recursos?

En Guatemala, la coyuntura crítica tuvo lugar entre el inicio de la contrainsurgencia estatal a mediados de los ochenta²⁷ y la firma de los Acuerdos por una Paz Firme y Duradera²⁸. Torres Rivas resume magistralmente el inicio y el fin de la coyuntura crítica, afirmando que estuvo marcada “por la crisis política que condujo a la contrainsurgencia estatal, que luego estimuló la guerrilla, que a su vez estimuló los índices de violencia hasta un límite que luego animó las negociaciones que terminaron finalmente con el conflicto” (Torres Rivas y Aguilera, 1998: 9).

El conflicto armado culminó sin resolver las reivindicaciones por una mejor distribución de los recursos, en particular de la tierra, que le habían dado inicio²⁹. Todo lo contrario: como lo abordaré luego, en los años siguientes el conflicto distributivo se mantuvo e incluso se profundizó. Pero la firma de los acuerdos de paz, en particular de algunos de ellos, sí visibilizó y legitimó, al menos retóricamente, demandas de larga data respecto a la presencia de colectivos, principalmente indígenas, requeridos de inclusión y atención por parte del Estado (PNUD, 2001b). Así lo muestran dos de los acuerdos, sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y la ratificación del Convenio 169 de la OIT sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Estados Independientes (PNUD, 2003b).

En El Salvador, la coyuntura crítica tuvo lugar entre 1979 y 1992. Comenzó con un golpe de Estado con participación de fuerzas progresistas y conservadores, y siguió inmediatamente después con la caída y el inicio del conflicto armado de manera generalizada. Luego de que la sanción de la Ley Básica de Reforma Agraria precipitara el inicio de la coyuntura crítica, se desataron tanto la oposición de derecha como la ofensiva militar de la guerrilla (Sáenz de Tejada, 2005). Del lado de los partidos de izquierda se

27 En 1985, el pico de la lucha contrainsurgente fue simultáneo a la primera elección de un gobierno civil desde 1954. Se sancionó además una nueva Constitución Política que reemplazó a la de 1965 y que, entre otras medidas, creó la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Corte de Constitucionalidad, y fortaleció el Tribunal Supremo de Elecciones (creado en 1983) (PNUD, 2001b).

28 A diferencia de lo ocurrido en El Salvador, en Guatemala la contrainsurgencia estatal comenzó cuando la guerrilla no constituía una amenaza, dado que se encontraba debilitada y muy localizada.

29 Los agresores tampoco se repartieron en partes iguales entre el Estado y la guerrilla: el 93% de los actos fue cometido por el Estado y el 3% por la guerrilla. En 1984, un millón de personas (una séptima parte de la población) se encontraban desplazadas y refugiadas (Torres Rivas y Aguilera, 1998). Durante esta década se crearon las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) y, sólo en dicho período, hubo más de 100 mil muertos, en su mayoría víctimas del terrorismo de Estado.

demandaban dos grandes cambios: democratización política y distribución de los recursos. La coyuntura crítica culminó con un “empate” militar y político, y la negociación de la paz entre las fuerzas contendientes en 1992³⁰.

Aun entre quienes no estaban convencidos de que era mejor negociar la paz que continuar la guerra, la firma de los acuerdos generó altísimas expectativas sobre lo que estos traerían en materia del bienestar de las personas. La población salvadoreña estaba exhausta de muertos, represión y condiciones de excepción. Se encontraba, además, en peores condiciones de pobreza y desigualdad que las que habían dado inicio a la guerra. La firma de la paz incluía dos tipos de medidas: las relativas a la democratización y la transformación del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en partido político con participación electoral, y las relativas al acceso a la tierra y la democratización económica. Las primeras avanzaron más que las segundas. Si durante la guerra se había incrementado masivamente la emigración de salvadoreños/as hacia el exterior, en particular a EE.UU., cuando esta terminó, lejos de reducirse, la emigración aumentó.

Luego de treinta años de regímenes militares, en Honduras la coyuntura crítica se inició en 1980, con una transición política temprana en comparación con los restantes tres países. Fue producto de la estrategia político-militar propiciada por EE.UU. y las fuerzas armadas hondureñas, como respuesta al triunfo de la revolución sandinista. Honduras sería la base de operaciones de EE.UU. en la región. Claro que, después de haber ejercido el poder durante casi veinte años sin interrupciones, el desgaste de los militares también incidió en dicho proceso (Salomón, 1994)³¹.

Lo peculiar fue que, paralelamente a la transición política, la Doctrina de la Seguridad Nacional fundamentó la militarización de la política y “la subordinación de los civiles a un extremo tal que los militares pudieran controlar el Estado sin asumir directamente la gestión burocrático-administrativa” (Salomón, 1994: 225). De manera que, con el apoyo económico y militar de EE.UU., los militares continuaron teniendo un fuerte peso en las decisiones políticas. En este marco, entre 1980 y 1985, y a pesar de

30 De ese período tan complejo, los primeros años –entre 1979 y 1981– fueron particularmente enmarañados de acontecimientos y decisiones, de cursos de acción dados y escogidos por los distintos actores (ver Menjívar Ochoa, 2006).

31 En 1980 tuvieron lugar las elecciones; se eligió una Asamblea Constituyente y ganó el Partido Liberal. Este y el Conservador, sin embargo, acordaron nombrar a un militar como presidente, poniendo de manifiesto “la sumisión de los políticos al poder militar y el reconocimiento de que no se podía gobernar en Honduras sin la aquiescencia de las FF.AA.” (Sanahuja, 1998: 105). En 1981 se repitieron los comicios y resultó electo presidente un miembro del Partido Liberal. Desde entonces y hasta 1989, se produjo una sucesión de poderes entre ambos partidos políticos.

encontrarse bajo gobiernos democráticos, Honduras vivió los peores años de violencia y represión, aunque de todos modos en menor grado que El Salvador, Nicaragua y Guatemala (Sanahuja, 1998).

Durante este período, la sociedad civil se mantuvo al margen, desarticulada y sin oponer resistencia.

La larga y profunda influencia de los militares en la vida política del país contaminó a la cultura hondureña de una visión autoritaria, vertical y excluyente, lo cual se tradujo en actitudes, creencias y valores que desnaturalizan la construcción de un verdadero proceso de construcción democrática. Este hecho se aprecia con mayor intensidad en los políticos, pero también se evidencia en las organizaciones de la sociedad civil y en la ciudadanía en general (Salomón, 2001: 98).

