

*A.Saldomando Mayo2002*

**SEMINARIO**

**UNIVERSITE DU QUEBEC A MONTREAL**

**REFORMAS INSTITUCIONALES - ESTRATEGIAS DE LUCHA CONTRA LA  
POBREZA Y ESPACIOS POLÍTICOS**

**¿QUE HAREMOS CON LOS POBRES?**

**Reformas y gobernabilidad pro-pobres en Nicaragua**

**Angel Saldomando**

**Mayo de 2002**

## **Introducción**

Desde hace una quincena de años, asistimos al renacimiento de los análisis sobre la pobreza, sobre sus causas y sobre los medios para enfrentarla. La cuestión de fondo sigue siendo sin embargo la siguiente, este renacimiento ¿es la señal de un cambio de dirección en la manera de concebir y tratar el problema o se trata de identificar nuevos dispositivos de acompañamiento de las mismas concepciones económicas dominantes? Muchas señales nos indican que las cosas evolucionan más bien en este último sentido.

Las nuevas preocupaciones con respecto a la pobreza, en relación a las cuales la cumbre social de Copenhague en 1995 constituyó un momento importante, han venido a deslizarse entre las grietas de los programas ajuste económico y de reforma económica <sup>1</sup> e institucional de inspiración liberal, debido a sus muy pobres resultados en lo que se refiere a su impacto social.

Es necesario reconocer que los 20 años de aplicación de los programas de reformas se han acompañado de una serie de adaptaciones y revisiones, más o menos desgarradoras según la gravedad del caso, a raíz de las sucesivas dificultades y fracasos constatados.

Sin embargo el reconocimiento de las dificultades en la aplicación de los programas de ajuste y reforma económica, enfocaron las preocupaciones no hacia el contenido; sino que hacia las dificultades de implementación. Se generó entonces un programa (apéndice) de reformas institucionales que vino a añadirse a las reformas económicas, dando nacimiento a la primera y luego a la segunda generación de medidas de buena gobernabilidad. Esto fue oficialmente reconocido en América Latina en la cumbre latinoamericana celebrada en Santiago de Chile en 1998.

Estas medidas, siempre en vigor, vinieron a completar los programas de acompañamiento social, destinados por su parte a amortiguar lo que se llamó en la época "el costo social transitorio del ajuste y la reforma".

Estos programas de acompañamiento en el ámbito social, también fueron a su vez posteriormente considerados como parte de una primera generación de medidas, definidas como compensatorias de la pérdida de empleos y remuneraciones y del debilitamiento social derivado de las reestructuraciones económicas e institucionales. Por todas partes en América Latina se habían generalizado los fondos de inversiones sociales de emergencia, mientras se esperaba que el mercado tomara el relevo, integrando a las víctimas de las reformas, en un nuevo ciclo de crecimiento.

---

<sup>1</sup> Utilizaremos el concepto de programa de reformas liberales en el sentido de una aplicación estándar de las políticas de reformas económicas e institucionales del Estado, la legislación, el comercio, la tributación, el mercado de trabajo, las finanzas, la protección social y la privatización, destinadas a liberalizar y desregular a las economías, forzando el paso hacia un modelo extrovertido insertado en la globalización y basado en un nuevo modo de relación entre el Estado y el mercado.

Más recientemente la ausencia de resultados y el debilitamiento de la legitimidad de las reformas parecen empujar ahora en el sentido de una integración de los componentes institucionales de las reformas con sus componentes sociales, en el marco de estrategias más integradas, dónde la pobreza reaparece como problema fundamental de la reforma y se la ubica ahora como aspecto decisivo, al menos en el discurso. Constatamos entonces un desplazamiento significativo de las preocupaciones, en la medida en que el enfoque compensatorio de los costos sociales de las reformas deja el lugar a un enfoque donde la pobreza se reconoce como problema crónico y estructural en algunos casos y, en otros, como la expresión de retrocesos en profundidad de las economías, frente a lo cual la batería de instrumentos de la reforma parece ineficaz.<sup>2</sup>

De una manera o de otra, a pesar de la profundidad y la rapidez de las reformas, lo que está claro es que los pobres crónicos y los que vinieron a añadirse, no pudieron integrarse al nuevo modelo económico; dando así nacimiento a la expresión "los nuevos pobres",

Esta situación representa mucho más que un rasgo del ajuste o que el costo de una transición hacia la modernidad. Parece que las nuevas formas de regulación instauradas por los programas de reformas, debilitan duraderamente la posición de los grupos sociales mayoritarios y de los menos favorecidos; ahora se pasa más rápidamente a la pobreza. Por otro lado estas nuevas formas de regulación no son capaz de remover los obstáculos políticos, sociales y económicos que reproducen la pobreza crónica.

La preocupación crece en consecuencia en los círculos multilaterales y nacionales. La cumbre de Québec se fijó como objetivo de reducir significativamente la pobreza hacia 2015. Por lo tanto, las reacciones ante los magros resultados constatados en el ámbito social han dado lugar a distintas visiones.

La corriente que critica las políticas promovidas por los multilaterales preconiza por ejemplo, ante los riesgos de la globalización liberal, la defensa de bienes públicos globales, los que deberían ser protegidos por los Estados y las convenciones internacionales. Se identifican como tales y en oposición al impacto del modelo económico dominante, la protección del ambiente, la solidaridad entre las generaciones y el capital social.

Los multilaterales por su parte reaccionaron dando una mayor importancia a los aspectos institucionales y culturales del desarrollo, intentando superar los obstáculos que impiden la integración de los pobres. En particular, se identifican los siguientes elementos: la apropiación del cambio, la participación, el desarrollo de la sociedad civil, las normas eficaces, el pluralismo y la gestión de los conflictos.

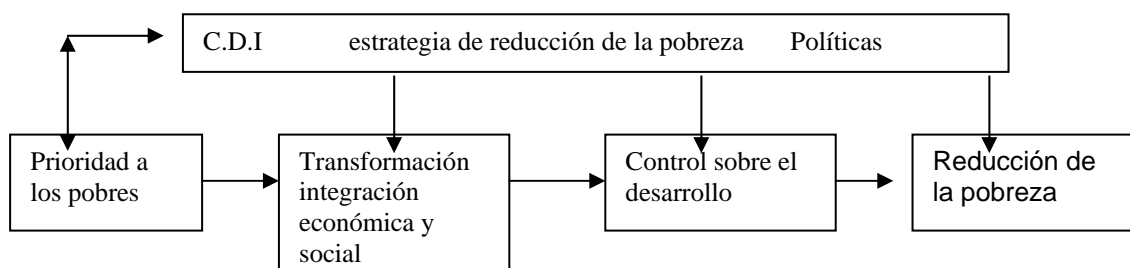
---

<sup>2</sup> El caso más dramático es sin duda Argentina donde en una década la pobreza pasó de una oscilación entre 5 a 8 % a 42.3 % de la población.

A nivel operativo, se elaboraron algunas herramientas técnicas y políticas en torno a tres objetivos:

- Articular el modelo económico y la reducción de la pobreza.
- Identificación de las políticas que permiten a los pobres integrarse.
- Suprimir los obstáculos políticos e institucionales.

Para el primer objetivo (articular el modelo económico y la reducción de la pobreza) se ofrece un nuevo marco conceptual como instrumento de articulación: se trata del Marco de Desarrollo Integrado (CDI). Éste pretende ser, según el BM, "un enfoque de la formulación de políticas basada en un mayor equilibrio entre los elementos económicos, humanos y estructurales del desarrollo"



Por lo que se refiere al segundo (definir las políticas que permiten a los pobres integrarse), las políticas se definen en cuatro sectores.<sup>3</sup>

### 1. Acceso a las oportunidades materiales

Acceso a los mercados, créditos, servicios, infraestructuras Apoyo a la inversión privada  
Reducción de los riesgos de la inversión.

Apoyo a las PYME

Apoyo al entorno económico para los hogares pobres

### 2. Apoyo del Estado

Equidad, apoyo a los activos adquiridos por los pobres Inversión pública, acceso a las zonas pobres, reglamentos para la apertura de estas zonas.

Prioridades institucionales basadas a petición de los pobres.

<sup>3</sup> Fuente: BM Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001 "Lucha contra la pobreza"

Las instituciones deben tener en cuenta la solicitud de los pobres Reformas de la Administración pública en favor del crecimiento y la equidad Descentralización reducir las desigualdades de clase, culturales, étnicas, sociales combinar gastos públicos y reformas institucionales para suprimir la discriminación

### 3. Seguridad

Contra los riesgos y la violencia. Programas de prevención reforzar las organizaciones de los pobres.

### 4. Apoyo a la participación

Apoyo a las redes y a los marcos institucionales y jurídicos para mejorar la participación.

Para el tercer objetivo (suprimir los obstáculos políticos e institucionales), los elementos identificados se refieren a los procesos de participación, apropiación (empowerment), transparencia e intervención (voice). Estos componentes estructuran los programas de "Pro Poor governance" y se organizan en dos grandes sectores.

<b>Gobernabilidad pro pobres</b>		
Reforzar a los pobres	Macro-gobernabilidad  Normas para mejorar y sostener la administración pública	Micro-gobernabilidad  Instituciones de representación local
	Transparencia del proceso electoral	Representación en las instituciones políticas formales a nivel local (Servicios y descentralización)
	Acuerdos en torno a la división del poder para garantizar la estabilidad en las sociedades heterogéneas	Representación a nivel local en los planes locales (servicios) Participación a las organizaciones y asociaciones civiles

	Vigilancia de las instituciones	Contabilidad descendiente (servicios reforma judicial) Difusión información (servicios) Mecanismos alternativos para solucionar los conflictos (reforma judicial) Mecanismos anónimos para dirigir denuncias contra los funcionarios públicos (servicio social)
--	---------------------------------	--

El conjunto es seguramente atractivo y posee el mérito de la claridad y las de satisfacer el objetivo general, es decir: integrar todas las partes en una visión global.

A nivel operativo, este conjunto supone la existencia de condiciones favorables en tres ámbitos muy complejos: voluntad y apoyo político, marco institucional adecuado, políticas sectoriales coordinadas en torno a la prioridad a los pobres.

En el mejor de los mundos, este marco está respaldado por un Gobierno que es consciente y promotor del cambio, la estrategia de reducción de la pobreza consigue articular modelo económico e impacto social en favor de los pobres, éstos participan y adquieren visibilidad política, dan su apoyo a cambio y son a su vez favorecidos por una espiral virtuosa de crecimiento y distribución de los beneficios.

En el mundo real, la situación inicial es muy diferente. Dar la prioridad a los pobres y promover su participación es un problema político y social difícil y a veces muy conflictivo. Los Gobiernos, siempre que se les decida a actuar, tienen dificultades a encontrar apoyos políticos y una capacidad técnica suficiente para atacar el problema de la pobreza a la escala que sería necesario y con el vigor requerido.<sup>4</sup> Las condiciones de la gestión macroeconómica de las reformas no permiten la instauración de una relación fácil y virtuosa entre estas reformas y la situación estructural de los países. A menudo, no se adapta a las instituciones, a la conducción de la estrategia de reducción de pobreza y a sus exigencias técnicas, y eso a veces independientemente de la riqueza potencial o efectiva del país.

Debemos entonces preguntarnos sobre la capacidad de las nuevas propuestas conceptuales e instrumentales de responder a los retos del mundo real.

---

<sup>4</sup> Como lo prueban los Gobiernos latinoamericanos con orientaciones muy distintas, como el Gobierno chileno: coalición socialista y demócrata- cristiana. El Gobierno brasileño centro-derecha, el PRI mexicano y el Gobierno actual del PAN, o el Gobierno argentino peronista.

Debemos preguntarnos en particular sobre un punto fundamental. ¿En qué medida estas nuevas propuestas desplazan efectivamente las prioridades socioeconómicas hacia los pobres en una economía de mercado que aplica programas de reforma? ¿En qué medida contribuyen a desarrollar la capacidad de intervención política de los pobres?

Es a este nivel que el problema se plantea, ya que otras posibilidades de regulación de la economía de mercado se excluyen expresamente de los programas de reforma, determinados por la condicionalidad y por los criterios dominantes de la globalización.

Dado que por lo general la situación inicial es el fruto de una herencia histórica acumulada muy negativa – de lo contrario no habría necesidad de discutir para saber cómo reducir la pobreza - construir esta prioridad pro pobres desde el punto de vista político, institucional y técnico seguramente es el primer paso, capital, del proceso.

Para afrontar este reto, la gobernabilidad "pro pobres" que acompaña de ahora en adelante las reformas, propone a nivel social un método para aumentar la presencia y la visibilidad de los pobres: información y diálogo, participación, apoyo a las organizaciones de los pobres.

En realidad, se trata de obtener la visibilidad de los pobres y de darles un determinado peso para garantizar una determinada continuidad de las políticas de gastos sociales focalizadas dentro del modelo económico.

A nivel gubernamental y en un nivel más concreto, estas propuestas deben combinarse por una parte con las condiciones locales y por otra parte con las nuevas condicionalidades y el marco integrado de desarrollo. El conjunto pasa a ser un ejercicio muy complejo.

Estas nuevas propuestas dan prueba que se reconoce finalmente la relación entre el costo social muy elevado del modelo económico y la pobreza. El debate se desplazó hacia otros problemas que afectan incluso el corazón del modelo económico en vigor. No se trata ya de definir los efectos sociales de las reformas, sino de determinar si ellas dejan una posibilidad de integrar los pobres por medio de la dinámica económica interna del modelo, o por una vía institucional y política, que permitiría una orientación más sistemática de los frutos del crecimiento hacia los objetivos de reducción de la pobreza.

La primera vía sería evidentemente una vía clásica de "chorreo" hacia abajo, cuyos componentes de estabilización, crecimiento y eficacia de las reformas serían esenciales.

Por lo que se refiere a la segunda vía, la construcción de espacios y modelos institucionales y políticos capaces de acoplar crecimiento e integración social serían indispensable. En los dos casos, habría sin embargo un a priori común, el del crecimiento. Esto es indispensable obviamente en todo razonamiento económico, pero para nuestro análisis, es igualmente importante establecer una relación entre la naturaleza del

crecimiento del modelo económico en vigor, y su potencial de reducción de la pobreza e integración social. Ya que, si queda claro que el crecimiento es necesario y que los países tienen necesidad de tener intercambios por medio del comercio internacional, está mucho menos claro que los pobres tendrán su lugar.

Los partidarios de las reformas en su versión liberal, mantienen de pie firme que más allá de su costo social transitorio, el crecimiento permitirá la absorción progresiva de la pobreza y que en general las economías se encontrarán en mejores condiciones macroeconómicas para aplicar políticas sanas y "no populistas" en dirección de los pobres. Políticas integradas en la gestión de una economía abierta y liberalizada.

Los que critican las reformas liberales mantienen a su vez que el costo social no es en absoluto transitorio, es estructural. La crítica es doble. Por una parte, la profundización de las desigualdades sociales y asimetrías de poder causadas en las sociedades por las reformas se inserta duraderamente en una forma de regulación que no permite plantear el problema del contenido del crecimiento ni el de los espacios institucionales y políticos favorables a los pobres. Por otra parte, el aumento de desigualdades se deriva del contenido del modelo económico orientado hacia la desregulación- liberalización a ultranza en el marco de la transnacionalización.<sup>5</sup>

Sería injusto sin embargo atribuir toda la responsabilidad de la pobreza al actual paquete de reformas. La pobreza masiva se reconoce desde hace tiempo como un problema estructural en América Latina.<sup>6</sup> Las causas se definieron también hace tiempo, es en las políticas que se encuentra el problema. La cuestión de fondo permanece entonces: ¿las nuevas políticas resultantes de las reformas nos ponen o no en la buena vía?

Durante treinta años, con mucha razón, la pobreza alimentó todos los debates sobre la elección de los caminos para salir de ella: la modernización capitalista endógena o un cambio radical de sistema. En estos debates, el Estado y el Gobierno eran protagonistas fundamentales.

En el marco de las reformas actuales, los Gobiernos sin embargo transformaron su papel, descargándose de la responsabilidad del acoplamiento entre la economía y lo social.

Los gobiernos se consideran como administradores de las reformas y transfieren la responsabilidad "del desarrollo" a la sociedad civil, y en particular al sector privado empresarial, encargada dar un contenido a las reformas y explotar las oportunidades. Si

---

<sup>5</sup> Esto es ampliamente reconocido, ver La Gran desilusión publicado en 2002 por J Stiglitz Premio nobel de economía.