Mientras que las fuerzas armadas se fortalecieron, la sociedad civil se vio marginada y excluida de los procesos de participación y no logró tejer una estrategia contestataria, al mismo tiempo que se perdía una agenda nacional de intereses en función de intereses supranacionales (Salomón, 1994). No obstante, las contradicciones entre sociedad civil y sociedad política en este período fueron gestando tensiones sociales que saldrían a la luz en 1990.

La realidad de los vecinos centroamericanos incidió en la finalización de la coyuntura crítica tanto como había pesado en su inicio. El fin de la guerra fría, los acuerdos de paz en la región y la llegada de Violeta Chamorro al gobierno en Nicaragua provocaron el retiro de los militares estadounidenses del país y de las finanzas nacionales. Comenzó así un proceso de desmilitarización que permitiría el resurgimiento de la sociedad civil hondureña y sus demandas (Sanahuja, 1998), en el que pesaron, entre otros factores, un sólido bipartidismo y una larga tradición de pactos.

En Nicaragua, la coyuntura crítica tuvo lugar entre 1979 y 1990, es decir, entre el triunfo de la revolución sandinista y las elecciones nacionales que sellaron el final de la guerra civil³². Durante la primera mitad de la década del ochenta, las transformaciones en la asignación colectiva de recursos fueron enormes y el ajuste y la estabilización económica fueron pospuestos hasta 1988 (Vilas, 1990)³³. Un promedio del 20% del Producto

32 Este país tuvo a la izquierda revolucionaria –el mencionado FSLN– en el ejercicio del gobierno precisamente durante la década en la que, en el resto de la región, la crisis económica aumentaba el apoyo social y político a la estabilización y el ajuste de las economías.

33 En 1988, el gobierno sandinista puso en marcha, entre otras medidas, liberalización de precios, restricciones crediticias y devaluaciones sucesivas.

Interno Bruto (PIB) se destinó a inversión pública, principalmente a servicios básicos de agua potable, electricidad, educación y salud (Renzi y Kruijt, 1997), así como a crédito y tierra (Vilas, 1990). Con estas medidas, la institucionalidad pública logró beneficiar a sectores muy amplios de la población (Vilas, 1990)³⁴. La reforma agraria distribuyó 2 millones de manzanas a 85 mil familias campesinas (Renzi y Kruijt, 1997). Se trató de una de las más avanzadas en América Latina, en tanto preveía que hombres y mujeres tuvieran iguales derechos de acceso a la tierra³⁵. La reforma agraria permitió el acceso a tierras de dos terceras partes de las familias campesinas que antes carecían de ellas o tenían insuficientes o ningún título de propiedad. En tercer lugar, los controles de precios de los alimentos promovieron un aumento del autoconsumo de los productores rurales y presiones en el abastecimiento.

Pero, en la segunda mitad de los ochenta, la ampliación del papel del Estado en el manejo de riesgos se hizo crecientemente insostenible. Por un lado, la economía se contraía y, por otro, la guerra requería destinar crecientes recursos a defensa (un 25% del PIB en 1984) (Renzi y Kruijt, 1997). El resultado no se hizo esperar: la expansión de los servicios básicos primero se estancó y luego retrocedió. El déficit fiscal alcanzó los niveles más altos de la historia del país, producto de la guerra, el bloqueo económico norteamericano y la propia gestión del gobierno (García Huidobro, 2004). Ante una hiperinflación de más del 33.000%, en 1988, el gobierno lanzó un programa de ajuste calificado como draconiano por la propia CEPAL.

[Dicho ajuste produjo] el colapso de los servicios básicos de salud y educación y revirtió grandes conquistas sociales de los años iniciales de la revolución; eliminó el racionamiento físico de los productos de primera necesidad –que garantizaba un acceso seguro para todo el mundo– por el racionamiento de mercado y los precios altos sólo accesibles a los más ricos, y endeudó hasta el tuétano a los campesinos (Vilas, 1990: 199).

34 “Los reajustes salariales, la reducción de los alquileres urbanos y de la renta agraria, el establecimiento de controles de precios al consumidor y los subsidios al consumo, junto a una ampliación de la cobertura de los servicios de salud y de educación, posibilitaron la expansión del consumo y el mejoramiento de los ingresos reales y de las condiciones de vida de sectores amplios de la población” (Vilas et al., 1994: 264). En educación hubo además una campaña nacional de alfabetización, y en salud se crearon brigadas para la prestación de servicios. En 1980, la Cruzada Nacional de Alfabetización redujo el analfabetismo al 13% (Renzi y Kruijt, 1997).

35 En la práctica, sin embargo, sólo el 8% de las personas beneficiadas por la reforma agraria fueron mujeres (Tinoco y Agurto, 2003).

Hacia fines de los ochenta, la falta de acceso a recursos ponía a la mayoría de la población en una situación desesperada. El consumo se había contraído, el endeudamiento de la población campesina era muy alto, y se había producido una caída estrepitosa de los salarios³⁶. Durante 1988, el consumo de leche se había reducido a la mitad y existía desabastecimiento de productos básicos. Enfermedades como la malaria y la tuberculosis se habían extendido considerablemente y, en los primeros tres meses de 1989, la mortalidad infantil era el doble a la existente tan sólo un año antes. No obstante, ello no era todo: había miles de personas muertas, heridas y mutiladas; centenares de miles se movilizaban al servicio militar, a los campamentos de reasentamientos o huían de los ataques a las ciudades; la infraestructura de todo tipo estaba destruida (Vilas, 1990). Para muchos, la reelección del FSLN “aparejaba que todo iba a seguir siendo igual: [...] la vida cara, la falta de empleo, las penurias cotidianas” (Vilas, 1990: 201).

Y como si todo lo anterior fuera poco, el acceso a recursos por parte de la población mostraba claros contrastes:

El enriquecimiento injustificado de un vecino funcionario [...] la falta de libros de texto en las escuelas mientras se imprimían miles de ejemplares de novelas, testimonios y discursos de los dirigentes; el transporte público calamitoso junto al auto con aire acondicionado del director [...] Muchos de estos aspectos no fueron inventados por los sandinistas: constituyen parte consustancial del prebendalismo tradicional del Estado y del ejercicio del poder en este tipo de sociedades. Pero los sandinistas hicieron poco por eliminarlo y en muchos casos contribuyeron a reproducirlo (Vilas, 1990: 200).

Y además del hambre, la guerra, la falta de casi todo y la percepción de inequidad, el sandinismo llevó a cabo una campaña política festiva en cuyo marco regalaba prendas de vestir, juguetes y emblemas traídos de EE. UU. En ese marco, el vestido blanco de Violeta Chamorro pudo más que las banderas rojas y negras de Daniel Ortega (Páez Montalbán, 1990). Ante el desconcierto general de propios y ajenos, en las elecciones de 1990 la Unión Nacional Opositora (UNO) derrotó al FSLN en unas elecciones nacionales de las que participó el 87,5% del padrón electoral^{37y38}. El

36 Considerando como año base 1980, el nivel del salario real había caído a 29,2 en 1988, a 6,5 en junio de 1989 y a 1 en diciembre de ese mismo año.

37 La UNO obtuvo más del 50% de los votos y el FSLN un importante pero insuficiente 40%.

38 En 1984 habían tenido lugar elecciones en las que el FSLN había obtenido el 67% de los votos y de las cuales el principal grupo opositor había decidido no participar (Vilas, 1990). En los comicios de 1990, en cambio, la oposición al sandinismo ganó en 7 de las 9 regiones electorales, 11 de las 17 cabeceras departamentales y 108 de los 143 municipios, y obtuvo

hambre y la guerra, más que las ideologías, habían resultado decisivos a la hora de votar. “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)” (Sojo, 2000: 19).

La administración Chamorro (1990-1997) procuró restablecer los equilibrios macroeconómicos y hacer de la iniciativa privada el motor de la economía, orientaciones que se mantuvieron durante el resto de la década^{39y40}. Se dismantelaron las principales transformaciones de la década previa –claramente la reforma agraria⁴¹– y se redujo el empleo público⁴². La economía nicaragüense continuó siendo altamente precaria.

Las coyunturas críticas de los cuatro países finalizaron sin resolver los problemas distributivos que, al menos en tres de ellos, las habían alimentado si no detonado. Particularidades nacionales mediante, la resolución de las respectivas coyunturas críticas, lejos de avanzar hacia un manejo colectivo de riesgos, lo debilitó. No sólo eso, las coyunturas críticas dejaron como legados nuevos riesgos a los cuales hacer frente, como la emergencia de nuevas formas de violencia, especialmente urbana. Las prácticas actuales de manejo de riesgos son propias de los legados dejados por el fin de las respectivas coyunturas críticas, y por los que además las herencias todavía se asoman con tenacidad.

LEGADOS HISTÓRICOS

Los legados históricos son la secuencia de eventos, relaciones y dinámicas de cambio que se hipotetizan como producto de una coyuntura crítica (Collier y Collier, 1991). Constituyen el “fin de una época” en tanto “cierre de un período caracterizado por el agotamiento de actores,

mayoría parlamentaria. Esta no resultaba suficiente para cambiar la Constitución Política que estaba vigente y desmontar las principales instituciones creadas por la revolución: Ejército Popular Sandinista, Ministerio del Interior, reforma agraria, autonomía de la costa atlántica, participación de organizaciones de la sociedad civil en la formulación de políticas, etc. Sin embargo, en 1990, Vilas afirmaba que era posible reorientar el rumbo de las instituciones a partir de reformas legales de menor orden, como efectivamente ocurrió.

39 Por ejemplo, suscribió el segundo programa de Servicio Financiero de Ajuste Estructural.

40 Entre 1994 y 2000, la corrección de los desequilibrios macroeconómicos tuvo lugar de la mano de un crecimiento de la economía, y la deuda externa se redujo a la mitad con relación a la coyuntura crítica. A partir de 2001, la coyuntura internacional y factores internos llevaron a la desaceleración del crecimiento.

41 Los decretos 10-90 y 11-90 de mayo de 1990 crearon las condiciones legales para el dismantelamiento de la reforma agraria y la liquidación del Área de Propiedad del Pueblo (Vilas, 1990: 15).

42 A partir de incentivos económicos que promovieron el retiro “voluntario”.

relaciones e ideologías que imprimieron a la historia particular de una sociedad una dirección y un sentido” (Torres Rivas, 1998: 95).

Así definidos, son varios los legados que el fin de la coyuntura crítica dejó para las prácticas de asignación de recursos y el manejo de riesgos. Los caracterizo a continuación, realizando un gran esfuerzo de selectividad que evidentemente no hace justicia a una realidad muy compleja. Ello permite, sin embargo, tender un puente entre la historia reciente, los arreglos sociales que fueron producto de dicha historia y el bienestar actual de la población.

Para lograrlo, priorizo legados relacionados directa o indirectamente con las prácticas actuales de asignación de recursos. Entre ellos se destacan: la consolidación de un nuevo modelo de acumulación; el cambio en la constelación de actores involucrados en las decisiones políticas, consecuencia directa de la transición democrática; la aparición de nuevos actores sociales que ahora canalizan demandas y presionan sobre el sistema político; la violencia generalizada, al menos en tres de los cuatro países; y la mayor importancia relativa de los cambios político-electorales –es decir, de las reglas de juego de los actores políticos– que de las transformaciones sociales –es decir, del acceso a los recursos.

En América Central, el legado de las respectivas coyunturas críticas estuvo teñido por *grandes transformaciones en el modelo de acumulación*. Este favoreció la expansión de los sectores financieros y a un patrón de crecimiento basado en los servicios –en gran medida vinculados a la emigración–, la industria maquiladora y las remesas. Dicha cuestión nos interesa en especial, porque evidentemente existe una relación directa entre los cambios en cómo se produce la riqueza, cuáles son sus fuentes y qué se necesita para producirla, y cómo esta riqueza se distribuye. En los cuatro países, las remesas familiares se convirtieron en el principal rubro de divisas. El segundo pasó a ser la maquila en El Salvador y Honduras, y el turismo en Guatemala y Nicaragua. Los servicios, las exportaciones no tradicionales (incluyendo la maquila), el turismo y el comercio reemplazaron a la agroexportación y a la industria tradicionales como sostén de las economías (Segovia, 2005).