<sup>6</sup> [ En América Latina ], "al contrario de Europa, la pobreza se denuncia como estructural (no es pues el resultado de un accidente, de una guerra, de una sucesión de malas cosechas o ciclones)." Este carácter estructural se ve como disfunciones en las políticas de desarrollo; según las tesis, se hablará de método de acumulación excluyente, de precio que debe pagarse para comprometerse en la vía del desarrollo, de efecto necesario (o no), del ajuste económico, o del resultado de frenos anticuados al desarrollo de los libres mecanismos del mercado ". Pauvretés, Revue du tiers monde No 142.1995 página 384.



las cosas salen mal, o si los resultados se hacen esperar, el fracaso siempre se atribuye o a la ineficacia de la gestión de las reformas por parte del Gobierno o a la debilidad del sector privado; es necesario entonces, se concluye, reforzar uno y otro.

Las corrientes críticas por su parte, mantienen que en realidad estamos en frente de un nuevo modelo económico de naturaleza anti pobres y que el problema no es sólo una cuestión de gestión para permitir la inclusión de los pobres: se trata de un modelo que, en realidad, establece una nueva forma de tratar la pobreza estructural y masiva.

El análisis que proponemos aquí es el de Nicaragua. Ejemplo quizá químicamente puro por varias razones. En primer lugar, este país reúne todas las características para las cuales se han elaborado los CDI-ERP. Se trata de un país de economía débil y rural, excesivamente endeudado, sufriendo de pobreza crónica y estructural. Este país aplicó durante 12 años un programa de reformas institucionales y económicas estándar según los criterios de los organismos multilaterales.

El objetivo consistía en transformar una economía que, durante los años 80, era dirigida por el Estado, con objetivos de desarrollo auto centrados y de equidad social, que se convirtió en una economía de guerra hiperinflacionista con sus capacidades productivas muy disminuidas por la guerra civil.

Una vez efectuadas las reformas, acompañadas de consecuencias sociales negativas, la cuestión consiste en saber si es posible desplazar las prioridades socioeconómicas hacia los pobres en una economía de mercado y en el marco de los programas de reforma.

Tres temas se abordan en este ensayo:

- ❑ La pobreza como problema político en el marco de las reformas.
- ❑ La reconfiguración de los espacios políticos.
- ❑ Participación y regulación democrática: condiciones para una gobernabilidad en favor de los pobres.

La idea central de este trabajo es que la gobernabilidad en favor de los pobres no puede avanzar guardando las mismas condiciones políticas, institucionales y de participación que han servido para establecer los programas de reformas, sobre todo teniendo en cuenta que se pretende estabilizarlas; introduciendo al mismo tiempo objetivos de reducción de la pobreza. Esto es un contrasentido.

En realidad, constatamos que, cualquiera que sea el país - y el caso de Nicaragua confirma la norma - es un sólo modelo de reformas que se impone, cualquiera sea la historia del país, una reducción de los espacios políticos se produce que favorece la creación de coaliciones minoritarias muy autónomas y que concentra el poder y la economía. Al mismo tiempo, a causa del impacto social de las reformas, la destrucción sistemática del tejido social y las capacidades organizativas y de movilización de las víctimas se pone en

marcha; esto se acompaña de la extensión de un modelo de participación "aditivo" que se convierte en un medio de regulación de la pobreza al margen del modelo económico.

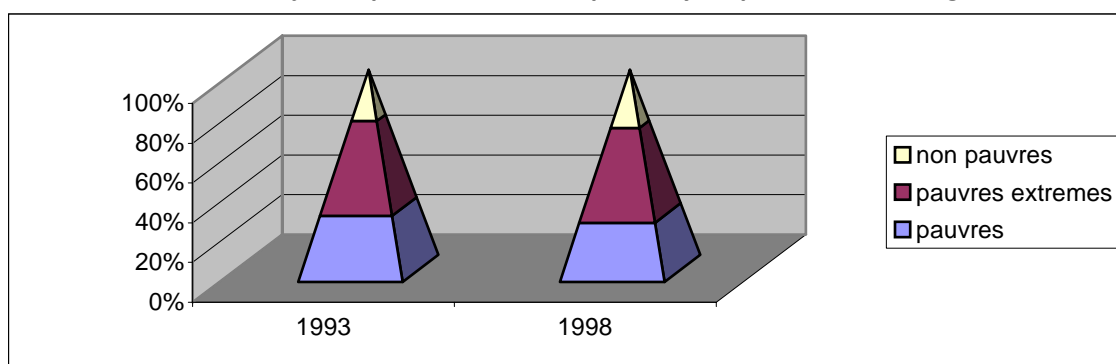
## I. La pobreza, un problema social y político en el contexto histórico de Nicaragua

Nicaragua es un país donde la pobreza es un problema estructural y masivo. Esta situación se mantuvo a lo largo de la historia del país desde su formación como Estado independiente. Esta larga historia de pobreza se reproduce a pesar de un buen resultado económico desde el punto de vista del crecimiento durante la fase de relativa modernización, hasta 1977. Durante 28 años, el índice de crecimiento medio fue positivo sin producir consecuencias sociales beneficiosas. Los datos existentes sobre la evolución de la pobreza nos permiten dar una visión general de esta evolución.

	1978	1985	1993	1993	1998
Nivel de pobreza	63.7	63.6	74.8	69.7*	72.6 (65.2)**
Nivel de integrados	36.3	36.4	25.2	30.3	27.4 (34.8)
No pobres					

Fuente : 1978 CEPAL, 1985, Esdenic, Nicaragua, 1993, MAS-PNUD. Datos según NBI. \*1993 et \*\*1998 datos según el BM, línea de pobreza.

**Porcentajes de pobres extremos, pobres y no pobres en Nicaragua**



Fuente : Elaboración propia en base a datos IDH Pnud 2000

El tipo de desarrollo de Nicaragua puede caracterizarse del siguiente modo.

- ❑ Un proceso de modernización relativa (1950-1975) sin modificación de las estructuras dominantes agrarias, oligárquicas y autoritarias.
- ❑ Una muy escasa participación del sector público.
- ❑ Débil articulación entre sectores tradicionales y sectores modernos de la economía
- ❑ Fuerte segmentación espacial y del mercado
- ❑ Distribución de la renta muy desigual
- ❑ Alta concentración del capital
- ❑ Sistema político autoritario.

Por consiguiente, la pobreza no se reconocía como problema social y político que debía ser objeto de la acción especializada del Gobierno.

La ruptura con el modelo oligárquico autoritario significó para Nicaragua un precio humano y económico terrible, tres años de insurrección popular entre 1977 y 1979 y una década de revolución y guerra entre 1980 y 1990. La pobreza hizo su entrada en la historia política del país a un precio elevadísimo.<sup>7</sup>

¿Cuál era la visión de la pobreza que se desarrolló junto con su reconocimiento político? y ¿Cuál era el intento de respuesta a demanda de inclusión social de las capas pobres y populares hasta entonces excluidas?

El régimen revolucionario instaurado durante la década de los 80 no planteó de la pobreza como objeto de política sectorial. Se abordaba como el resultado de las condiciones sociales y políticas que estructuraban un régimen de acumulación de agro-exportación oligárquico y autoritario, permitiendo la concentración extrema del capital y de los resultados del crecimiento.

La descripción de la pobreza indicaba de una manera convencional las carencias en el ámbito de la salud y de la educación y las malas condiciones de vida de la población, pero ponía el énfasis en las condiciones de distribución, en la sobreexplotación de los campesinos y las otras capas populares y su exclusión por lo que se refiere al acceso a la tierra y a la participación política.

En consecuencia, si el desarrollo debía traducirse en una extensión de la base productiva, debía hacerse sobre nuevas bases sociales y con un nuevas formas de regulación de la economía. Eso conducía a una fuerte redistribución de la tierra, el capital y los servicios públicos, destinada a crear una economía mixta bajo control estatal con una fuerte participación de los campesinos y capas urbanas. La integración social y económica se dibujaba como un proceso de organización de todas las capas populares, campesinas y trabajadoras y de articulación política con el Estado, en un esquema clásico de movilización social y política en torno a un proceso de transformación.

En este sentido el proceso de los años 80 permitió un cambio profundo de la estructura agraria y una reestructuración igualmente profunda del sistema político. Se instauró un sistema democrático embrionario combinado con una amplia movilización social, mientras que el nuevo Estado asumía un papel económico en la distribución, la producción y los servicios sociales. Al mismo tiempo, se modificaron la inserción y el peso de los grupos sociales en la estructura productiva.

---

<sup>7</sup> Durante este largo período, al menos 31% de la población fue afectada por el conflicto y su impacto, las víctimas directas entre 1980 y 1989 ascendieron a 61.884 (16.5% de la población en 1989). Se estimaban las destrucciones materiales en 17.8 mil millones de dólares, el producto interno por cápita había retrocedido a nivel de los años cincuenta.

La orientación de la economía pretendía combinar la agro-exportación bajo control estatal y privado (minoritario) con una agricultura campesina considerada como la base de la seguridad alimentaria y el mercado interno, acompañada de pequeña y media producción industrial y artesanal.

Todo esto no era una estrategia de reducción de la pobreza, aún menos una política focalizada. Era una estrategia de desarrollo concebida sobre nuevas bases sociales y políticas que implicaba muy fuertes transferencias intra sectoriales destinadas a generar crecimiento e inclusión social. La cuestión social se consideraba entonces como formando parte de una estrategia íntegra de desarrollo.

Nunca sabremos si esta tentativa podría haber obtenido resultados. Aparte de una corta recuperación económica entre 1980 y 1984, las tensiones políticas, el boicot y el embargo promovido por los Estados Unidos, junto con la guerra intensificada a partir de 1983 por medio de una oposición armada, ubicaron rápidamente a Nicaragua en una economía de guerra y supervivencia.<sup>8</sup>

El período revolucionario es el contexto histórico inmediato del programa de reformas aplicado en el país y es a este respecto que conviene mencionar cuáles eran las nuevas realidades económicas y sociales resultantes de este proceso, a las cuales las reformas debieron enfrentarse. Eso es importante por varias razones. Se trataba de un país en período de posguerra, desangrado al máximo; por otra parte, el país estaba sometido a una extrema tensión, clásica en los períodos de transformaciones sociales conflictivos : tensión entre acumulación económica negativa y acumulación de transformaciones sociales e institucionales.

¿Cuál era la herencia histórica de esta experiencia de transformación desde el punto de vista de la pobreza y la participación de los pobres, a la cual el programa de reformas debió más tarde enfrentarse?

La organización social de los sectores menos favorecidos había alcanzado un nivel desconocido hasta entonces. Un tejido organizativo inexistente antes se había desarrollado, referido a todas las capas sociales.

Los grupos sociales mayoritarios habían encontrado una nueva visibilidad y una articulación política con la estrategia de desarrollo y con el Estado.

Su nueva inserción en la estructura productiva había cambiado significativamente, dándoles acceso a la tierra y a los activos productivos

---

<sup>8</sup> El debate sobre los errores cometidos en la gestión económica y las críticas sobre el proceso de transformación desbordan este trabajo. Además existe una abundante literatura sobre el tema. Sin embargo cualquiera sea el punto de vista, es imposible dejar de reconocer, teniendo en cuenta la situación de partida, que fue posible disminuir radicalmente el analfabetismo, disminuir las carencias básicas, aumentar la cobertura de los servicios y redistribuir masivamente los recursos.

La propiedad de la tierra había conocido transformaciones importantes.

El Estado desempeñaba un papel importante en los servicios y la producción. Tenía por misión de articular el espacio nacional y de desarrollar los sectores modernos de la economía, redistribuyendo servicios sociales y organizando el apoyo financiero y técnico a los otros sectores. Debía por lo tanto vincular desarrollo económico y desarrollo social.

Desde el punto de vista de la nueva estrategia de desarrollo, algunos de los cambios indispensables se habían operado, creando así nuevas realidades sociales y económicas.

Sin embargo, al final de los años 80, la estrategia elegida estaba en crisis. Las condiciones de excepción debidas a la guerra y a las presiones externas, la crisis económica añadida a los cambios de política discrecionales en la conducta del Estado impidieron la consolidación de los cambios económicos, sociales y políticos. Por consiguiente, la derrota política del proceso revolucionario y el cambio de Gobierno en las elecciones de 1990 abrió la posibilidad de poner en entredicho el contenido y la dirección del proceso. Una coalición de derecha (Unión nacional de oposición, compuesta de 14 partidos) elegida por una amplia mayoría tomó las riendas del Gobierno mientras que el Frente sandinista se relegaba en la oposición, pero conservaba un lugar muy importante como partido mayoritario del país.

Nicaragua salía así del período revolucionario<sup>9</sup> y entraba en un período de transición en que nuevas reformas configuraban una situación de normalización política, de democracia parlamentaria convencional y de normalización económica ajustada a los criterios de los Organismos Financieros Internacionales (OFI). Éstos volvían al país después de 10 años de ausencia.

### El programa de reformas

El conjunto de las reformas aplicadas entre 1990 y 2002 volvió a dibujar el paisaje social y económico del país, esta vez con resultados muy diferentes.

---

<sup>9</sup> Obviamente no se trata de hacer la historia del período, pero visto retrospectivamente los cambios operados no eran más radicales que aquellos que otros gobiernos hicieron bajo la bandera del desarrollo nacional.

El cuadro siguiente da cuenta de una manera resumida del contenido de las reformas.

<b>Estabilización y reformas</b>	<b>Condicionalidad</b>	<b>Contenido</b>
Estabilización 1990	AID	Elaboración del plan económico Liberalización del comercio y las finanzas Reducción de los empleos públicos Plan de gestión de la deuda Acuerdo con el FMI
Estabilización y reactivación 1991	AID FMI BM BID	Ajuste Desregulación financiera Privatización del sector público Condicionalidad cruzada
Estabilización y reactivación 1992-1993	AID	Liberalización del mercado de divisas. Desmantelamiento de la red nacional de distribución agrícola. Liberalización de los seguros. Apoyo al banco privado Descentralización
Estabilización y reactivación 1994 – 1999	FMI	Condicionalidad sobre la política monetaria y fiscal Privatización total de los activos y servicios públicos Desmantelamiento de los bancos nacionales Privatización de la seguridad social Programa de modernización y reforma del Estado
Otras reformas 2000 –2001	BM BID	Modernización del aparato judicial y de la contraloría

Fuente: Elaboración en base a “Esaf condicionalidad y deuda” Cries Managua Nicaragua 1996. Oscar Neira coordinador y Documento de Ercecp Gobierno de Nicaragua 2001.

El programa de reformas y sus características fueron especialmente nocivos.

Un programa estándar

El programa de estabilización y ajuste aplicado fue muy ortodoxo y acelerado. La lucha urgente contra la hiperinflación, exitosa hacia 1992, se hizo sobre la base de una sobredosis de restricciones financieras y de una reorientación radical de los recursos que

no tenían en cuenta las condiciones de posguerra, de las nuevas realidades sociales y económicas creadas y, sobre todo, no se acompañaban de ninguna estrategia de reactivación de la producción. El programa de reformas fue incapaz de vincular estabilización y producción, y ésta con la reconstrucción del país.

Alta condicionalidad.

El programa se aplicó en condiciones políticas muy difíciles, que exigía negociaciones permanentes. Sin embargo, la alta condicionalidad fue un instrumento muy potente para mantener el rumbo y cerrar las posibilidades de buscar las necesarias adaptaciones a la realidad del país.

Resultados económicos y sociales muy limitados.

Aparte del control de la inflación, los resultados económicos y sociales son muy limitados desde el punto de vista de la pobreza, de la reactivación de la producción y el empleo.

Baja capacidad de organizar un consenso

A pesar de la creación de distintos espacios de diálogo, el programa nunca ha conseguido crear las condiciones de una coalición social en expansión. Se basó en una coalición cada vez más minoritaria y corrompida. La mayoría electoral se forma en esas condiciones en un clima de extrema volatilidad, en un contexto donde las instituciones poseen un porcentaje de confianza y legitimidad en la población que no sobrepasa un 20% de la opinión.

Corrupción

La corrupción, más allá de los criterios éticos y su impacto en la credibilidad de las instituciones, se convirtió en el instrumento de una reorganización de grupos de poder económico, beneficiándose de la opacidad y la rapidez de las reformas. Los OFI reaccionaron modestamente y tardíamente para no cuestionar el programa.

Grupos minoritarios favorecidos

Todas las evidencias disponibles en Nicaragua ponen de manifiesto que las reformas favorecieron nuevos y viejos grupos de poder minoritarios, los cuales se enfrascaron en una dura batalla por el reparto de los activos públicos y la recuperación de las tierras.