Sin embargo, de los cuatro países, el que ha tenido una línea económica estratégica, reflejada sostenidamente en su conducción política, es El Salvador. A diferencia de Guatemala, Honduras y Nicaragua, este país se considera, al decir de Edelberto Torres Rivas, como el experimento conservador más exitoso de América Latina. Ha sido posible gracias a un partido de derecha, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), que cuenta con visión estratégica y el apoyo de los grupos más poderosos del país. Quince años después de los acuerdos de paz, los grupos económicos salvadoreños dominan las finanzas

centroamericanas, se han diversificado, y la tierra ya no constituye su base principal de acumulación (Segovia, 2005). En el balance, entonces, la salida democrática consolidó un modelo de desarrollo fuertemente asociado a sectores transnacionales, concretamente el financiero y la maquila textil^{43y44}.

Esta situación contrasta con Guatemala, donde la oligarquía terrateniente y los grupos económicos emergentes son básicamente los mismos. La elite guatemalteca sigue estando muy fuertemente ligada a la propiedad de la tierra (Pérez Sáinz et al., 2004). Se iniciaron nuevas actividades económicas, pero la estructura social ha probado ser muy resistente al cambio y es bastante parecida a la previa. La elite guatemalteca se diferencia de la salvadoreña y la costarricense en que no parece claro que exista una fracción transnacionalizada. Como lo señala Aldelman, desde el punto de vista de las relaciones de poder entre clases y grupos sociales, lo que persiste es la persistencia (Aldelman, 1999 en Pérez Sáinz et al., 2004). La clase dominante se encuentra dividida, sin proyecto económico claro y en constantes pugnas, aunque los sectores que ganan las elecciones proceden en su mayoría de las antiguas redes familiares de la oligarquía (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994)⁴⁵.

Durante el período, Guatemala no logró diversificar sus exportaciones ni compensar la caída de los precios del café: la maquila textil y el turismo se encuentran aún lejos de aportar divisas por los montos en que lo hace el café. El cambio de modelo tuvo magros resultados, tanto en términos de crecimiento como de atracción de inversiones. In-

43 Aunque con debilidades, que han hecho que tres instituciones quebranaran y que en dos de ellas el gobierno debiera intervenir para apoyar a los depositantes, incluso más allá de lo previsto por ley (utilizando recursos que podrían haberse destinado al desarrollo humano).

44 Durante la primera mitad de la década del noventa, el crecimiento económico salvadoreño fue acelerado (un promedio del 6%) y durante la segunda mitad de la década fue desacelerado (promedio de menos del 3%). Este crecimiento se distribuyó muy desigualmente entre sectores: el financiero tuvo el mayor crecimiento de América Central; en cambio, en el agrícola, que absorbe más del 60% del empleo fuera del área metropolitana de San Salvador, el crecimiento fue del 1,2%. Este sector pasó de representar el 25% del PIB en 1970 al 13% en 2000 (PNUD, 2001a).

45 La solución a la crisis de poder consistió en una “renovación” de las elites hegemónicas mediante la modernización de algunas de sus fracciones, lideradas por grupos de empresarios, generalmente de la fracción comercial, industrial y financiera, y algunos agroexportadores modernos. Esta nueva elite de poder proviene, en su mayor parte, de redes familiares de la oligarquía tradicional, pero su novedad radica en que fueron aquellos sectores que lograron tecnificarse y diversificar su producción durante la crisis los que van a la conquista del poder: la oligarquía terrateniente del sector agroexportador tradicional es la que hacia 1985 es desplazada del poder político (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994).

cidieron factores exógenos (como la caída de los precios del café), pero también secuelas de la coyuntura crítica como un “clima de negocios” afectado por confrontación, inseguridad y desigualdad, y la falta de capital humano adecuado. El crecimiento económico resultó cada vez menor, con una inversión muy modesta, grandes aumentos del empleo informal y una productividad estancada (PNUD, 2003b).

A diferencia de los restantes países de América Central, en Nicaragua la agricultura continúa constituyendo la principal fuente de empleo.

La estructura actual de cultivos agrícolas en Nicaragua se asemeja a la estructura de cultivos imperante en la subregión en la década de los cincuenta y sesenta: agroexportación basada en los cultivos del café, la caña y el banano y producción para el consumo interno: maíz, frijol y arroz (García Huidobro, 2004: 10).

Desapareció sí la producción de algodón que en los sesenta y setenta había modernizado la economía a partir de relaciones de trabajo asalariadas y aplicación de moderna tecnología. La crisis de la agricultura tradicional, principal fuente de empleo, se encuentra en una aguda crisis, afectada por la falta de diversificación de productos, la caída de los precios de los productos tradicionales y el escaso crecimiento de las exportaciones (García Huidobro, 2004). La cooperación internacional resultó clave en la transformación económica, aunque su magnitud estuvo lejos de ser la esperada al momento de la transición democrática⁴⁶. Con un abultado déficit fiscal y una demanda global que supera en un 50% al PIB, en 1998 el país fue habilitado para recibir recursos como parte de la iniciativa para Países Pobres muy Endeudados (PPME, o HIPC por sus siglas en inglés) (PNUD, 2002).

En Honduras, durante la primera mitad de la década del noventa, el crecimiento económico fue escaso, tanto que –junto con Nicaragua– registró la menor tasa de crecimiento. Además, entre 1993 y 1994, el PIB experimentó una drástica caída que desestabilizó la economía e implicó a su vez que entre 1990 y 1995 se produjera una dramática reducción del gasto público social (Renzi, 2004). Como si fuera poco, el incremento de las importaciones provocó la quiebra de micro, pequeñas y medianas empresas (Renzi, 2004), y condujo a una mayor mercantilización de la fuerza de trabajo. Tanto hombres como mujeres se vieron obligados a participar más en el mercado laboral, lo que en los noventa se reflejó en una de las mayores tasas de participación para ambos sexos de la región (Renzi, 2004). El resultado fue, entonces, menos oferta de ser-

46 Una vez finalizado el conflicto, el gobierno de EE.UU. había levantado el embargo y Nicaragua tenía acceso al crédito de los organismos multilaterales.

vicios públicos, más demanda de trabajo remunerado y más exigencia sobre las familias.