Reformas costosas

Las reformas costaron muy caro al país. Por una parte, debido a la destrucción de los activos productivos en el momento de su privatización: eso significa que se perdieron las nuevas inversiones, hechos anteriormente en un país en guerra. Por otra parte, las



privatizaciones se hicieron a precios ridículos, implicando pérdidas netas para el Estado. El nuevo endeudamiento que acompaña las reformas bajo la forma de préstamos de los organismos multilaterales representa también un costo que deberá pagarse en los próximos años. La cooperación internacional, presente masivamente en el país, representa también un costo de oportunidad, ya que, determinada por el contenido y el impacto de reformas, el país no tiene la capacidad de utilizarla para invertir la tendencia. Por lo tanto, la cooperación internacional se convierte en un mecanismo objetivamente de acompañamiento y compensación del costo económico y social de las reformas y, por lo tanto, se pierde para el desarrollo del país.

#### La organización social

Los efectos de la pobreza, la emigración, el crecimiento del sector informal que se ha convertido en mayoritario, causó la descomposición del tejido social y debilitó las organizaciones sociales. Eso acompañó otros procesos de cooptación y sustitución política que privaron a las capas populares de los instrumentos necesarios para intervenir políticamente.

#### La tierra

La reforma agraria, aunque reconocida legalmente, choca con la recomposición del mercado de la tierra y las políticas de ajuste sectorial que van en el sentido de una nueva concentración de la tierra.

#### La estructura productiva

Nicaragua no conoció reconversión productiva importante desde los años cincuenta. Las reformas no colaboraron de ningún modo en una estrategia, sin embargo necesaria, de reconversión, se limitaron a generar una nueva redistribución de la propiedad entre las élites económicas y políticas.

#### Sector público y el papel del Estado

El nuevo papel del Estado, limitándose a administrar las reformas y a administrar programas sociales con la cooperación, no contribuyó a reforzar las instituciones y la cohesión territorial del país. En importantes zonas rurales, fronterizas, étnicas, el Estado no está presente fuera de los proyectos de cooperación. El programa de reforma del Estado se hace sobre la base de una visión puramente administrativa sin relación con los objetivos de construcción de un Estado nacional o con la aplicación de una estrategia de reconstrucción del país. El resultado es un Estado disminuido, desmoralizado y dependiente de la cooperación.

El desarrollo del programa de reformas en Nicaragua, desde el principio, se impregnó de una intención política e ideológica: en el contexto de la época, se trataba de dismantelar

un modelo considerado como socializante. Era necesario actuar rápidamente y en profundidad.

Nadie negaba sin embargo la necesidad de realizar cambios importantes. La cuestión era más bien la de la naturaleza de los cambios.

El diagnóstico que se elaboró a partir de 1990 atribuyó la crisis al fracaso del modelo económico y político de los 80, por contrariar los postulados de una economía de mercado. La prioridad fue dada a la instauración de una economía de mercado, la reconstrucción del país y la puesta en marcha de un programa de estabilización y ajuste muy ortodoxo.

La pobreza se consideraba como la consecuencia del período de turbulencia político y de las transformaciones operadas durante el período revolucionario. El problema de la continuidad histórica de la pobreza se eludía y, por lo tanto, toda relación entre ella y la reconstrucción del país. La elaboración del programa de estabilización y ajuste se concibió sin tener en cuenta la situación del país: no hacía ninguna alusión a las nuevas realidades sociales y económicas y a las condiciones reales de los actores sociales y económicos. La pobreza fue tratada por los medios compensatorios clásicos de las políticas de ajuste, a pesar de su dimensión estructural y masiva.

La inestabilidad política y los conflictos sociales, muy violentos entre 1990 y 1993, fueron la expresión del costo de la dolorosa transformación a la cual se sometía nuevamente al país.

Entre 1993 y 1996, la pobreza rehizo su aparición como problema social reconocido. Un estudio promovido en 1993 por el BM, el PNUD y el Ministerio de Acción Social establecía datos empíricos sobre el nivel de pobreza existente en el país. Sin embargo, la pobreza no se explicaba: ninguna hipótesis sobre sus causas y su continuidad histórica, nada tampoco sobre el impacto del ajuste. La pobreza se medía, se calculaba y se describía.

Las reformas seguían su marcha, el ajuste también y el único puente que los conectaba con la pobreza era la esperanza de una reanudación del crecimiento. El estudio sirvió para intentar concentrar mejor los gastos sociales.

Un segundo estudio, en 1998, permitió precisar los datos y los métodos, hasta 1998-1999 dónde las consecuencias del huracán Mitch volvieron a poner sobre la mesa el problema de la reconstrucción de las zonas afectadas. La pobreza fue redescubierta y se posicionó en el debate nacional, a causa de las escenas dramáticas vistas y vividas por la población. Esta coyuntura vinculada a las exigencias de la cooperación internacional y a la emoción de la opinión, así como a las nuevas condicionalidades previstas por el BM a través de la HIPIC, empujaron en el sentido de una estrategia específica para la reducción de la pobreza. Esta tarea fue asumida entre 2000 y 2001 por el Gobierno que elaboró el documento "Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza"

(ERCERP). La formulación de la pobreza que encontramos en este documento es significativa.

“¿Cuál es la causa de la pobreza en Nicaragua? Las investigaciones sobre el nivel de vida realizadas en 1993 y 1998 **reunieron muchas evidencias sobre este problema**. La quiebra económica de los años ochenta es una causa fundamental y la respuesta es el crecimiento económico basado en una base amplia. El acceso limitado de los pobres al empleo y a las infraestructuras es otra causa de sus bajos ingresos y su baja productividad ”<sup>10</sup>

Está claro que esta "explicación" de la pobreza se detiene allí donde sería necesario que comience.

Esta formulación de la pobreza que impregna todo el documento tiene consecuencias políticas y prácticas muy importantes. En primer lugar, se ignora la dimensión histórica y política de la pobreza. Eso permite no hacer ninguna referencia al modelo económico y a las condiciones sociopolíticas de su funcionamiento. Por lo tanto, el modelo se vuelve aséptico y neutro; toda la estrategia consiste entonces en ofrecerle las condiciones institucionales para facilitar su funcionamiento y favorecer el crecimiento, portador en sí mismo, esto es “evidente”, de la capacidad de reducir la pobreza. El contenido de ésta se deja exclusivamente a las fuerzas del mercado. Es decir, a las solas oportunidades de negocios definidas por los empresarios nacionales y extranjeros.

Desde una visión práctica, esto permite que la acción oficial se limite a prestar los servicios sociales básicos, a garantizar la estabilidad macroeconómica y el ambiente institucional.

Más importante aún es el hecho de que, en estas condiciones, la inserción de los actores en el esquema institucional de tratamiento de la pobreza conduce a una división entre representación macro - y superestructural corporativa y ejecución micro de las iniciativas apoyadas por medio de la asignación de fondos públicos y recursos que vienen de la cooperación destinados a los pobres. Ninguna referencia se hace a su lugar en las condiciones de producción y distribución y a su posible inserción en un régimen de acumulación determinado. Todo eso se deja a la acción invisible del mercado. La pregunta ¿"Que haremos con los pobres?" permanece sin respuesta.

Otra caja negra que guarda su misterio es: ¿Qué gobernabilidad en favor de los pobres es posible en el estado en que se encuentra el escenario político e institucional así como los pobres después de las reformas?

Es bien difícil ignorar que, por todas partes, los programas de reformas profundizaron las asimetrías de poder, y esto independientemente de los resultados macroeconómicos. Y allí donde serias resistencias se hicieron presentes, se produjeron situaciones políticas a

---

<sup>10</sup> Tras esta formulación, se encuentra una descripción sobre las dimensiones de la pobreza: dimensiones económicas, capital humano, vulnerabilidad y opinión de los pobres. Documento ERCERP página x, Gobierno de Nicaragua 2001

veces críticas en el momento de canalizar las presiones hacia las tentativas de equilibrar las instituciones y la economía en favor de los pobres.<sup>11</sup>

Eso pone de relieve que, detrás de la gobernabilidad en favor de los pobres, hay un problema no abordado por las estrategias de lucha contra la pobreza. Es el problema de las condiciones necesarias para la modificación de la estructura del poder. Eso significa, concretamente, que los grupos sociales desfavorecidos encuentran el medio de forzar la creación de nuevos acuerdos políticos que les dan la posibilidad de pesar no solamente sobre el monto y la naturaleza de gastos sociales a nivel micro local, sino que de una manera más fundamental sobre la naturaleza del modelo económico y político o sobre los cambios indispensables para su inserción.

Esto pone de relieve una debilidad principal de las estrategias de lucha contra la pobreza. Intentar abordar la lucha contra la pobreza como un problema técnico, de eficacia institucional y asignación financiera sectorial; vuelve las estrategias impotentes en sociedades donde las situaciones de pobreza estructural y masiva son la contrapartida de la manera en que se constituyeron y reprodujeron las elites dominantes y las dinámicas políticas y sociales que conducían a exclusiones tan importantes.<sup>12</sup>

Todo programa de reformas y más aún si tiene la intención de luchar contra la pobreza debe tener en cuenta sus actores y su dinámicas en un contexto histórico dado. La inserción de los actores en las reformas, tanto en el dispositivo institucional de éstas como en el proceso político que la aplica, pasa a ser por lo tanto una cuestión clave para construir un vínculo con los objetivos de reducción de la pobreza.

Los programas de ajuste y reformas preveían bastante claramente qué actores debían conducir las reformas y pretendían abiertamente consolidar coaliciones en el supuesto de darles continuidad política y dinamismo económico. La cristalización de las alianzas entre los políticos, las tecnocracias que administran las reformas, y los sectores financieros y comerciales más internacionalizados, más el apoyo de los organismos multilaterales, conducían a rupturas sociales y políticas que no dejaban mucho tiempo a la democracia y a la consideración de los grupos sociales excluidos.

A menudo, estas coaliciones se han vuelto políticamente muy autónomas y muy potentes. Las reformas sirvieron para modificar la estructura de poder y para concentrar las oportunidades de negocios, dificultando extremadamente la gobernabilidad en favor de los pobres. Nicaragua en este sentido no es una excepción.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Esto ha sido evidente en Chile, Brasil, Argentina, Ecuador, Bolivia, Paraguay, Venezuela y México por mencionar algunos países.

<sup>12</sup> Estas historias nacionales son muy importantes y no están incluidas en la fatalidad como lo demuestran Costa Rica y, al extremo opuesto, Guatemala.

<sup>13</sup> "En realidad, el cambio estructural necesario para un crecimiento constante es bloqueado por la coalición de poder que aplica el programa de ajuste del FMI y el BM. Esta coalición de nuevo capital" "y de" viejo "capital bajo tutela del programa el FMI generó una situación en el cuál la arbitrariedad y el ejercicio despótico del

¿Qué encontramos ante esta situación? El documento del ERCERP nos dice explícitamente que toda estrategia seguirá encuadrándose, en la continuidad de la situación creada por las reformas. "el crecimiento económico dependerá de las reformas estructurales, la mayoría de entre ellas ya en marcha, para garantizar que el sector privado se amplíe y para que el Gobierno se concentre en los servicios sociales básicos" <sup>14</sup>

La pregunta se plantea entonces por sí misma. ¿Cuál es la relación entre reformas y reducción de la pobreza?

La respuesta es la siguiente: en el centro del programa de reformas, no existe ningún dispositivo de reducción de la pobreza que vaya más allá de la compensación social. Su naturaleza y su objetivo eran y siguen siendo los mismos: se trata de instaurar una economía de mercado ajustada a los criterios de los organismos multilaterales. Cualquier nueva relación entre reformas y reducción de la pobreza, que algunos piensan posible, paso por algo de nuevo que debe construirse.

Es para eso que se concibieron conceptos como el marco integrado de desarrollo y la gobernabilidad en favor de los pobres. <sup>15</sup> ¿Pero eso es posible?

En el marco de una economía de mercado y de un sistema político democrático, eso depende de cuatro factores: el espacio político para la existencia real de un juego de alternativas, la inserción de los actores, la formación de una coalición en favor de los pobres y el papel del Gobierno.

---

poder crearon la inseguridad jurídica e inhibieron la inversión" ESAF, Condicionabilidad y deuda, Oscar Neira, Cries, Nicaragua, 1996.

<sup>14</sup> Documento *Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza*, pag 49, Gobierno de Nicaragua 2001

<sup>15</sup> Desde 1993, el Banco Interamericano, el CEPAL y el PNUD indicaban la necesidad de reconsiderar la relación entre el modelo económico resultante de las reformas y la pobreza. Pero sólo con las recientes posiciones del BM y el FMI este discurso obtuvo cierto reconocimiento bajo la forma de la gobernabilidad "pro pobres"

## **II. ¿ La gobernabilidad en favor de los pobres es posible?**

### **La naturaleza de las reformas y la inserción de los actores**

En un caso como el de Nicaragua, partimos de la comprobación que si la pobreza es un problema histórico y estructural, está claro que los cambios son necesarios y que la aplicación de reformas es una exigencia inevitable. Sin embargo, la cuestión es la siguiente: ¿Cuál es la naturaleza de estas reformas y cómo los actores pueden insertarse? La relación entre reformas y sus protagonistas es un asunto siempre complejo de regateos y relaciones de fuerzas; ese es el ámbito natural de la política.

Pero el juego político se desarrolla en ciertas condiciones, determinadas por los actores que participan, los espacios políticos existentes, los conflictos y los compromisos que resultan y que ejercen o no una influencia sobre las reformas.

En los años 90 se llevaron tres tipos de reformas.

Reformas políticas: Se referían el estatuto de las fuerzas armadas y de la policía, a la constitución, a la ley electoral y a la composición política de las instituciones de los tres poderes del Estado.

Reformas de mercado, llamadas estructurales: Se trataba de un programa estándar de reducción del tamaño del Estado, privatización y desregulación de la economía.

Programa de modernización y reforma del Estado: Se trataba de un programa sectorial destinado a crear, o a mejorar según el caso, el sistema de gestión y control financiero de las instituciones, un servicio civil como burocracia profesional, el sistema de información y seguimiento de las instituciones públicas. Un programa de descentralización y reforma sectorial de la salud y la educación venían a completar este programa.

Las reformas se desarrollaron en un clima político de posguerra, polarizado y muy conflictivo. Esto era la consecuencia de una transición política que debía enfrentar simultáneamente los problemas vinculados a la salida de un período revolucionario, la pacificación del país y la redefinición de la hegemonía política y social. Sin embargo, si las reformas políticas fueron el fruto de conflictos y compromiso entre protagonistas nacionales que buscaban a su manera un marco de coexistencia político, las reformas estructurales y del Estado debieron tener en cuenta la presencia determinante de los OFI y de la cooperación internacional. Una triangulación entre Gobierno, los OFI y los grupos de interés económicos se impuso, reduciendo progresivamente el espacio para una triangulación democrática entre Gobierno, la participación social y el Parlamento. No sólo condicionó la posibilidad de discutir de la naturaleza de las reformas sino también limitó los puntos de apoyo necesarios para una gobernabilidad en favor de los pobres.

Entre los tres tipos de reformas, existía tensiones ciertamente. Con todo, sus resultados respectivos no podían alejarse los unos de los otros ni mucho ni por mucho tiempo. Eso habría sido una fuente de inestabilidad política, de mayor presión de los OFI y quizá de adecuación constante de las reformas, a causa de las tensiones entre la especificidad de los acuerdos políticos internos y el grado de normatividad estándar de las reformas.

Pero eso habría conducido quizá a mantener una situación política abierta, a multiplicar los espacios de debate, de negociación y sobre todo a permitir la presencia de actores que habrían llamado la atención sobre el contenido y el impacto social de las reformas.

Los esfuerzos para alcanzar rápidamente la estabilidad política y económica empujaban en el sentido de una creciente articulación entre reformas políticas y reformas económicas. Pero nadie podía ignorar que detrás de esta articulación precipitada se producían los cambios, ellos también muy rápidos, en las relaciones de fuerza políticas y en la redistribución del patrimonio económico, cambios vinculados a los efectos de las reformas y que dejaban de lado el problema de la pobreza. Esta situación condujo a un cierre de los espacios políticos, a una sobre determinación de las instituciones y a una exclusión de los grupos sociales perdedores.

Es en esto que la naturaleza de las reformas revela la necesidad política de cerrar, controlar o reducir los espacios políticos según el nivel, más o menos importante, de conflicto o según la fuerza de los grupos perdedores, en este caso los grupos populares mayoritarios. El ajuste económico se acompaña entonces de un ajuste político que duplica su impacto.

Eso no fue tarea fácil en Nicaragua, pero la rapidez de las transformaciones realizadas sorprende si se tiene en cuenta la relación de fuerza existente al principio de la transición.

Al principio del proceso de reformas, el Frente sandinista que abandonaba el Gobierno era el partido más grande del país, sus militantes tenían una fuerte presencia en el Estado, las organizaciones sociales mayoritarias le eran adictas y el ejército y la policía eran resultantes de la revolución, lo que impedía un recurso a la fuerza por parte de la coalición de derecha llegada al Gobierno en 1990. La derecha en efecto había ganado las elecciones gracias a una coalición organizada a toda prisa y apoyada por los Estados Unidos. Se beneficiaba de una mayoría electoral, pero no tenía enlaces importantes en las organizaciones sociales, mientras que sus partidos se componían sobre todo de notables. El posible recurso a un apoyo militar de lo que subsistía de la oposición armada le estaba prohibido, tanto a causa de la debilidad militar de esta oposición como de los acuerdos firmados con los sandinistas que exigían la desmovilización inmediata y sin condición de las fuerzas irregulares. Además, durante el período revolucionario, la vieja oligarquía se había debilitado seriamente así como las capas tradicionales del empresariado.

Por consiguiente, la transición no podía avanzar sino por un difícil proceso de transacciones y conflictos cuyos resultados redefinían la estructura del poder y la

inserción de los distintos grupos sociales. Se generalizó el sentimiento que al cabo de las nuevas reformas la suerte de cada grupo social se encontraría sellada. Es precisamente lo que pasó entre 1990 y 1993.

Al principio, la coalición de derecha intentó avanzar simultáneamente sobre todos los frentes de la reforma, lo que precipitó la reacción de la base social popular y sobre todo sandinista.<sup>16</sup>

La reducción del Estado, el desmantelamiento del sector público (activos de Estado, bancos de Estado y reforma agraria) y la liberalización financiera fueron los tres ejes de las reformas. Estos tres sectores concentraban la parte fundamental de los cambios operados durante el período político anterior.

La distancia entre el nuevo programa de reforma y la situación del país produjo la reacción de las organizaciones rurales, sindicales y de los desmovilizados de la guerra en la forma de una ola de huelgas, manifestaciones y acciones armadas que dejaron el país y al Gobierno de la época varias veces en un vacío de poder. Por su parte, los OFI y los antiguos propietarios ejercían presión para apoyar las ambiciones reformadoras del Gobierno.

#### CONFLICTOS SOCIALES 1991 - 1998

AÑOS	OCUPACIONES DE TIERRAS	OCUPACIONES DE INSTITUCIONES	MANIFESTACIONES	HUELGAS
1991	220	142	516	133
1992	162	142	143	85
1993	40	70	115	43
1994	36	60	92	23
1995	13	29	50	11
1996	17	3	94	
1997	56	27	189	8
1998	58	03	94	23

Fuente: Tabla elaborada con datos de la policía y el ministerio del trabajo.

#### EVOLUCION DE ACCIONES ARMADAS

1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
291	378	709	407	248	85	38	28

Fuente: estadísticas policiales.

La extrema inestabilidad así generada obligó bastante rápidamente a abrir, entre 1991 y 1992, espacios de diálogo y negociación; éstos contribuyeron a mantener una situación

<sup>16</sup> Esta intención era muy estimulada por AID y los OFI que indicaban punto por punto los cambios a realizar.



política abierta que, durante un determinado tiempo, permitió el juego de las alternativas, las cuales favorecían efectivamente la visibilidad, la intervención (la voz) y la organización, así como la participación de todas las capas y grupos sociales.<sup>17</sup>

No se identificaba a los pobres como tales, sino más bien como sectores que formaban partes de grupos sociales en lucha. Por lo tanto, tenían espacios políticos y organizativos que les permitían expresar sus pretensiones en el marco de instrumentos reales de movilización social.

Las iniciativas de diálogo fueron un espacio para la participación de los partidos políticos, de las organizaciones sociales y grupos corporativos del empresariado. Por lo tanto, una dinámica de negociación se instauró que tenía dos consecuencias; por una parte, daba un margen de legitimidad al Gobierno y por otra parte, canalizaba las demandas. Lo que estaba en juego era de importancia: definir la naturaleza de las reformas en su adecuación a la realidad del país y, por otra parte, negociar el precio que debían pagar los perdedores así como los beneficios para los ganadores. Discutir la naturaleza de las reformas significaba preguntarse si las reformas políticas harían del sistema político un mecanismo de inclusión, si las reformas económicas permitirían desarrollar un modelo económico donde la pobreza sería una prioridad y si la reforma del Estado se pondría al servicio de la construcción de un dispositivo institucional vinculado a los objetivos de un desarrollo más equitativo.

Una suerte de triangulación obligada se ponía en marcha entre el sistema político, los actores y los espacios de negociación. Eso casi daba la impresión de una oportunidad histórica para el país, que podría permitir elaborar un acuerdo estructurante de larga duración y dibujar los contornos de una democracia más participativa.

El excedente de legitimidad que generaban los espacios de negociación así como el efecto de descompresión de los conflictos, se volvieron una clase de pantalla protectora de la verdadera gestión política de las reformas y de sus consecuencias. Estos ejercicios de diálogo subsistieron a lo largo de la década.

---

<sup>17</sup> Entre 1991 y 1997, fuera de los acuerdos de concertación entre Gobierno y organizaciones sociales (los representantes del empresariado no suscribieron los acuerdos), se firmaron 57 acuerdos entre el Gobierno y los grupos irregulares armados que pedían tierras y ayudas para su reinserción. Los grupos más importantes tenían una fuerte base social campesina y llegaron a alinear aproximadamente unos 22.000 miembros.

### Espacios de Dialogo

DIALOGO POLÍTICO	PERIODO	DIALOGO SOCIAL	PERIODO
Acuerdos de transición FSLN/UNO	1990	“ Nicaragua posible“	1990-1992
Gobierno UNO FSLN:16 reuniones	1990-1993	Concertación Concertación	1991 1992
Gobierno Liberal FSLN: 2 reuniones	1997-1999	Dialogo sobre las prioridades de la sociedad civil	1996
		Dialogo nacional	1997
		Dialogo post-Mitch	1998
Negociaciones fragmentadas de pacificación Gobierno Grupos irregulares	1990-1997		

Fuente : Nicaragua con el futuro en juego, A. Saldomando 1996 - Dialogo nacional 1997 - La concertación en Nicaragua, Alejandro S. Caldera 1999.

En realidad, lo que pasaba detrás de la pantalla era de otra naturaleza. Si la triangulación democrática ocupaba la escena de información y política, otra triangulación, ésta menos visible, se desplegaba entre el Gobierno, los OFI y los principales grupos de interés.

El programa estándar apoyado por la condicionalidad y la inflexibilidad de los OFI se volvió por una parte el marco determinante de la política en todos los ámbitos y por otra parte el principal argumento del Gobierno para defender su programa a falta de fuerzas para imponerlo. El programa se negoció con la oposición política del FSLN (no social) a cambio de su propia inserción en las reformas que conducía al reacomodo del poder económico con los grupos económicos tradicionales.<sup>18</sup> El único sector que consigue resistir en parte fue el de la reforma agraria y las tierras asignadas a las etnias.<sup>19</sup>

Sin embargo, hacer pasar las reformas a toda costa implicaba establecer un mecanismo muy perverso "de pagar por hacerlas pasar" <sup>20</sup> y por otra parte, vaciar progresivamente los espacios políticos y cerrarlos a todo debate sobre el impacto y la racionalidad de las reformas.<sup>21</sup> El cierre o la apertura del sistema político (no como institución pero como estructura de administración del poder), no es una abstracción ni se refiere a la ausencia

<sup>18</sup> La redistribución del patrimonio se refería los activos públicos, a los bancos, al comercio y a la tierra.

<sup>19</sup> Gracias a las ocupaciones de tierras y a su extrema combatividad.

<sup>20</sup> "pagar por" es mucho que una expresión. Los OFI y algunos cooperante bilaterales pagaban los salarios de altos funcionarios, concedían fondos para sostener las instituciones implicadas, forzaban el recurso a socios privados y cerraban los ojos sobre los acuerdos o los comportamientos poco transparentes de apropiación de los activos públicos, mientras las reformas avanzaran.

<sup>21</sup> Esto fue una constante en los programas de reforma en América Latina

de elecciones, instituciones y mecanismos de representación política o social. Todo esto puede existir, o no, sin por eso determinar el grado de cierre o apertura.

Dos aspectos nos parecen significativos a este respecto:

- La capacidad del sistema político de incorporar y canalizar intereses y actores con elevados niveles de conflicto sin entrar en grave crisis.
- La existencia o no de una estructura de poder (coalición de intereses que posee recursos económicos, políticos e institucionales) que bloquea duraderamente la incorporación de otros intereses en el sistema político.

En este sentido una nueva coalición de intereses, esta vez enteramente favorable a las reformas, se organizaba y dominaba el Gobierno, el Parlamento, la oposición y al ejército. Se componía de altos funcionarios, antiguos propietarios, nuevos grupos emergentes de finanzas y comercio, de personal político y organizaciones sociales cooptadas así como de altos mandos del ejército. El país entonces era cruzado por una línea horizontal, entre los de arriba que lograban salir bien y los de abajo que veían desaparecer toda posibilidad de entrar en la nueva configuración política y económica.

En esta dinámica, el sistema político expresó su grado de cierre tratando solamente las transacciones entre las elites y las corporaciones que no afectaban a la coalición dominante en las reformas y en su política de estabilización y reestructuración. De esta forma, la situación de exclusión social y política se consolidó progresivamente. Como contrapartida, los espacios extra institucionales se volvían más importantes para los marginados.

Eso tuvo graves implicaciones en cuanto al estilo de Gobierno, la gestión del conflicto, la institucionalización de la democracia, como espacios potenciales de participación.

Ante la ausencia de recursos institucionales para canalizar el conflicto y la construcción de alternativas, otra dinámica perversa se alimenta y se establece a nivel político. Mientras más presión viene del exterior, más el sistema se cierra, porque percibe la amenaza como una modificación de los acuerdos y beneficios obtenidos.

La inserción de los grupos de interés en las reformas, rodeadas con una total oscuridad, implicó un fenómeno de captura sobre el patrimonio acompañado de un alto grado de corrupción y exclusión social. Las reformas desencadenaron un proceso muy agresivo de "oportunismo racional" donde la regla del juego es la apropiación de un activo por cualquier medio, para no caer del tren. A este juego, solamente los más fuertes pudieron participar y "sostenerse", concentrando de nuevo el patrimonio económico.

Al mismo tiempo, el debilitamiento de las organizaciones sociales causado por el aumento del desempleo, la pobreza y la emigración, reducía su capacidad de movilización y

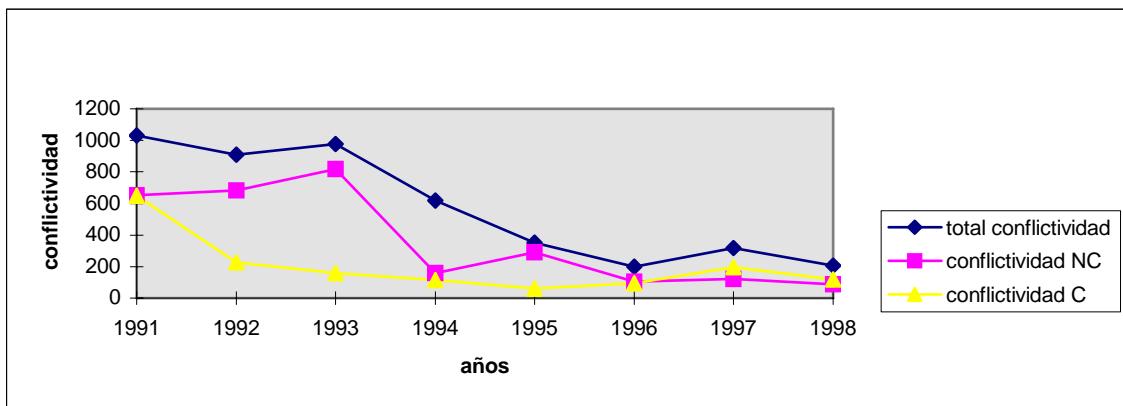
representación. La visibilidad, la "voz" y la organización así como la participación de los pobres se diluían, al menos bajo la forma de una relación orgánica con las organizaciones sociales.

Por otra parte, se controló a las organizaciones sociales políticamente y se ejerció un verdadero chantaje contra ellas, con el argumento de la estabilidad. Los conflictos no eran ya entonces una expresión legítima de los problemas de la sociedad sino el recurso de los desadaptados, de los nostálgicos o de los enfermos de la guerra que contribuían a mantener la inestabilidad.

El contenido de los acuerdos con los OFI era secreto de Estado, mientras que una parte de la cooperación internacional, con la mejor de las intenciones, financiaba seminarios sobre todos los temas y en particular sobre la democracia y los derechos humanos. La reconstrucción del país se abandonó a las manos de la cooperación, que se substituyó a la presencia y a la política pública. Todo debate sobre la orientación, el uso y el impacto de la cooperación se había convertido en tabú. Se descartó todo debate sobre posibles alternativas o sobre el impacto de las reformas. Batallones de asesores y tecnócratas, pagados por AID, el BID, el PNUD y el BM monopolizaron el espacio político y la toma de decisión en una falta de transparencia casi total.

A partir de 1993-1994, el viraje estaba hecho, el cambio de dirección y las reformas avanzaron casi sin oposición. La reconfiguración de los espacios políticos coincidió con la subordinación de los de abajo y el debilitamiento de su capacidad de movilización.

### EVOLUCION DE LOS CONFLICTOS



Fuente : A.Saldomando 1999. Total de conflictos. NC : Conflictos no convencionales (ocupaciones acciones armadas, otros) C : Conflictos convencionales (manifestaciones huelgas)

El avance de las reformas y el agotamiento creciente de los espacios políticos como pivotes de una triangulación democrática permitieron evacuar toda referencia al vínculo entre pobreza y modelo económico y entre modelo económico e inserción de los grupos sociales.

Entre 1993 y 1994, en realidad, un cambio de dirección se había operado. Varias acciones se combinaron durante este período para configurar de nuevo el espacio político y la inserción de los actores.

En efecto, en 1993, fue elaborado el primer estudio sobre la pobreza, ya citado, cuya metodología y enfoque descriptivo se volvieron más tarde dominantes en el análisis de la pobreza.

Entre 1993 y 1995, un proyecto financiado por una agencia multilateral en el Ministerio de Acción social "para captar" la demanda social se orientaba a promover diagnósticos locales acompañados de la organización de Comités de "desarrollo local", pretendiendo construir la contrapartida social de un proceso de descentralización que transfería a los municipios la responsabilidad de prestar servicios y de promover el desarrollo local. Estas responsabilidades transferidas iban más allá de tareas tradicionales de los municipios, pero el proyecto no preveía dotar estos últimos con medios para asumirlos.

Al mismo tiempo, los OFI daban más apoyo a la descentralización y las reformas sectoriales entraban en la condicionalidad.

Esto redujo el debate sobre la pobreza a la eficacia de los gastos sociales a través de fondos especiales y a la descentralización, donde los pobres podían ser "focalizados" por la cooperación y las ONG.

Los espacios políticos nacionales se pusieron al servicio de la descompresión y el acompañamiento de las reformas; al mismo tiempo, se dispersaban las representaciones sociales, se dividían a nivel sectorial, local, y en las ONG, las cuales crecieron de manera acelerada, mientras que el nivel de sindicalización pasaba de un 31.7% de la población activa en 1985 al 6.4% en 1998. El movimiento cooperativo rural se reducía a su más mínima expresión,<sup>22</sup> mientras que las organizaciones campesinas perdían miembros y capacidad de movilización.

EVOLUTION DES ONG

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	total
ONG	114	309	78	73	148	211	242	341	213	1,729

Fuente : *Las ONG en Nicaragua*, Inies, 1998<sup>23</sup>

Las comisiones sectoriales se desarrollaron también, en algunos casos con el apoyo de la cooperación internacional que necesitaba una correspondencia oficial para sus proyectos.

<sup>22</sup> Las cooperativas rurales perdieron más de un 80% de sus miembros a falta de capital y casi 78% de sus tierras.

<sup>23</sup> Una estimación bastante tímida podría sugerir que al menos 90.000 personas pertenecen al universo de las ONG.

Pero ninguna relación se establecía entre los objetivos de estas comisiones y la marcha real del país.

### COMISIONES SECTORIALES

AÑOS	SECTOR
1990	Comisión nacional para la protección de la infancia
1994	Comisión nacional promoción y defensa de los derechos del niño y el niño.
1994	Comisión nacional de nutrición
1995	Comisión nacional para la lactancia materna
1995	Comisión nacional de la población
1995	Comisión nacional de alojamiento y urbanismo.
1996	Comisión nacional contra la mortalidad materna
1997	Comisión nacional para la nutrición
1997	Comisión nacional para la seguridad alimenticia
1997	Comisión nacional para la erradicación del trabajo infantil
1997	Creación del Consejo nacional de desarrollo sostenible
1998	Consejo nacional de educación
1998	Consejo nacional de salud
1998	Consejo consultivo Instituto nicaragüense de la mujer
1998	Comisión nacional sobre la salud y la reproducción
1999	Consejo nacional de planificación económica y social

Este impresionante dispositivo institucional daba la impresión de una extrema apertura política. Algunas comisiones presentaban documentos y recomendaciones, otras sólo existían sobre el papel. ¿Pero cuál era su competencia real en una situación que no daba ningún espacio en las decisiones fundamentales? ¿De dónde saldrían los recursos para aplicar las buenas intenciones? ¿Qué coalición de intereses sería capaz de promover la aplicación de buenas políticas? En muchos casos las buenas iniciativas terminaban en proyectos dirigidos a la cooperación y no al gobierno.