Segundo, durante esta década, la transición política de tres de los cuatro países incorporó a los *actores* beligerantes en los respectivos sistemas electorales y procuró otorgar un nuevo lugar a los militares. Tanto en Guatemala como en El Salvador se produjo un retiro del ejército de la vida institucional. La incorporación de actores colocó también en la agenda pública demandas relacionadas con la distribución de los recursos y, por lo tanto, con el manejo de riesgos. Sin embargo, los cuatro países contaron con instituciones democráticas muy precarias y serias dificultades para canalizar efectivamente las demandas distributivas. Por ejemplo, en Guatemala, la población indígena, fuertemente afectada durante el período coyuntural, no participó en el nuevo proyecto político, ni fue beneficiada por el mismo (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). Aunque constituyen más de la mitad de la población, la mayoría de los partidos políticos son indiferentes a las necesidades de los indígenas, a quienes ven como un “sector” o “grupo de interés” más. Durante los años noventa, esta población mejoró levemente y se ubicó en el centro de la estructura social pero, más que porque ellos se hayan “nacionalizado”, fue porque los ladinos se “indianizaron” (Pérez Sáinz et al., 2004).

Guatemala difiere de otras sociedades divididas por lo étnico (como Ecuador o Bolivia).

Las diferencias étnicas no se encuentran politizadas en partidos políticos diferentes [...] refleja un sistema electoral reactivo y excluyente, en el que las preferencias de las minorías no encuentran una vía institucional satisfactoria para la canalización de sus demandas que contribuya a la legitimidad del sistema al interior de estos colectivos [...] la situación se asemeja a dos sistemas superpuestos: un sistema electoral y de partidos no polarizados ideológica ni étnicamente se asienta en una sociedad ideológica y étnicamente polarizada. El resultado es que en una sociedad de ladinos e indígenas, donde estos últimos constituyen la mayoría de la población, la institucionalidad poliárquica es ladina (Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, 2005: 56).

En El Salvador, se conformó un sistema político con visiones completamente divididas que, desplazadas del terreno militar, se instalaron en la arena política. Las dos principales fuerzas políticas, en la derecha la ARENA y en la izquierda el antes movimiento y ahora partido político FMLN, promovieron y continúan promoviendo visiones contrarias de lo deseable y lo posible en general, y con respecto al uso público de recursos en particular. A diferencia de lo que ocurre en Guatemala, donde

el conflicto distributivo no tiene expresión político-partidaria contundente, en El Salvador sí la tiene⁴⁷. Por ejemplo, pocos años después de la firma de los acuerdos de paz, la ARENA promovió la privatización de la salud. Esta se frenó mediante la movilización en las llamadas “marchas blancas” en las cuales, apoyados por el FMLN, miles de profesionales de la salud y ciudadanos/as se manifestaron contra la privatización.

En Guatemala, la coyuntura crítica también dejó planteadas visiones marcadamente distintas del manejo colectivo de riesgos, pero estas no se reflejaron en el sistema político, que básicamente continuó dominado por los intereses de los grupos más poderosos. La legitimidad del Estado viene siendo constantemente puesta a prueba “tanto por la naturaleza incompleta del sistema político, como porque no ha tenido la autonomía del caso frente a los grandes poderes corporativos, como los gremios empresariales o las fuerzas armadas y más recientemente, frente a los poderes mafiosos vinculados a actividades ilegales [...] las decisiones importantes que afectan a todos se toman en provecho de minorías poderosas” (PNUD, 2003b: 62). Según el PNUD, existe un desencuentro entre las leyes y las normas informales; las que finalmente cuentan son estas últimas.

En Nicaragua, la transición democrática estuvo fuertemente influida por la negociación entre las cúpulas de dos partidos: el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) en el gobierno y el FSLN (Ortega Hegg, 2002). El sistema de partidos se caracterizó por un bipartidismo pervertido: implicó una apropiación de recursos públicos por parte de altos dirigentes liberales y sandinistas, no así la negociación de bases para un Estado social y económicamente incluyente bajo la nueva realidad política. El pacto no facilitó transformaciones en los programas sociales y ha teñido la política pública de la idea de que no es posible hacer las cosas de modo distinto (Ortega Hegg, 2002; Montenegro et al., 2005). Generó, por lo tanto, una situación diferente a la guatemalteca (en la que el conflicto social no tiene expresión directa “fuerte” en el sistema político) y a la salvadoreña (en la que el conflicto social se expresa directamente en un sistema de partidos dividido y polarizado frente a casi todos los temas). En Nicaragua, el sistema de partidos está aparentemente dividido, pero en los hechos opera en base a un acuerdo bipartidista que puso más de un trapo sucio “debajo de la alfombra”.

47 Luego de las primeras elecciones nacionales con posterioridad a la firma de los acuerdos de paz, existió una ventana de oportunidad para la construcción conjunta de una visión relativa al papel del Estado en el manejo de riesgos. Se reflejó en una propuesta de consenso, el “Plan de Nación” acordado por los partidos (incluyendo al FMLN). Dicho acuerdo se vino abajo cuando el presidente Flores dolarizó la economía sin previo aviso y propuso privatizar la salud (Comunicación personal con Carlos Briones, El Salvador, 18 de abril de 2006).

Además, emergieron o cobraron fuerza *nuevos actores sociales*. Por ejemplo, en Nicaragua surgió un abigarrado pero debilitado tejido social. El divorcio entre el sistema político (incluyendo al FSLN) y la sociedad civil fue a la vez causa y resultado de que esta última se organizara en expresiones no partidarias. De acuerdo a Terán y Quezada, los viejos movimientos estaban débiles y a la defensiva frente al programa de ajuste estructural, y en gran medida dejaron sus reivindicaciones en manos de organizaciones no gubernamentales (ONG) partidarias de la negociación y la incidencia política⁴⁸. Algunas de estas ONG alcanzaron y mantienen interlocución a nivel nacional, así como capacidad de actuar en nombre de un conjunto heterogéneo de organizaciones de la sociedad civil.

En Guatemala, el proyecto político en que las elites dominantes renovadas asumieron el poder contó con el apoyo y la participación de algunos sectores medios que, a cambio de cuotas de poder político, ampliaron la base social de dicho proyecto (Casaús Arzú y García Giráldez, 1994). En el otro extremo de la estructura social, el ajuste económico iniciado a partir de 1985 y las serias consecuencias económicas de la guerra y los desastres naturales sobre las familias más pobres, indígenas y campesinas han provocado la organización de nuevos movimientos populares y luchas sindicales de sectores laborales urbanos (Jonas, 1994). Sin embargo, los sectores excluidos quedaron pobremente organizados, dado que la mayoría de las organizaciones representativas del movimiento popular fueron desarticuladas y despojadas de sus dirigentes históricos (López Rivera, 2004). La sociedad civil está fraccionada en múltiples expresiones organizativas que no logran incidir efectivamente en la política pública ni, por lo tanto, exigir la atención de demandas sociales. Además, el miedo a la participación organizada no ha desaparecido. En la década siguiente a la firma de los acuerdos de paz, persistieron los asesinatos y las amenazas por parte de cuerpos represivos. Por eso, aunque han mejorado, las condiciones para demandar una mayor y mejor asignación colectiva de recursos están lejos de ser las propias de tiempos de paz.

En Honduras, de la mano de las reformas económicas vinieron también las reivindicaciones económicas de la sociedad civil, que heredaron los problemas de la década anterior. Esto representó un desafío tanto para la sociedad en general, acostumbrada a la inercia y a no demandar soluciones, como para los gobiernos, incapaces hasta ahora de brindar respuestas a las demandas. En este sentido, el legado del auto-

48 Esta situación se agravó por dos factores: la crisis de los precios del café que tuvo su pico en 2002, cuando trabajadores/as agrícolas se manifestaron desesperados por el desempleo y el hambre, y la corrupción, que ha teñido la vida institucional desde la salida de la coyuntura crítica.

ritarismo hondureño radica en una “autoexclusión” ciudadana ante los temas de interés público, inducida por una fuerte presencia del Estado en la vida privada (Salomón, 2001).

La salida de la coyuntura crítica fue política pero no necesariamente social. Incluso cuando la coyuntura crítica finalizó con promesas de cambio en el manejo de riesgos, las promesas generalmente se quedaron en el papel. Por ejemplo, en Guatemala, los años de coyuntura crítica habían dejado al país con un saldo de tres cuartas partes de la población en condiciones de pobreza e incapaces de tener siquiera una dieta alimenticia básica. La guerra había desplazado familias rurales a las ciudades, lo que, combinado con desastres geológicos, aumentó la necesidad de recursos públicos sin que estos se hicieran necesariamente disponibles (Jonas, 1994). A pesar de que los acuerdos de paz ampliaron el universo de los riesgos sociales reconocidos oficialmente como tales, muy claramente, en materia de demandas indígenas y derechos económicos fueron débiles en prever los mecanismos que permitieran implementarlos de manera efectiva. Es posible hablar de resultados retóricos o simbólicos, pero no de resultados materiales.

De igual manera, en El Salvador, existió un tímido esfuerzo inicial por incorporar a cientos de miles de personas desmovilizadas política o militarmente a la nueva realidad política. Tales personas debieron, de un momento a otro, pasar a ganarse la vida por sus propios medios. Durante la guerra habían vivido en forma clandestina y en el marco de estructuras partidarias que atendían todos los aspectos de la vida cotidiana: desde alimentación y vivienda hasta vestido, seguridad física y crianza de hijos e hijas transcurrían en el marco de la estructura partidaria, que incluso proveía un pequeño estipendio mensual para gastos personales. Con los acuerdos de paz, ¿cómo pasar de percibir y relacionarse con un Estado-represor a hacerlo con un Estado-distribuidor? Ante este cambio complejo de procesar y asimilar, y aun reconociendo su escasez, la inversión pública no siempre fue totalmente aprovechada por la población desmovilizada⁴⁹.

49 El requisito para el acceso consistía en responder a una convocatoria realizada por Naciones Unidas para declarar la desmovilización y brindar toda la información personal requerida, desde el nombre de guerra hasta el número de cédula de identidad. En las primeras convocatorias casi nadie se presentó. Luego se fueron sumando personas, no tanto porque hubiera crecido la confianza como por la gran necesidad. La oferta programática consistió básicamente en tres tipos de apoyos: tierra, crédito o becas de estudio, y la población debió mayoritariamente escoger entre uno de estos programas. Además de ellos, la población con discapacidad producto de la guerra recibiría una transferencia en dinero. Por ejemplo, el Programa de Transferencia de Tierra implicaba, además de la tierra, 15 mil colones para la compra de insumos productivos, un curso sobre cuidado de cultivos, láminas y cemento para construir una vivienda provisoria, y enseres domésticos (Entrevista a Sandra Moreno, San José, Costa Rica, 26 de mayo de 2006).

En Nicaragua, uno de los legados de la coyuntura crítica fue una amplia brecha entre las necesidades sociales y la oferta pública, producto de un rápido crecimiento de la población combinado con una muy lenta evolución de la inversión social. En sólo diez años, entre 1989 y 1999, la población nicaragüense aumentó en más de un millón de personas. Además, con el fin de la guerra y la posterior eliminación del servicio militar obligatorio, se produjo el regreso de los hombres a los hogares y el desplazamiento de las mujeres de sus puestos de trabajo (Vilas et al., 1994). Para la atención de todas estas demandas, y luego de más de quince años de finalizada la guerra, la inversión pública, y en particular la social, no han logrado aún compensar los daños que había dejado la guerra y que se vieron agravados por desastres como el huracán Mitch en 1997.

En síntesis, el período está caracterizado por riesgos viejos y nuevos, producto del conflicto armado, en una situación que Sojo describe como “racionalidades en disputa”: una que busca el equilibrio fiscal mediante 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)”, y otras derivadas de los acuerdos de paz y el proceso de democratización, que intentan “crear medios de inclusión social y mecanismos institucionales y normativos especialmente necesarios para la resolución pacífica de los conflictos generados por la crisis” (Sojo, 2000: 23).

Esta segunda racionalidad carece de bases fiscales que la hagan viable. El caso más extremo es el de Guatemala, país con una carga tributaria muy pequeña, tanto en relación con América Latina como con las demandas sociales a las que debería hacer frente. Reconociendo esta situación, uno de los acuerdos de paz estableció el compromiso de las partes de llevar a cabo un pacto fiscal. Debía comprender transformaciones en materia de ingresos y administración tributaria. Comenzó a diseñarse a fines de la administración Arzú (1995-1999), y se negoció y fracasó durante la administración Portillo (2000-2004). Las razones políticas de dicho fracaso trascienden este trabajo; el punto es que, para compensar al menos parcialmente la ausencia de un pacto fiscal, las últimas dos administraciones de gobierno recurrieron a impuestos específicos que aumentaron la carga tributaria del 8% (al momento de firmarse los acuerdos de paz) a poco más del 10% en 2006.