A nivel político, los diálogos nacionales y otras iniciativas que se sucedían desde 1992 no tenían ninguna influencia sobre la política económica y sobre el programa de reformas, mientras que la asamblea nacional se convertía en un mecanismo complementario para hacer pasar las leyes necesarias para las reformas, casi sin debate, e incluso a veces sin conocimiento real de lo que estaba en juego o del contenido de los acuerdos con los OFI que concedían préstamos a cambio de las reformas.<sup>24</sup>

Los resultados de estos distintos procesos se combinaban para configurar de nuevo el conjunto del proceso político. Por arriba los espacios políticos se cerraban y, al mismo tiempo, una sustitución se establecía: notables, ONG y grupos de interés disponiendo de buenos contactos y recursos económicos y políticos sustituían a las organizaciones

<sup>24</sup> El programa de reformas del Estado no ha sido discutido públicamente o en el Parlamento

sociales debilitadas, no representando ya verdaderamente a los pobres y no organizándolos. Cuando se hicieron algunas tentativas en este sentido ellas fueron ignoradas o marginadas.<sup>25</sup>

Por abajo, fragmentación, descentralización y proyectos para pobres en el espacio comunitario se volvían la norma, sobre todo en el medio rural, haciendo de los pobres los "beneficiarios" y no sujetos teniendo medios de organización y movilización, capaces de superar los límites naturales de su medio y abordar el vínculo entre su condición y los espacios de toma de decisión nacional e incluso local. El efecto quizá más perverso de este proceso es la creación de una extrema dependencia de la población hacia "el proyecto", concebido como una intervención única y específica, a veces "milagrosa"; la cuál no hace ningún vínculo entre la situación y sus causas, el proceso necesario para enfrentarlas, la necesidad de organización y de movilización y las instituciones que deberían asumir su responsabilidad.

Por consiguiente, la gobernabilidad en favor de los pobres, que significa visibilidad, presencia y organización, participación y control, se limitaban a un ejercicio de retórica. ¿Por una parte, quien representaba a los pobres, mientras que una nueva coalición controlaba el proceso a nivel nacional? ¿Por otra parte, dónde y por qué medios éstos podrían expresarse o movilizarse? ¿Y finalmente, cuáles eran sus espacios de expresión, mientras que las estructuras comunitarias y locales no tenían ni los medios ni la escala necesarios para constituirse en espacio de negociación real sobre el modelo económico y sus consecuencias?

La coyuntura creada por el ciclón Mitch, entre 1998 y 1999, fue reveladora de los cambios operados. Nicaragua, bajo el impacto de la catástrofe, quedó desnuda en su vulnerabilidad, y también se hacía evidente el conjunto de realidades que indicaban que el país no solamente no estaba en el buen camino, sino que se aumentaba su vulnerabilidad.

La descentralización, sin vínculo con las instituciones centrales, sin planificación territorial y aún menos con una estrategia de crecimiento económico afianzada en una territorialidad, ponía de manifiesto que las reformas del mercado no daban ninguna nueva coherencia al país y eran incapaces de refundar el tejido social e institucional.

La urgencia había descubierto la reforma del Estado, que tenía por objetivo exclusivo la reducción de su importancia y la privatización del sector público, mientras que el Estado ni siquiera cubría el conjunto del territorio y que distaba mucho de haber acabado su construcción como Estado nacional. En realidad, el Estado había reducido peligrosamente las ya tenues capacidades institucionales del país.

---

<sup>25</sup> En realidad hay muy poco apoyo político y de la cooperación a las organizaciones sociales mientras que las ONG más visibles desbordaban de medios para llevar su trabajo de "lobby" sobre la participación y la pobreza.



La ocasión era propicia para analizar el impacto de las reformas y en particular la reforma del Estado, la cual debía naturalmente reconsiderarse a la luz de las carencias institucionales y necesidades de reconstrucción del país.

Por otra parte, una tendencia peligrosa se había establecido: reconstruir el medio físico del país - caminos, puentes, infraestructuras económicas y de los servicios - sin cambiar la situación social e institucional. Era como reparar la casa sin preocuparse de las condiciones en que se encontraban sus habitantes.<sup>26</sup>

¿Pero cuáles eran las fuerzas capaces de ejercer presión para obtener tal cambio, o al menos obtener una presencia real? ¿Cómo los pobres podían estar presentes en la nueva coyuntura que se abría? ¿De qué espacios disponían?

Es interesante observar que una vez más, como entre 1990 y 1992, es solamente ante un acontecimiento nacional, en relación con todo el país, que la pobreza encontraba su derecho a considerarse como problema social y político mayor.

Sólo en estas condiciones la pobreza encuentra el espacio necesario para su legitimidad política y la visibilidad de los que la sufren.

En efecto, ante la amplitud de los daños y del sufrimiento causado por la pérdida de vidas y cosechas, reportajes y misiones de investigación permitían "ver" los pobres y, para algunos, descubrirlos.<sup>27</sup> El compromiso en acciones extraordinarias de la cooperación internacional, que exigía garantías para que las ayudas llegaran a los pobres, así como el desembarco masivo de Ong nacionales e internacionales<sup>28</sup> abrieron un espacio de debate sobre la naturaleza de la ayuda y el contenido de la reconstrucción del país. El Gobierno liberal, que había asumido sus funciones en 1997, estaba a la defensiva a causa de la incompetencia que había demostrado durante la catástrofe, de su estilo autoritario y del tráfico mercantil de sus miembros.

En la coyuntura se creó una coordinación (CCER)<sup>29</sup> para hacer frente a la urgencia y a la reconstrucción, compuesta de 12 redes de ONG, de una organización religiosa y de tres organizaciones sociales, documentos fueron elaborados, comisiones de diálogo y consulta con distintos sectores tuvieron lugar, y hasta se obtuvo una cuota de participación en la delegación oficial para discutir con la cooperación internacional.<sup>30</sup> Algunos indicadores de seguimiento fueron especialmente elaborados pero no se aplicaron nunca.

---

<sup>26</sup> El análisis de la cooperación en los años post mitch podría ser hecho a la luz de los criterios de una reconstrucción pro pobres.

<sup>27</sup> Las destrucciones directas representan el 24.7 % del PIB y afectaba al 18% de la población según la evaluación de la CEPAL en su informe a la reunión de Washington en diciembre de 1998.

<sup>28</sup> El monto de ayuda canalizado por las Ong pasó de 80 millones de dólares a 182 millones de dólares.

<sup>29</sup> Esta fue apoyada por algunas agencias de la cooperación bilateral.

<sup>30</sup> La reunión tuvo lugar en Estocolmo en mayo de 1999.

Las propuestas concebidas por los miembros del CCER, en parte con la ayuda de investigadores independientes, y el clima de debate abierto permitieron por ejemplo afirmar que "el ciclón Mitch descubrió los desequilibrios de nuestro modelo de desarrollo" o de indicar en un trabajo preparatorio que "el país careciera aún de estrategia de desarrollo que sea más que una agregación incoherente de oportunidades de negocios, incapaces en si mismas de dar coherencia e integración al conjunto de la nación " <sup>31</sup>

En esa línea y para recuperar terreno, el Gobierno instauraba en 1999 al Consejo económico y social (CONPES), concebido como espacio de diálogo y consulta institucionalizado. El Presidente de la época recordaba con este motivo que el CONPES era el resultado y aprovechaba la experiencia de consulta hecha durante el período post Mitch.

Esta experiencia se incorporó en seis comisiones de trabajo: social, cooperación, infraestructura, producción, medio ambiente y sociedad civil. El CONPES se componía de siete Ministros, de los representantes del empresariado, los bancos (todos privados) y la cámara de comercio Nicaragua- USA, de tres sindicalistas, de dos miembros de las organizaciones de barrio, de dos representantes de las ONG, de un miembro del Consejo de las universidades y de tres representantes de los partidos políticos.

Desde su lanzamiento se reforzó considerablemente tanto por lo que se refiere al número de sus miembros como desde el punto de vista de sus actividades. Hacia el final del año 2001, había 51 representantes al CONPES, sin hablar de los miembros de las comisiones: entre 30 y 50 miembros en algunos casos. En el marco de sus actividades, el CONPES acompañó el Secretariado técnico del Gobierno en la elaboración de la estrategia de reducción de la pobreza y en la consulta hecha a este respecto ante las organizaciones y grupos pobres. Publicó informes y diagnósticos y mantiene contactos con la cooperación internacional.

Como resultado entonces de la nueva coyuntura, después del ciclón y las circunstancias que había creado; teníamos un nuevo espacio político nacional y se disponía de una estrategia de lucha contra la pobreza. Al menos, había un documento y un organismo que asumía la responsabilidad.

Como a principios de los años 90, el dilema era el siguiente: o se vinculaban pobreza y modelo de desarrollo, o no se los vinculaba y se confiaba el problema a una política social sectorial.

Pero esta vez la situación era muy diferente. A pesar del potencial de algunas propuestas, la continuidad del modelo instaurado exigida a priori por los OFI diluyó de nuevo rápidamente la posibilidad de vincular pobreza y modelo económico.<sup>32</sup> Sin embargo, la

---

<sup>31</sup> Proposición para la reconstrucción y el desarrollo CCER pag 3 y El huracán Mitch una tragedia a convertir en oportunidad de desarrollo pag 4.

<sup>32</sup> Por ejemplo los OFI se oponen a la reconstrucción de un sistema financiero público.

razón no era la debilidad técnica de las propuestas sino que la ausencia de espacio político y la incapacidad de los portadores de estas propuestas de vincularse con cualquier dinámica social que movilizaría a los pobres. Esta incapacidad no es un problema de voluntad, algunos veían bien problema, pero no tenían medios de escapar de la situación, bien amarrada esta vez y determinada por una nueva realidad social, vaciada después de 11 años de desmantelamiento de las infraestructura organizativas y políticas capaces de movilizar a los sectores populares.

El ambiente organizado y técnico del CONPES, enmarcado por los OFI, se volvía de nuevo una pantalla que ocultaba la realidad. Todas las energías se consumían en reuniones y ninguna dinámica social y política en favor de los pobres estaba a la vista.

El CCER afirmaba coordinarse con 320 organizaciones (ONG, organizaciones sociales y corporativas); en realidad, no tenía ningún peso y la principal organización rural miembro de esta coordinación incluso se vio obligada intentar una negociación paralela, en solitario, con el Gobierno. Por otra parte sin éxito. Mientras que los representantes de otros estamentos e instituciones no poseen, ni es su vocación provocar, dinámicas sociales. Las organizaciones sociales presentes tampoco disponían de una estrategia de vinculación con la estrategia de lucha contra la pobreza y de acción en un marco como el Conpes.

La consulta de la ERCERP con distintos actores y grupos pobres era más bien un ejercicio de validación que un verdadero debate. De 151 reuniones realizadas por el Secretariado técnico del Gobierno en compañía del CONPES, 8 solamente fueron hechas con grupos pobres mientras que 73 se hicieron con organismos y ONG internacionales. Y con razón. La estrategia está formada esencialmente por proyectos sociales apoyados por la cooperación internacional. Lo que equivale a decir que los gastos sociales iban a ser financiados por la cooperación sin ningún vínculo entre crecimiento y distribución, esperando, como única alternativa... la reducción de la deuda.

En una sociedad desmoralizada y dependiente, debilitada a causa de la pobreza, la emigración, la informalidad y la violencia, no plantearse la cuestión de cómo organizar y movilizar los pobres equivale simplemente, a prohibirse la reconstrucción del tejido social y disponer de fuerzas sociales y políticas capaces de suprimir los obstáculos y de facilitar los cambios institucionales necesarios. Es a esto que apunta la gobernabilidad en favor de los pobres pero que en realidad apenas roza débilmente.

Esto es obvio cuando se observa la estructura imaginada para la aplicación de la estrategia de reducción de la pobreza. Se trata de una estructura donde las decisiones de los Ministerios descienden hasta los municipios en forma de proyectos a los cuales, localmente, la sociedad civil y los beneficiarios sólo participan de manera marginal, para "la consulta y el seguimiento de los proyectos". Las estructuras locales se convierten en el único lugar donde los pobres son visibles. El CONPES, que pretende ser una estructura de democratización, no tiene más que un papel de acompañamiento a nivel local.

Todo esto da la impresión de una verdadera apertura: la de una apertura política para los pobres, por arriba por el CONPES y por abajo por las estructuras locales. Realmente, no es el caso.

¿Por qué? Por una parte, porque las elites favorables a las reformas ocupan completamente el espacio político y, por otra parte, porque no hay movimientos sociales articulados que representen la masividad y la diversidad de las identidades sociales de la pobreza. Otro tipo de explicaciones está vinculado al papel del Estado.

### Los problemas de representación y participación

La pobreza representa, según el método de línea de pobreza, un 47.9% de la población y un 72.9% según el método de las necesidades básicas insatisfechas, es decir, entre 2.3 millones y 3.5 millones de personas. En Nicaragua, se es pobre con o sin trabajo, que el empleo sea formal o informal y mucho más si se vive en el campo.

Una situación de este tipo equivale a un verdadero apartheid social. No podría durar sin una estructura de poder y una coalición de intereses insertadas en el modelo económico, haciéndolo funcionar a su beneficio exclusivo y determinando la suerte del Estado y las instituciones. Todo debate sobre la gobernabilidad en favor de los pobres pasa por allí.

En estas condiciones, democracia y pluralismo no quieren decir nada si no se organiza la entrada de los pobres en el juego político. El problema consiste en saber cómo.

La falta de vínculos entre el sistema político, los espacios políticos y los pobres es demasiado evidente. El proceso de sustitución creado por la coalición en favor de las reformas, el debilitamiento social y la fragmentación de los espacios institucionales es la fuente de este corte radical

La idea de captar a los pobres como objetos de políticas focalizada por sus carencias individuales deja un vacío enorme del lado de su desarrollo como sujetos políticos y como ciudadanos. Situados al margen del campo de decisiones, no son protagonistas del modelo de sociedad y economía que se les impone.

No pueden convertirse en sujetos políticos si no pueden construir una identidad en torno a los problemas de sociedad, en lugar de una identidad que llama la atención exclusivamente sobre sus carencias, fragmentadas e individualizadas. Es cierto que los pobres no tienen acceso a la educación, a la salud y no tienen casas convenientes. Pero esta agregación de problemas no los hace sujetos políticos. Los pobres son sobre todo mujeres, campesinos, jóvenes, etnias, obreros o habitantes de barrios populares. Son estas dimensiones sociales, que remiten a una posición precisa en la sociedad y en la economía, que permite identificar un vínculo y una identidad y movilizar. Esta es toda la diferencia entre el antes y el después de las reformas.

El discurso sobre la pobreza y la sofisticación de las técnicas de medida encubren la parte fundamental y funcionan según una estrategia de tratamiento dividido e individualizado de la pobreza, que lo neutraliza como problema político y económico.

Estas dimensiones sociales están completamente ausentes en la relación con los pobres en términos de "visibilidad," voz "y organización, participación y control" por parte del nuevo universo organizativo surgido después de las reformas.

El espacio nacional se convierte en el foro de la fragmentación y la dimensión local es un espacio que empuja a los pobres hacia la sujeción de sus carencias en el espacio comunitario e individual. Esta configuración es una barrera política e institucional que impide a los pobres de entrar y los obliga a seguir los caminos marcados de la solicitud local de proyectos y fondos públicos.

La desconexión entre el espacio local y el espacio nacional, enmarcado por los OFI, a la cual se añade el refuerzo de las coaliciones de intereses, cada vez más autónomas, son los componentes de una nueva situación política y social que no deja muchas posibilidades para establecer la "governabilidad en favor de los pobres"

Y con todo... Desde hace 11 años, proyectos financiados por la cooperación pretenden estimular la participación, el aprendizaje de la democracia y la descentralización. Recientes publicaciones han sistematizado la variedad de las experiencias participativas, calificándolo de "fuerza de la gente". El título dice todo. ¿Quiénes son esta gente? ¿Cuál es su lugar en la sociedad y su inserción en la economía? ¿Cuál es el vínculo con la pobreza? No sabremos nada. Se descontamina la participación, se la neutraliza socialmente y políticamente. ¿Y sobre todo, cómo es que la "fuerza de la gente" no llegue a afrontar el reto de una gobernabilidad en favor de los pobres?