En El Salvador y Guatemala, las condiciones del mercado laboral y las lógicas de asignación de recursos son las mismas o aun peores a las previas a la guerra civil, aunque mediadas, como mostraré más adelante, por una nueva realidad: una alta proporción de ingresos generados fuera del territorio nacional. En Nicaragua, en cambio, como resultado del bloqueo norteamericano y la guerra, la enorme mayoría

de la población se encontraba al borde de sus fuerzas, y estaba en juego su propia supervivencia. En comparación con aquel momento, las condiciones de vida de la población han mejorado en cuanto a esperanza de vida, alfabetización y beneficios derivados de la mayor estabilización macroeconómica, pero empeorado en cuanto a los ingresos por habitante (PNUD, 2002; Renzi y Kruijt, 1997).

A la vez, encontramos que durante la década del noventa se produjo un avance en la intervención del Estado, por ejemplo, en materia de atención primaria. Durante esos años, en El Salvador tuvo lugar una lucha contra enfermedades infectocontagiosas, como la erradicación o control de la poliomielitis, el sarampión y el paludismo. En este mundo del bienestar hay, sin embargo, importantes problemas en el acceso a servicios por parte de la población en general –y en particular por parte de las madres de niños/as recién nacidos, de la población rural y en condiciones de pobreza. Además existe un acceso marcadamente diferenciado al agua potable y al saneamiento, que se refleja directamente en las condiciones de salud.

Tercero, la *violencia* tiñó las sociedades posconflicto; influye aún en las actuales prácticas de asignación de recursos en general y, si ha provenido del Estado, pone límites a lo que la población puede esperar de las instituciones públicas en particular. Se refleja en la prioridad que asigna el Estado a la seguridad pública, en las relaciones interpersonales y los márgenes que deja para la confianza y la reciprocidad, y en el deterioro de las prácticas mercantiles de protección. Por otro lado, y de manera fundamental, la violencia crecientemente define con fuerza la estructura de riesgos de las personas, independientemente del nivel socioeconómico al que pertenezcan.

La violencia es generalizada en El Salvador, Guatemala, y Honduras, no así en Nicaragua.

En sociedades posbélicas, como en la salvadoreña y la guatemalteca [...] nuevos fenómenos de violencia aparecen en la creciente inseguridad que provoca la delincuencia común, el narcotráfico y las bandas privadas. Decididamente hay un vínculo entre la violencia política del pasado inmediato y la delictiva común que ahora emerge [...] se trata de patrones de conducta que menosprecian y rebajan la normatividad de la autoridad estatal y que mantienen la inseguridad en el interior de la ciudadanía (Torres Rivas y Aguilera, 1998: 19).

El Salvador es uno de los países con mayor violencia y criminalidad del mundo. Luego de sesenta años de dictaduras militares, toda la sociedad, en todos sus estratos, refleja los efectos del poder militar y el autoritarismo político. Si bien uno de los principales legados de

la firma de los acuerdos de paz fue el menor perfil de los cuerpos represivos del Estado, ello se vio opacado por la magnitud de otras formas de violencia. Resultado de una mezcla de realidad y construcción sociopolítica de un enemigo interno, organizaciones juveniles llamadas *maras* replican en El Salvador prácticas aprendidas en las calles de ciudades como Los Ángeles. En términos de protección de sus integrantes, constituyen un arreglo informal que garantiza alimento, vestido, seguridad, afecto e incluso sentido y proyecto de vida. Hacia afuera, sin embargo, ante la mayoría de la sociedad justifican la propuesta de “mano dura” del gobierno.

En Guatemala encontramos una violencia generalizada de las relaciones entre personas y grupos sociales, por un lado, y entre las personas y el Estado, por otro⁵⁰. El crecimiento del crimen organizado fue paralelo a la transición política, y tiñe tanto la institucionalidad pública como el conjunto de las relaciones sociales. Por un lado, la sociedad se militarizó, en el marco de una alta desigualdad, presencia del crimen organizado, criminalidad informal y profunda tradición autoritaria para lidiar con el conflicto. Por otro, los poderes públicos mostraron su ineficacia para poner orden y otorgar seguridad a la población (PNUD, 2003b). De este modo, la violencia se ha expresado recurrentemente en los conflictos por la tierra y en la justicia por mano propia, como respuesta ciudadana ante la falta o ineficacia de la acción del Estado⁵¹.

Aun así, el conflicto armado y la violencia no han transformado señas de identidad culturales reflejadas en la manera en que la población indígena, tanto urbana como rural, concibe las relaciones de interdependencia. La diferencia con la población ladina es clara y se refleja en una visión colectivista de los derechos y las responsabilidades de los miembros, en particular, de la familia. Estos se consideran como parte de una única fuerza laboral colectiva (Gross en Bastos, 1999) y como una unidad cooperativa (Glittenberg en Bastos, 1999: 233).

En Honduras, que no haya habido guerra no implica que durante toda la década del ochenta no se hayan vivido amplios márgenes de violencia como producto de la implementación de la Doctrina de la Seguridad Nacional y la participación del país en la organización de la lucha contrainsurgente en El Salvador y Nicaragua

50 Además de generalizada, la violencia en Guatemala presenta características particulares, como lo es la creciente relación entre el narcotráfico y las pandillas juveniles (Entrevista a Edelberto Torres Rivas, PNUD, 20 de julio de 2006).

51 Por ejemplo, en comunidades indígenas, el linchamiento se ha vuelto una manera frecuente de hacer justicia en zonas en las que el enfrentamiento armado alcanzó mayor intensidad y donde el ejército destruyó formas ancestrales de resolución de conflictos (PNUD, 2003b).

(Salomón, 1994). Durante la coyuntura crítica, la existencia de un enemigo externo que justificó amplias violaciones a los derechos de la ciudadanía se incorporó a tal punto que provocó que todo cuestionamiento al sistema fuera sospechoso.

En síntesis, la violencia ha promovido un miedo generalizado al “otro” que atenta directamente contra prácticas de asignación de recursos basadas en vínculos de reciprocidad y solidaridad entre las personas. El miedo al “otro”, distinto, diferente, amenazante, necesariamente aumenta la presión sobre lo que los pares, iguales, miembros de una misma familia o comunidad deben enfrentar en términos del manejo de riesgos. Y aun así, gran parte de la población queda desamparada. Por ejemplo, ¿qué hace la gente cuando una *mara* cobra impuestos a un profesor universitario a cambio de permitirle ir a trabajar? ¿O cuando desaloja a una familia entera de su casa simplemente porque les gustó?