Es decir, la presencia política y social de más de la mitad de la población. No hablamos aquí de votos electorales sino de la expresión de esta presencia política, manifestada por la existencia de organizaciones sociales y por su participación en la toma de decisiones, la orientación de los recursos y en la acción de las instituciones.

Es necesario entonces cuestionar estas experiencias de participación y su capacidad de ofrecer una visibilidad, una "voz", una organización, una participación y un poder de control no a los pobres, sino que a las mujeres pobres, a los campesinos pobres, a los trabajadores pobres y del sector informal, a pobladores de los barrios pobres, a las etnias pobres.

Las experiencias participativas actuales son predeterminadas por la nueva situación que insertan a los individuos en nichos de participación fragmentada y donde se les confina y despoja a los protagonistas de todo vínculo social y político con las instituciones.

Así pues, se invita a la “gente” a participar en proyectos o en Comités de desarrollo local, en el marco de los magros recursos de los municipios rurales, para formular solicitudes y atraer las ONG y la cooperación. El nivel comunitario es el único privilegiado y por otra parte el único viable, ya que si es bien necesario obtener un camino o un puesto de salud, ¿en que se vincula esto con los problemas de estas mismas comunidades cuyos miembros, campesinos, artesanos y pequeños propietarios no tienen lugar en el modelo económico en curso?

A nivel nacional, el CONPES discute los gastos sociales y las ayudas de la cooperación, sobre fondo de continuidad de las reformas, sin vínculo real con los movimientos profundos de la economía y la sociedad y en el vacío político y social.

La recomposición de vínculos entre las identidades sociales, la movilización social y el restablecimiento de la conexión con los distintos niveles institucionales son esenciales. Es en esta dinámica que podrán reconstituirse formas de representación y que los pobres serán visibles en su relación con el modelo de sociedad y de economía necesaria para reducir la pobreza.

¿Eso es posible? Las reformas tuvieron un impacto disolvente sobre las organizaciones sociales y sobre el tejido social en su conjunto. Si es cierto que una parte de la respuesta se encuentra del lado de los actores sociales y políticos que deben revisar en profundidad sus estrategias, la otra parte, y puede ser la parte fundamental, se encuentra del lado del papel del Estado. En efecto, a pesar del discurso contra el Estado, solo este puede activar procesos de reconocimiento político y la apertura de espacios políticos susceptibles de estimular nuevos procesos de organización y movilización. Es difícil imaginar que éstos serán el fruto de cambios rápidos en la economía y la movilidad social. Por otra parte, el Estado es el único capaz de poder controlar y adaptar las reformas para restablecer una relación entre modelo económico y pobreza.

Esto es un enorme reto.

El Estado se retiró del ámbito económico y la política económica se reduce ahora a la gestión del ajuste y las reformas. Señal de esta situación: el Ministerio de economía. no es más que una ventanilla de información para los inversores. Después de 11 años de ajuste, no hay verdadera política económica ni de estrategia para la producción. El Estado administra proyectos de cooperación sectoriales y múltiples fondos sociales.

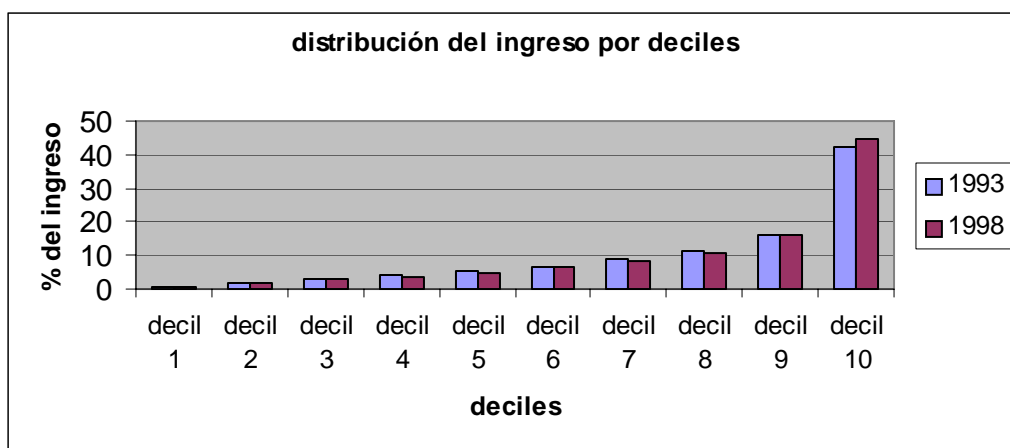
Las elites reformadoras se satisfacen con esta situación. Aprovecharon las oportunidades y para el resto, esperan el crecimiento y la inversión privada nacional y extranjera, mientras la cooperación mantiene a flote el sector social. Todo eso es muy conocido. Esta posición es consolidada por la cooperación que tiene una visión del desarrollo lineal,

soñando con una triangulación virtuosa entre crecimiento, productividad y aumento de ingreso.<sup>33</sup>

En el mejor de los mundos, el crecimiento aumentará los fondos del Estado, el cual podrá a su vez, en el marco de una política de austeridad, dedicar nuevos recursos a los gastos sociales específicos.

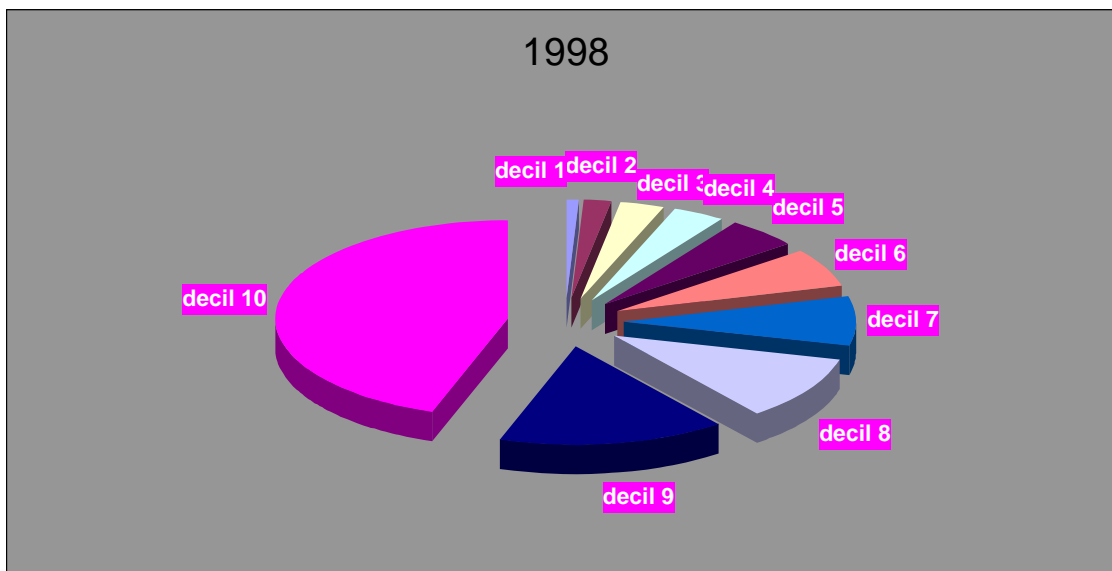
Este esquema da lugar a un tipo de regulación de la pobreza fuera de la economía. En efecto, se trata de un modelo económico estándar, sin análisis de las estructuras productivas y sociales que generan y reproducen la pobreza. Es decir: ¿Es posible preocuparse de la pobreza sin preguntarse cómo la riqueza se produce y quien se la apropia?<sup>34</sup>

El camino propuesto es bien largo en el estado actual de cosas y si se conserva la misma distribución del ingreso.



<sup>33</sup> Un organismo como el PNUD que no puede calificarse de ortodoxo, escribe sin embargo en su informe IDH 2000 pág 30: “Para tener éxito en las corrientes globales, es esencial aprovechar la apertura del país para aumentar su competitividad”

<sup>34</sup> Esto puede ser “ignorado” solamente en las sociedades que tienen una base económica desarrollada, en la que el potencial de crecimiento es muy fuerte en volumen y donde la relación entre productividad y distribución más igualitaria permite un aumento de los ingresos más bajos.



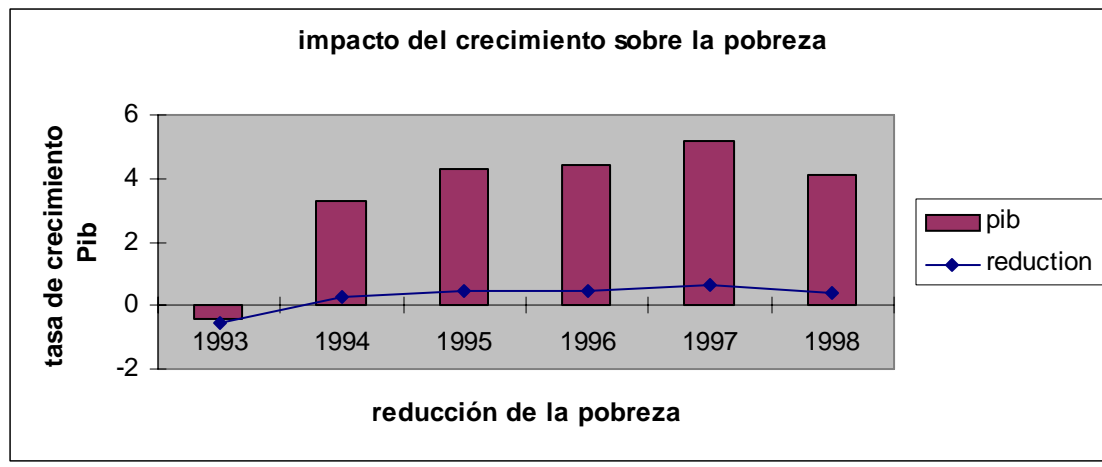
Fuente : Elaboración propia con datos de distribución del ingreso. IDH, PNUD 2000

Nicaragua necesitaría una tasa de crecimiento anual entre 6,5 y 7% durante setenta y dos años para absorber la pobreza, a condición que este crecimiento sea capaz de crear empleos y de aumentar las rentas de las capas más pobres.<sup>35</sup> Un análisis realista de las condiciones económicas del país pone de manifiesto que eso es imposible. Más allá de un análisis del potencial de crecimiento de la economía nicaragüense, el cual es muy bajo, el impacto del crecimiento por lo que se refiere a la absorción de los pobres es también muy escaso.

---

<sup>35</sup> Normalmente los ingresos de los más pobres deberían crecer por lo menos dos veces más rápido que los ingresos de los ricos para generar una tendencia distributiva importante.





Con respecto al papel del Estado, la cuestión consiste en saber cuál puede ser la forma de regulación capaz de crear una relación virtuosa entre la estrategia económica, la estructura productiva y la reducción de la pobreza.

El sector rural ilustra bien este problema. En este sector, se combinan reforma, impacto del ajuste, reforma institucional, retirada del Estado y falta de visibilidad de los campesinos pobres.

El programa de ajuste en sus distintas fases se mantuvo de 1990 a nuestros días. Su incidencia es profunda. Las consecuencias del ajuste consiguieron generalmente un panorama recesivo y su costo social es muy elevado. A partir de 1994, el crecimiento fue de nuevo positivo pero muy segmentado y tiene poco impacto en el empleo y la pobreza.

A partir de 1994, el crecimiento del sector rural se reactivó y sobrepasó incluso el producto no agrícola, aunque esta evolución no haya sido homogénea. Por ejemplo, la ganadería y el café fueron sectores clave, el aumento de las superficies sembradas implicó el aumento de la producción de granos. A pesar de este crecimiento, la variedad de la oferta agrícola sigue siendo limitada, los rendimientos son escasos y los precios no favorecen a los productores. Todo indica un tipo de reanudación del crecimiento vegetativa; en el marco del retraso acumulado durante los años críticos de la guerra.

Los problemas que afectan a las tierras cultivables son extensos y objeto de numerosos análisis; indicaremos aquí sólo tres factores que ejercen una potente influencia sobre la evolución del sector.

El ajuste reforzó tendencias que tienen un impacto en la viabilidad económica de las fincas beneficiarias de la reforma agraria. La política financiera manifiesta una tendencia anti campesina. La reforma del sistema financiero y su privatización hicieron desaparecer la red de financiamiento pública sin que el vacío esté ocupado por la mediación financiera privada, al menos en el caso de los pequeños y medios productores.

En realidad, se vio reaparecer a los intermediarios usureros, los intermediarios comerciales y los especuladores - todos se caracterizan por elevados tipos de interés, a los cuales se añadieron nuevos llegados: el mercado secundario de las ONG. Más de 52 millones de dólares circulan a través de la mediación informal. La proliferación de intermediarios de crédito no solucionó el problema de la viabilidad del sector. Existe una gran inconsistencia entre ellos, que refuerza los efectos de la ausencia de una estrategia clara de promoción. Por su parte, la reforma institucional hizo desaparecer no sólo los bancos de Estado, sino también la infraestructura oficial básica de asistencia técnica y comercialización; un vacío llenado solamente en parte por intermediarios privados y proyectos de cooperación.

Para los sectores más pobres del campo, el ciclo del crédito se limita a garantizar la supervivencia y ninguna solución está en vista para pasar a una fase de acumulación que los sacaría de su situación actual. La política normal de reforma del sistema financiero parece tener serias dificultades para adaptarse a los problemas económicos y sociales del campo.

La reforma institucional.

El Estado se caracteriza por una escasa cobertura, una baja capacidad técnica y una escasa legitimidad. El Estado no llega a organizar la totalidad del espacio nacional; la ley y los instrumentos para aplicarlo no tienen tampoco cobertura nacional. Durante el Gobierno Chamorro, el programa de reforma del Estado, siempre en vigor, principalmente ha consistido en reducir el empleo público y a las instituciones, y ha aumentado su debilidad. A partir de 1993, un proceso de descentralización concedió más importancia a los municipios, pero en el marco de una fragmentación institucional. Las comunidades son muy débiles, sobre todo las comunidades rurales, y además no existen, entre el nivel local y el nivel central, instancias intermedias capaces de coordinar y movilizar recursos a una gran escala. Estos procesos consiguieron el debilitamiento de la capacidad del Estado y el Gobierno de administrar las políticas y los proyectos.

Pero el Estado es sobre todo manifiestamente incapaz de elaborar y/ o facilitar para luego aplicar acuerdos con los productores agrícolas.

Las políticas de modernización inducidas por el ajuste entran en contradicción con el desarrollo rural. En Nicaragua, el sector rural sufre de una pobreza crónica. Más del 76% de los hogares rurales son pobres. Esto quiere decir que las políticas tienen poco impacto en este sector, independientemente de la evolución macroeconómica. Tres elementos, al menos, no llegan a tener un impacto en la pobreza rural: la modernización, el sistema financiero y los proyectos focalizados.

La modernización en el marco de la desregulación implica procesos acelerados de apertura de la economía y una transformación de la producción. Pero, como lo muestra la experiencia, por una parte, solamente los grandes y medios productores, eficaces, pueden adaptarse con éxito. Por otra parte, la modernización se acompaña de la concentración de la riqueza y la aceleración del empobrecimiento. Las políticas normales que hacen hincapié en el aumento de la productividad y la modernización tecnológica en el marco de la apertura no tienen ninguna eficacia para reducir la pobreza rural si no diferencian las condiciones iniciales de las distintas categorías sociales que componen el campesinado y los obstáculos que encuentran los campesinos pobres para operar la transición que les conducirá a convertirse en productores rentables. Muchos programas de "desarrollo" agrícola simplemente no son adecuados a la situación que conocen los pobres rurales, que representa la mayoría de los habitantes del campo.

Los programas de crédito rural, generalmente, intentan inducir la transformación productiva y la búsqueda de rentabilidad, que pesa demasiado sobre los pequeños productores sin tener en cuenta las posibilidades de viabilidad económica. El crédito se transforma así en mecanismo de endeudamiento, en mecanismo de empobrecimiento que conduce a la expropiación de las tierras en las manos de los pobres rurales, por medio de una mayor carga y de deudas impagables. Esta situación desembocó en crisis repetidas.

Los programas focalizados producen servicios sociales y productivos destinados a los pobres. Pero su vínculo con los factores que son la causa de la pobreza es poco evidente, a causa de su concepción compensadora que no tiene cuenta de las principales tendencias. Además, no tienen vínculo con políticas e instituciones rurales que deberían encargarse de sostenerlos.

En el marco de la descentralización creciente, los organismos de ejecución existen mientras dure el proyecto, independientemente de los impactos y plazos de maduración social y económica de las acciones efectuadas. La hipótesis de trabajo es siempre aventurada: el mercado tomará el relevo en ausencia del Estado para un acompañamiento a medio plazo.

En los espacios dejados vacíos por el mercado, otro mercado, secundario y privado, de proyectos para pobres rurales apareció, caracterizado por elevados costos de intermediación y la ausencia de acompañamiento o validación institucional en términos de impacto y coherencia de las políticas. Aquí tampoco, el impacto en la pobreza rural es evidente.

Por último, la visibilidad social y política de los pobres rurales es un grave déficit en todas las regiones del país. Para que las acciones estén conectadas sistemáticamente con los pobres rurales, en un marco donde se combinan oferta institucional y demanda socioeconómica, es necesario construir el espacio institucional y político necesario, expresa y consciente, tanto desde la realidad local como desde la esfera del Estado.

El Ministerio de agricultura había mencionado en el impacto social del ajuste, el cariz poco favorable a la rentabilidad del sector tomada por la política económica. Sin embargo su insistencia tiene por objeto obtener un aumento rápido de la rentabilidad y la productividad agrícola. No obstante, no se aborda el problema específico de la pobreza rural y los obstáculos que deben superarse para reducirlo en el modelo actual de crecimiento. Las medidas que están destinadas a mejorar las condiciones de desarrollo del sector agrícola deberían diferenciarse, en vez de suponer que todos los agentes podrán adaptarse a nivel micro económico. Por ejemplo, aunque sea necesario aumentar la disponibilidad de los recursos para las tierras cultivables, el problema consiste en saber quién los utilizará y en qué condiciones.

Por otra parte, la variedad de los proyectos existentes tiene necesidad articularse con las políticas y los objetivos estratégicos. La reducción de la pobreza rural debería definirse claramente, disponer de indicadores específicos y de una red de seguimiento y alerta rápida que permitiría comprobar los impactos, aumentar el abanico de las alternativas para el sector y la posibilidad de operar correcciones a su debido tiempo, en estrecho vínculo con las organizaciones rurales.

Además, en muchos casos los proyectos de cooperación prácticamente sustituyeron al Estado y a la política pública, mientras que persisten graves faltas por lo que se refiere a la capacidad institucional (financiera, técnica) y la estructuración de mercados. El resultado es que el conjunto de las políticas, por bien intencionadas que sean, son aprovechadas por los que ya poseen recursos, la experiencia y una buena inserción, tanto institucional como en el mercado.

En cuanto a los pobres rurales, realmente, son ineficaces. En definitiva, no se puede esperar ningún impacto beneficioso de un modelo estándar de reformas de mercado en la pobreza rural. Sería necesario objetivos, políticas y recursos claramente vinculados a una regulación estatal capaz de darles a una dirección estratégica.

Tres procesos resultantes de las reformas constituyen pues la tendencia más pesada en el sector rural:

- a) La política financiera, que desemboca en la expropiación.
- b) El mercado negro de las tierras, como medio de concentración de las propiedades.
- c) Las políticas aplicadas al sector.
- d) La falta de regulación estatal.

En 1997 una tipología de los hogares agrícolas indicaba que "los pequeños propietarios constituyen los tres cuartos del total de los hogares, aunque controlan solamente un 18% de la tierra." Los medios y grandes productores representan un 26% de las propiedades y controlan un 82% de las tierras. En la ganadería, un 5% de las explotaciones poseen un 52% del ganado total"

El mercado negro de tierras es un instrumento potente puesto que se basa en la pérdida de los recursos financieros necesarios para seguir explotando la tierra y sobre la indeterminación jurídica de la propiedad. La mayoría de los propietarios de tierras no poseen títulos de propiedad, sobre todo los que recibieron las tierras gracias a la reforma agraria de los años 80 y 90. Revela también la existencia de un sector que dispone de liquidez para mantener un proceso constante de compra de tierras que legaliza, a pesar de todas las dificultades existentes. En este sentido, es posible afirmar que una nueva burguesía agrícola se recompuso y que, en la concepción del nuevo modelo de crecimiento, la gran propiedad es la base de la acumulación en la agricultura. La tendencia revela una nueva polarización social y económica.

Al contrario, la vía del desarrollo rural al servicio de la reducción de la pobreza rural implica una enorme movilización de recursos en favor de los campesinos en términos económicos, de infraestructura, educación y cultura y la formación de un bloque social, político y cultural capaz de ocupar el espacio político.

### **III. participación y regulación democrática**

La participación social siempre ha tenido un estatuto importante en las teorías del desarrollo y en la definición de sus condiciones políticas. Se suponía que la participación de los ciudadanos organizados en los asuntos públicos, ayudaría para que los frutos del desarrollo estén distribuidos mejor, lo que por otro lado contribuiría a apoyar la democracia, con lo que se obtendría una mayor estabilidad política.

No obstante, la participación como práctica social ha sido siempre un componente crítico del desarrollo, sobre todo cuando introducía presiones en favor de los cambios o favorecía movilizaciones sociales que tendían a cuestionar las estructuras que mantenían la desigualdad social y la exclusión política.

En contrapartida, los espacios y las posibilidades de participación fueron históricamente una variable de ajuste del sistema político ante las presiones inducidas por la participación.

Más o menos participación ha sido una válvula para regular estas presiones. No es obviamente un mecanismo automático como la imagen lo sugiere: abrir o cerrar la válvula es un ejercicio político difícil y a veces dramático.<sup>36</sup>

Por otra parte, la variable de ajuste, cuando funciona, no implica volver al estado anterior, cada vez que se pasa de una fase a otra. Al contrario, siempre ha dado lugar a transiciones políticas difíciles en las cuales se configuró de nuevo el espacio de la participación, así como la arquitectura institucional y la inserción de los actores en esta arquitectura.

América Latina, en este sentido, vive un doble ajuste transformador. El ajuste económico es el más evidente ciertamente y el más analizado, pero existe también un ajuste social y político mucho menos visible. Este último operó en una primera fase de manera clásica cerrando la válvula de participación para controlar las presiones y para hacer viable el ajuste económico, en un período en que el modelo de desarrollo endógeno se llevó al hundimiento.

A partir de los años 80, "la ola democrática", como se llamó, comenzó de nuevo a abrir los espacios de participación; pero esto implicaba, clásicamente, entrar en una reconfiguración de la participación, de las instituciones y los actores. Este proceso, que no tiene una frontera, cruzó a velocidad variables y con especificidades las distintas realidades nacionales. Aunque no tengamos aún a la vista ojos el producto final, es posible afirmar que hay una nueva configuración de la participación en marcha y un nuevo discurso sobre su papel y su relación con la pobreza.

---

<sup>36</sup> Las experiencias centro y sudamericanas dan testimonio de esta dificultad

Esta nueva configuración afecta todas las dimensiones: individual, comunitaria, local, nacional y política.

Encontramos en torno a este discurso la misma tensión de siempre. Existe no obstante una diferencia cualitativa de fondo. Antes, la participación se concebía como un elemento político y social que instigaba del desarrollo y que podía desembocar en el cambio de las estructuras inadecuadas. Al menos, la posibilidad teórica se reconocía, si los resultados del desarrollo decepcionaban las expectativas de la participación y que aparecían presiones sobre el sistema político.

Actualmente, más allá de matices divergentes, se piensa que, cualquiera que sea el grado de alejamiento o contradicción entre las expectativas de la participación y las del desarrollo, la solución es única: canalizar la participación hacia la mejora del funcionamiento del modelo tal como se considera en su formulación dominante, es decir economía de mercado liberal y democracia convencional limitada.

Ésta fue quizá la primera reconfiguración salida de la fase de ajuste de la participación. La definición de la participación se limitó a la función de acompañar el modelo. Pero la segunda reconfiguración fue más importante, puesto que superó el nivel funcional.

Estableció que la participación, más allá de su sumisión a la forma asumida por la relación mercado/democracia, debía adaptarse a un ajuste permanente de las demandas que permitiría guardar la capacidad de contener las presiones participativas ante las posibilidades de respuesta muy limitadas del modelo económico. El CEPAL y el BID lo reconocieron abiertamente.

Esta última adaptación estaba destinada a garantizar un nivel de estabilidad político acompañado de un grado participación limitado en una relación determinada de mercado y democracia. Pero si este nivel de estabilidad no se alcanza o tarda demasiado, si las expectativas relativas a la participación y los resultados del desarrollo siguen siendo distantes y si se añaden otros fenómenos como la descomposición social, la corrupción desenfrenada, la violencia, la criminalidad transnacional y las crisis políticas recurrentes, se vuelve muy difícil defender sólo la visión funcional de la participación..

La acumulación de malos resultados produjo una pérdida de legitimidad creciente de los promotores del ajuste político funcional de la participación. Este desgaste se acompañó de críticas, de evidencias empíricas negativas y, en algunos países, de movimientos sociales contestatarios. Eso abrió grietas por las cuales se infiltraron nuevas visiones que llamaron de nuevo la atención sobre la relación de la participación con el desarrollo, la equidad y la democratización. Por lo tanto, la situación se vuelve difícil a manejar para los promotores de la participación funcional.

No obstante, de la concepción original permaneció el postulado de mantener la relación entre la estabilidad política y el control de la participación.

Aunque esta visión haya sido y sigue difundiendo muy bien, el problema se desplazó y la cuestión consiste en saber cuál puede ser la contribución de la participación para acercar, o no, a las expectativas igualitarias y democráticas de las del desarrollo, en condiciones de mercado y democracia, y para encontrar la manera más adecuada de controlar democráticamente esta relación.

Sin embargo, esta posible contribución aún se busca en las condiciones creadas por el ajuste social y político y se choca con las propias barreras creadas por el. El necesario distanciamiento en la práctica y la teoría del ajuste político requiere un posicionamiento que recupere a la participación en su papel en el espacio oficial y en el espacio de la sociedad.

El espacio oficial se refiere a las normas y a las instituciones públicas.

El espacio de la sociedad se refiere a los grupos de interés, a las organizaciones, a los movimientos sociales y a la ciudadanía en su doble dimensión de los derechos individuales y derechos sociales colectivos.

El marco de articulación entre estos dos espacios nos devuelve al sistema político y a las instituciones, así como a la ciudadanía y a la democracia.

Los procesos participativos dependen entonces de las relaciones creadas por la articulación de estos dos espacios. No obstante, la manera en que se piensan las relaciones entre estos dos espacios depende de sus contextos históricos y políticos. Y esto está vinculado a los proyectos políticos y a los proyectos de sociedad dominantes.

Hasta la mitad de los años 70, las ideas dominantes en este ámbito eran los postulados del Estado-nación, la movilización y la inclusión social y política por medio de la democratización, aunque subsistían posiciones conservadoras y autoritarias.

Durante el período que se extiende de la mitad de los años 70 a la segunda mitad de los años 80, estas ideas dominantes se modificaron, sobre todo por medio del ajuste económico, en el sentido de la reducción del papel del Estado y la superioridad al mercado.

De esta forma, el concepto de sociedad civil se revitalizaba como el espacio de acción de los individuos dotados con una racionalidad económica y social superior, como consumidores y como agentes económicos. Esto se ajustaba a una visión comercial de las relaciones sociales, basada en el mercado máximo y el estado mínimo.

El concepto de sociedad civil así se transformó en dispositivo central para redefinir las relaciones entre el Estado y la sociedad así como el papel del sistema político, en otros términos para configurar de nuevo los procesos participativos.



Se trataba de garantizar derechos individuales y de dejar al mercado la satisfacción de las demandas y necesidades sociales. "una tendencia peligrosa destinada a transformar los problemas y los proyectos sociales en cuestiones puramente individuales" se había generalizado.

Por consiguiente, en el marco de los derechos individuales, "todo iguales ante ley" y "que el mejor gana", las asimetrías de poder tendían a disolverse. No había más arriba y abajo en la jerarquía social, sólo oportunidades e individuos capaces o no de captarlas con éxito.

Se retiró toda legitimidad al concepto de conflicto social como problema central de la democracia, así como a los movimientos sociales que querían plantear los problemas macro sociales que dependían del Gobierno. Los conceptos de grupo de presión, de grupo de interés y concertación por lo tanto ocuparon el frente de la escena.

Por último, la cuestión de la relación entre el Gobierno y la sociedad con respecto a los proyectos de sociedad se diluyó en problemas de administración, en los cuales el Estado y la democracia se convertían en instrumentos utilitarios.

Este corsé político y social es por supuesto demasiado estrecho para contener la diversidad de las demandas y el potencial de movilización social que existe en una sociedad, más aún allí donde se manifiestan graves problemas sociales. Tendencias críticas surgieron que reunían en las nuevas condiciones la demanda social retrasada, así como la de un Estado capaz de desempeñar un papel estratégico en las opciones de sociedad y la de una democracia más sustancial donde los derechos individuales y sociales se desarrollarían en vínculo con las posibilidades de participación, donde la diversidad de las identidades colectivas podría expresarse y donde estas últimas identidades podrían defender sus intereses.

El concepto de sociedad civil adquirió una carga democrática por el cuestionamiento del papel del Gobierno, el espacio público, las instituciones, la participación, el control de los ciudadanos y de la formulación de las políticas. De esta manera, otro concepto de modernidad apareció que devolvía las viejas y nuevas reivindicaciones democráticas en América Latina.<sup>37</sup>

Sería muy largo dar cuenta de todo el debate que tuvo lugar en la región, pero todas las propuestas tienden a una redefinición de la relación entre Estado y sociedad y, de esta manera, redefinen también la política, los protagonistas y los procesos de la participación.

Pero las posibilidades de organización y participación requieren a su vez de algunas condiciones estructurales y políticas, ya que la participación funcional encubrió el

---

<sup>37</sup> En esta reflexión crítica el libro de Nuria Cunnil "Repensando lo público a través de la sociedad" es una referencia obligada. Editorial Nueva sociedad Venezuela 1997.

debilitamiento de la sociedad civil y el nuevo papel del Estado dejó a la sociedad sin espacios de incidencia sobre las cuestiones fundamentales.

La participación es funcional, en el sentido en que restringe la lucha en favor de otras alternativas de sociedad y para la elección de otras prioridades sociales. La participación no puede pues ya tener otro objetivo que la mejora de la eficacia del sistema en su forma actual.

Se ha recurrido a poner en practica procedimientos y recursos para consagrar la separación entre el potencial democrático de la participación y los problemas de sociedad; para diluirlo en una miríada de espacios auto centrados en que la gente participa en la resolución de problemas inmediatos que agota su energía. La cantidad de problemas inmediatos y su importancia no pueden ignorarse, pero la suma añadida de resultados, en caso de que los hubiera, no equivalen sin embargo a la solución de los problemas que se refieren al desarrollo de un país.

Los procesos participativos vinculados al desarrollo local, a la descentralización y a la municipalización, a pesar de su verdadero potencial, en la mayoría de los casos, se pusieron al servicio de la lógica de separación de la sociedad y el Estado y no de su articulación. De esta manera, el Estado administra el modelo, mientras que se transfiere a la sociedad la responsabilidad de la supervivencia en este modelo.

Para los problemas que implican decisiones nacionales, no existe mecanismos de participación orgánica ni de enlaces institucionales que darían un contenido a los objetivos de inclusión social y reducción de las asimetrías de poder. Las dos experiencias más significativas fueron las concertaciones sociales sobre el ajuste y las recientes experiencias, en algunos países, de consultas sobre la lucha contra la pobreza.

Ambas pertenecen al ámbito del espectáculo político, simbólico y justificativo de decisiones ya tomadas, puesto que les faltan los mecanismos institucionales reales de toma de decisiones, control y evaluación participativos y la presencia de redes y organizaciones sociales que articulen a los pobres y su representación política.

La modalidad de participación funcional recuperó el discurso y los instrumentos de la participación y los configuró de nuevo en un marco aditivo al modelo dominante. La lógica de recuperación se expresa como una práctica de integración de la participación, destinado a garantizar la aplicación del modelo y no su cuestionamiento y su control por medio de un regulación democrática.

Todo se aplica para demostrar que no hay otras opciones políticas y que lo que no funciona debe ser corregido por la agregación de mecanismos y procedimientos donde la participación se convierte en el lubricante esencial. Esta naturaleza aditiva se refleja en el corolario participativo de cada una de las políticas y reformas aplicadas encaminada a ocultar la ausencia de legitimidad y a garantizar que se desviará el conflicto.

REFORMAS	EFFECTOS	PARTICIPACIÓN FUNCIONAL EN :
Ajuste et impacto social	Pobreza	Fondos sociales Planes contra la pobreza
Condicionalidad Programas de reformas	Perdida de legitimidad política Programas estándar Perdida de soberanía	Concertaciones Consultas
Reducción del estado Reforma del estado	Pérdida de control Ineficacia Corrupción Falta de cobertura Tecnocracia autónoma	Descentralización Municipalización Desarrollo local
Aumento de la desigualdad económica y política	Anomia Violencia Desintegración	Proyectos para pobres ONG
Desregulación Privatización Concentración Ajuste sin estrategia productiva	Sector informal Precariedad Marginalidad	Micro-empresa Crédito no convencional Programas sociales temporales focalizados

Ninguna de las ventanas aditivas donde entra la participación funcional no es mala en sí. Probablemente, como mucho lo sostienen; la situación sería peor si éstas no existieran.