Al mismo tiempo, y paradójicamente, tanto el crimen organizado como las pandillas, en sí fenómenos distintos, también proveen mecanismos de protección. ¿Hasta qué punto distribuyen recursos a través de mecanismos de protección frente a situaciones de muerte, viudez, desamparo? ¿Hasta qué punto proveen de cobijo y alimentación? Al momento no existe ningún estudio que permita responder estas preguntas, aunque hay algunos indicios que sugieren posibles respuestas. Por ejemplo, una persona muere y la organización que controla la comunidad hace frente a los gastos de la vela y del funeral; el automóvil de una vecina queda en el fuego cruzado entre dos pandillas y una de estas cubre los gastos de la reparación. Cuántos de estos mecanismos funcionan para los miembros y cuántos para vecinos y comunidad periféricos es algo que desconocemos, así como tampoco sabemos cuáles son las exigencias o los sistemas de derechos y deberes que relacionan a las personas con el crimen organizado y las pandillas⁵².

En síntesis, nos encontramos frente a un modelo de acumulación excluyente y ante actores que, con mayores o menores grados de incorporación del conflicto distributivo en la agenda político-institucional, son débiles para renegociar los términos de la distribución de los recursos. El resultado es una política pública social que es débil para hacerse un lugar frente a las prioridades macroeconómicas, y que se apoya además en una institucionalidad tan reciente como precaria⁵³.

52 En varias entrevistas recogí la idea de que este tema no se estudia por miedo a represalias del crimen organizado.

53 Para una caracterización del grado de discontinuidad y fragilidad de esta institucionalidad, ver el Segundo Informe del Estado de la Región (PNUD, 2003a).

DEL PASADO AL PRESENTE

He efectuado un apretado recorrido por momentos históricos en los cuales el manejo de riesgos de los cuatro países centroamericanos ha pasado por continuidades y cambios, especialmente entre ese momento de ampliación de las opciones que brindaron las coyunturas críticas de los años ochenta y las consecuencias de las decisiones tomadas, es decir, los legados, que les siguieron a partir de la década del noventa. Ambas, continuidades y transformaciones, estuvieron intervenidas por fenómenos naturales como el paso del huracán Mitch en 1997⁵⁴.

Existen al menos dos continuidades comunes a los cuatro países. Primero, la mayoría de la población sigue estando excluida del acceso a servicios básicos. Además, su experiencia con un Estado que sea amigo antes que enemigo, distribuidor antes que represor, continúa siendo muy escasa. Esto no quiere decir, tal como se refleja en la inversión social y como detallaré en el siguiente capítulo, que no haya ningún manejo colectivo institucionalizado de riesgos. Sí lo hay, sólo que ha continuado siendo residual con respecto a otras prácticas de asignación de recursos. Precisamente ese carácter residual hace a la particularidad del régimen de bienestar.

Segundo, y a los efectos de transformar esta situación, existe escasa canalización de demandas distributivas a través del sistema político. En algunos casos es producto de que partidos que podrían canalizar estas demandas no tienen suficiente peso electoral como en Guatemala. En otros, es consecuencia de un empate de fuerzas que vuelve muy difícil el procesamiento de demandas distributivas, como en El Salvador.

Entre las principales transformaciones identificamos al menos tres. Primero, si bien la institucionalidad es precaria, la transición política ofrece un marco distinto y más adecuado para la convivencia entre las personas. La retórica del Estado focalizado en servicios básicos para población de muy escasos recursos aún brinda un marco para que la población demande una mayor presencia del Estado y de lo público en la resolución de sus problemas.

Segundo, se ha producido un desplazamiento de la amenaza a la integridad física de la población: del conflicto armado causado por la lucha política a la criminalidad. A excepción de Nicaragua, la demanda ciudadana para que el Estado haga frente a una inseguridad generalizada compite seriamente con aquellas relacionadas con el acceso a servicios como salud, vivienda y educación.

54 Además de pérdidas humanas, este tuvo un fuerte impacto en el suelo, la infraestructura de servicios, las viviendas y, en general, en las condiciones de vida de la población. Las consecuencias fueron particularmente severas en Honduras donde, para dar una idea de la magnitud de los daños, la población de la capital estuvo sin servicio de agua.

Tercero, la ampliación del peso de las familias en el manejo de riesgos, principalmente a través de la emigración, del autoempleo y de las redes comunitarias, adquiere un nuevo sentido. Se lo otorga el nuevo modelo de acumulación. Así, estas estrategias familiares resultan ahora fundamentales para la supervivencia de una gran proporción de la población, pero también para los sectores más poderosos del nuevo modelo. Si antes eran dueños de la tierra, ahora lo más importante es que controlan los servicios financieros. Por ello, pareciera que mientras la transición política tiene mucho que perder o ganar de las transformaciones sociales, la transición económica podría estar cómodamente asentada en que todo continúe tal como está.

En el balance, el régimen de bienestar no es el mismo que el que documentara Fernando Filgueira para la situación previa a la crisis económica de los ochenta: ahora, la institucionalidad democrática, aunque frágil, admite una cierta canalización de demandas distributivas a través del andamiaje institucional y la representación político-partidaria existente. No podemos simplemente hablar ahora de “estados excluyentes”: al igual que los restantes regímenes de bienestar existentes hoy en América Latina, el propio de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua realiza cierto tipo de inclusión a partir de cierto tipo de criterios.

Si bien se ha modificado poco el peso relativo del manejo colectivo institucionalizado de riesgos en el conjunto de las prácticas de asignación de recursos, lo que sí ha cambiado es que nos encontramos frente a arreglos sociales que bien podrían perdurar a lo largo del tiempo bajo el marco de sistemas políticos democráticos.

Hay quienes cuestionan emplear la noción de régimen de bienestar para un escenario de Estado residual como el que hallamos en estos cuatro países. Desde mi punto de vista, omiten considerar tres aspectos centrales. El manejo colectivo institucional del riesgo varía entre regímenes y –tal como mostraré a más adelante–, el que encontramos en estos países es una de las principales modalidades existentes hoy en América Latina. Dos, su carácter residual es condición necesaria para que la acción del Estado tenga legitimidad en escenarios democráticos: algo está haciendo para lidiar con la pobreza. Finalmente, y más allá del análisis del presente, la utilización de la noción de régimen de bienestar permite vislumbrar un escenario de ampliación del manejo institucionalizado de riesgos.

¿Cómo es, concretamente, el régimen de bienestar que caracteriza a estos países?