El problema es que no están vinculadas a ninguna de las situaciones estructurales que son la causa de los efectos sobre las cuales deben actuar. La participación se presenta entonces, y por lo tanto se estimula, como un componente garantizando el éxito del modelo, desligada de las causas de la situación que debe ponerse remedio, de los objetivos que le están vinculados y sobre todo de las acciones que corresponden a estos objetivos y de la evaluación de su impacto.

Lo más grave es que este esquema de participación preserva una autonomía del Estado, del modelo de sociedad y de gestión del orden social, negando la pertinencia de los procesos participativos en estos ámbitos. La función política fundamental de la democracia en la sociedad es reducida y las sociedades dejan de elegir para limitarse a aplicar o implementar.

Y con todo, los Gobiernos no pueden evitar el hecho de que el desarrollo no esta dado o prescrito y que es necesario definir prioridades, tomar decisiones, elegir entre varias alternativas, comprobar los resultados y corregirlos: pero eso es lo que no permite el modelo aditivo.

A pesar de todo, el modelo aditivo de participación produjo una verdadera dinámica de trabajo dentro del modelo. Algunos tienen expectativas en cuanto a la posibilidad de transformarlo. En cuatro ámbitos al menos tentativa tener ser hecho para hacer evolucionar modelo aditivo participación.

- ❑ El reconocimiento de la participación como parte del sistema político.
- ❑ Apoyo la autoridad nacional y local en la participación.
- ❑ Mejorar la producción de bienes y servicios.
- ❑ Utilización de los procesos participativos para la negociación de las prioridades nacionales y locales y como mecanismo de control y seguimiento.

Es posible avanzar a condición no obstante de no caer en soluciones limitadas que pasan exclusivamente por los procedimientos y la ingeniería institucional a la que son aficionados muchos burócratas, operadores del desarrollo, técnicos, cooperantes y ONG.

En realidad, los procesos participativos, su institucionalización y el reconocimiento de sus objetivos y sus demandas han sido históricamente el fruto de acuerdos sociales producidos por la movilización social y política. Esto impone esquemas de negociación político y sociales que producen contratos sociales, acuerdos verificables, con costos políticos reales, por la presencia de actores articulados con procesos reales de movilización y representación.

Es el eslabón que falta en la cadena evolutiva del modelo aditivo.

Para encontrarlo, la hipótesis optimista supone que la sociedad civil se consolida en el modelo aditivo. ¿Es esto cierto? Muchos diagnósticos afirman el contrario. Citemos este largo y denso párrafo.

"La fragmentación social que se dibujó en el horizonte es reforzada en América Latina por los efectos de exclusión de las políticas de ajuste y liberalización económica." Éstas, por sus impactos negativos, en primer lugar sobre el empleo y a continuación sobre las rentas, contribuyen a aumentar la brecha entre ricos y pobres y a extender la crisis social a otros sectores, lo que tiene consecuencias que van más allá del medio término, límite reconocido por los promotores de tales políticas. La erosión de los sistemas de formación del capital humano, la aparición de culturas anómicas que opera como alternativas de supervivencia, y en muchos casos, el refuerzo de las prácticas de segregación son algunas de las expresiones de la "matriz de relaciones humanas" que condiciona la prosperidad y la equidad del período post ajuste. La desorganización social que se produce después de la destrucción de empleos y, generalmente, de derechos es exacerbada por la extensión de la delincuencia - expresión más radical de la pérdida de los horizontes morales -, que refuerza a su vez la fragmentación social. La ciudadanía, realidad inacabada en América Latina, corre el riesgo de debilitarse aún más en este contexto. La participación de los ciudadanos se encuentra por lo tanto al límite de ciudadanía cada vez más limitados y

diferenciadas no sólo por factores subjetivos sino también por diferencias socioeconómicas crecientes ".<sup>38</sup>

El refuerzo de la sociedad civil en el papel vegetativo que le reserva el modelo aditivo nos parece seriamente controvertido, lo que es indispensable para una flexibilidad progresiva del modelo. Las condiciones sociales como la emigración, el crecimiento excluyente, la falta de movilidad social nos parecen obstáculos estructurales desde el punto de vista de la mejora de las condiciones sociales.

Por otra parte, con "el cambio del papel del Estado o la banalización de la vida política en un contexto donde los Gobiernos adaptan sus funciones en base a las demandas móviles del capital, a los balances macroeconómicos y a las políticas financieras, las funciones que deberían tradicionalmente ser garantizadas por el Estado nacional pasaron a ser a ser definidas por la economía global. Esto significó la disminución de las diferencias entre los partidos políticos, de las diferencias entre las propuestas y los proyectos que ofrecen al público. Por lo tanto, el papel del ciudadano que consiste en elegir y en obligar su clase política pierde su legitimidad. La ciudadanía incluida como la participación territorial y secular en un Estado se reduce a una simple condición normativa en un contexto de pérdida de referencia territorial creciente. Esto se refleja en el sentimiento de alineación, de pasividad que se sacude solamente como cuerpo político en tiempo de crisis " <sup>39</sup>

El modelo aditivo se revela entonces en su triple dimensión:

Disimula el debilitamiento estructural de la sociedad civil.

Coopta una élite social en un esquema de aplicación del modelo bajo el manto de la participación.

Consagra la autonomía política del modelo sin control democrático ni contrapesos sociales, mutilando duraderamente la perspectiva de un desarrollo íntegro y reductor de desigualdades.

Esta tendencia general relega a los procesos participativos a la periferia del sistema y conduce hacia una reconfiguración de las relaciones entre el Estado y la sociedad, hacia una administración "apolítica" del modelo.

### **La aspiración a la regulación democrática del desarrollo**

El modelo aditivo no solamente configura de nuevo la participación, su inserción en el orden social, sino que además redefine, como lo vemos, la relación con la política, las instituciones, el poder y el Estado. La cuestión consiste en saber hacia dónde eso nos

---

<sup>38</sup> Nuria Cunnil Op.cit, 1997

<sup>39</sup> Richard Falk "El declive de la ciudadanía en la era de la globalización" 1998

lleva. Aunque la participación social se reconozca como un valor en sí, sus definiciones y sus prácticas conducen a lugares muy diferentes.

¿Van hacia la consolidación de una sociedad fragmentada y desigual, desprovista de capacidad de elección y en consecuencia autoritaria, incluso si hay elecciones y... participación?

El modelo de participación aditivo conduce a una integración funcional en el modelo de economía desregulada, separando el desarrollo integral y duradero de la democracia.

El modelo aditivo facilita la conexión entre funcionalismo, tecnocracia y nuevo marco normativo. Sus consecuencias son la reducción a aspectos técnicos de los problemas sociales y políticos del modelo. El formalismo democrático se torna meramente justificativo y consagra la autonomía política y tecnócrata de las instituciones que se convierte en la regla. Como contrapartida, se disminuye el valor de la democracia como espacio de elección.

La aspiración a la regulación democrática nos conduce a un cuestionamiento del Gobierno y la democracia, por medio de la participación.

Deseamos aquí establecer algunos criterios que orienten nuestra reflexión.

Si estamos al menos de acuerdo sobre el hecho de que la sociedad a necesidad para existir de procesos organizativos y participativos propios y autónomos, eso no nos da sin embargo la respuesta a la pregunta: ¿para hacer qué?

Respondamos que estas capacidades son necesarias para avanzar hacia una democracia sustancial. Entendemos por esta palabra a una sociedad política abierta, pluralista, capaz de reconocer el conflicto y de responder democráticamente. Capaz de corregir las asimetrías de poder basadas en el patrimonio económico y el control del poder político.

Necesitamos estas capacidades para que la sociedad pluralista sea real, para que el interés público sea el producto de una interacción entre el Estado, la democracia y los protagonistas sociales; y no la agregación en el mercado de intereses individuales, intereses que es por otro lado ya son enormemente desigual.

Tenemos necesidad, para promover distintos intereses, de ejercer presión sobre la formulación de las políticas y de exigir la respuesta institucional más adecuada.

La participación es un instrumento político fundamental para la inclusión y la integración social, es decir, para dar un contenido sustancial a la democracia en varios sentidos: reconocimiento político de la complejidad y la diversidad social, de clase, étnico y cultural; posibilidad de mediación y negociación entre intereses divergentes; proceso en favor de

la equidad social y política. Tenemos necesidad finalmente para crear la opinión pública y de los proyectos de sociedad.

La necesidad de construir regulaciones democráticas para el desarrollo, la fundamos sobre la naturaleza contradictoria de la relación entre el mercado y la democracia.

Aunque esto implica distintos ámbitos de la vida social, debemos preguntarnos, sobrepasando el modelo aditivo, cuál puede ser la contribución específica de la participación.

Los métodos de regulación son principalmente interacciones estables, legítimas o impuestas, entre las instituciones, las políticas y los acuerdos sociales, que norman y orientan a la sociedad. Se deben, a partir de su definición, determinar su orientación y su impacto.

Las relaciones entre mercado y democracia necesitan una regulación que les da un contenido y una orientación en favor de un desarrollo igualitario y sostenible. En el caso contrario, se profundizan las asimetrías sociales y económicas que el funcionamiento del propio mercado produce dando lugar a poderes de hecho que, sostenidos por las relaciones económicas mercantiles, confiscan la democracia y las opciones de sociedad.

La regulación democrática para el desarrollo requiere una capacidad de intervención y control sobre algunos espacios clave.

- El Estado debe ser reconocido como un espacio clave de regulación social en tres direcciones: la articulación y la cohesión del espacio nacional, el marco normativo y la orientación del mercado y la representación del interés público.
- La regulación social del mercado debe disponer de instrumentos capaces de tener una influencia sobre los factores sociales y económicos que producen y reproducen la pobreza.
- La regulación política supone procesos de inclusión de los grupos sociales en el sistema político.

Cada sociedad debe encontrar los métodos de regulación que permite, en cada uno de estos ámbitos, avanzar hacia el desarrollo; pero ninguna sociedad puede ignorarlo para garantizar el funcionamiento del orden social.

Las formas de regulación cambian o evolucionan según las condiciones históricas, pero no hay punto de equilibrio óptimo para la relación entre mercado y democracia: ésta es esencialmente inestable. Algunos querrían ver las formas de regulación democráticas como la superestructura, funcional y estable, del desarrollo capitalista haciendo desaparecer el conflicto con respecto a las opciones. Eso es seguramente ilusorio.

Las formas de regulación acompañan los ciclos económicos y sus conflictos políticos - como lo observamos durante el período de transición al final de los 70 hasta la mitad de los años 80 - y los afectan inevitablemente.

El valor positivo, en términos sociales, es que si las formas de regulación se articularon en una espiral virtuosa de desarrollo más igualitario y más democrático, en los períodos de crecimiento orientarán favorablemente la acumulación. En períodos de crisis, ofrecerán resistencia durante un tiempo indeterminado, para conservar lo que se adquiere, produciendo presiones para que la solución elegida para regular la crisis sea la menos negativa socialmente. Esto es importante porque aumentan las capacidades de autocontrol de las sociedades y permiten buscar soluciones en períodos de crisis y no llegar obligatoriamente a una situación de hundimiento.

La articulación de la participación con la regulación democrática constituye un problema central y de ella depende no sólo su incidencia sobre la democratización en general, los espacios y los mecanismos de regulación, sino que también su contribución a uno de sus pilares esenciales de la regulación, los acuerdos sociales.

Se deriva de esto la posibilidad de efectuar un control democrático y de recuperar la iniciativa para los cambios necesarios pero ¿cómo hacerlo?. ¿Cómo llegar allí? El debate está abierto.

La reflexión teórica y el análisis de experiencias sistematizaron un conjunto de elementos que tienen en cuenta las premisas necesarias para la incidencia de la participación. Dieron lugar a análisis sobre el desarrollo de nuevos tipos de democracia y nuevos tipos de Estados "participativos". Citemos los principales componentes de estos análisis.

El Estado "se convierte en la cosa pública", conduciendo a una democratización y a una participación. Para eso, es necesario instaurar en la sociedad condiciones de deliberación, información y transparencia con respecto a las decisiones oficiales. Se trata de condiciones que permiten:

- ❑ La influencia sobre el Estado y la formación de políticas públicas.
- ❑ El refuerzo simultáneo del Estado y la sociedad civil.
- ❑ Estructuras institucionales que permiten la participación tanto en el sistema político como instituciones.
- ❑ Funciones reguladoras de la política, que impiden su apropiación por grupos de interés y por la burocracia.
- ❑ Validación de criterios normativos como la igualdad política, el pluralismo, la deliberación, la solidaridad, la asociatividad crítica.



- Principios de ciudadanía relativos a los derechos y los deberes

Estos componentes reúnen objetivos de democratización del poder y dan un contenido sustancial a la democracia y a la ciudadanía.

Reconocemos aquí, entre las líneas, viejas ideas sobre la enajenación del poder y el Estado y la tradición democrática de apropiación del poder de decisión y control. Se combinan con una promoción de la horizontalidad de los derechos de los ciudadanos y la discriminación positiva hacia los que se excluyen, que debería eliminar las asimetrías de representación y de "voz" en la sociedad.

Sin duda alguna, estos elementos forman parte de un modelo que está en contradicción con el modelo de participación aditivo. No obstante, aunque comparto este análisis en su formulación general, sus hipótesis iniciales son demasiado optimistas.

Una importante hipótesis de estos análisis es la idea que el modelo aditivo puede hacerse evolucionar. Es decir se supone que se puede pasar de un modelo integrado de arriba hacia abajo para aplicar un único modelo de mercado y de democracia, a otro en el cual la democratización de las opciones y de la toma de decisión producto de los acuerdos sociales que corresponden a los objetivos del desarrollo, es posible. Podríamos llamar estos modelos de extensión y profundización de la democracia.

El modelo aditivo forma parte de una concepción destinada a configurar de nuevo las relaciones entre el Estado y la sociedad. Pulveriza la participación y descentraliza las presiones con respecto a las opciones posibles de relación entre mercado y democracia hacia su periferia. Por otra parte, implica una tecnología de administración de los recursos en la cual los problemas sociales se someten a un tratamiento ad-hoc sin conectarse con sus causas. Hasta ahora, no hay pruebas que este modelo se haya modificado en el sentido de un regulación democrática. En otros términos, que haya abierto espacios para que la participación ejerza una influencia sobre el Estado, el mercado y el sistema político.

Esta influencia no puede considerarse como un problema técnico o de ingeniería institucional, ya que se trata de la posibilidad de hacer acuerdos sociales estructurantes para el desarrollo en sectores que se identifican como fundamentales. Esto es estratégico.

Los procesos participativos se empantanaron en el modelo aditivo porque dejaron de considerar este aspecto o porque se agotaron o fueron cooptados.

El modelo de profundización tiene el sentido solamente si se reintroduce este aspecto estratégico y sólo en esta medida requiere presiones participativas suplementarias en favor de una nueva configuración, para sobrepasar el modelo aditivo.

Esta nueva reconfiguración debería permitir la construcción de una coherencia progresiva entre los acuerdos sociales micro y macro, la construcción de un modelo institucional y de articulación entre las instancias nacionales y locales. Esto está en contradicción con las tendencias actuales en las cuales cada nivel contribuye a la fragmentación general en el contexto de una desregulación y de una apertura en exceso de las sociedades.

La otra hipótesis es el refuerzo de la sociedad civil y el Estado, que requiere algunas condiciones estructurales y políticas que no se mencionan.

Las condiciones económicas y sociales actuales indican el debilitamiento estructural de la sociedad civil en América Latina: ¿cuáles serían pues las condiciones necesarias para un refuerzo de la sociedad civil que incluye al Estado?

La mejora de las condiciones para el refuerzo de la sociedad civil en su mayoría se consideró como técnica, vinculada con el concepto de "construcción de capacidades". Aunque nadie ignora la importancia de tener capacidades, la técnica no compensa las debilidades sociales producidas por el funcionamiento orgánico del modelo actual.

Las capacidades pueden desempeñar un papel solamente si se refuerzan los procesos participativos y las competencias que pueden ejercerse, en las decisiones y en el juego de opciones. Es necesario establecer una nueva conexión con la política y fundarla sobre las distintas formas de participación, sobre los movimientos sociales y sobre una revalorización de las opciones del desarrollo.

En casos extremos como el de Nicaragua, donde es muy improbable que una acumulación económica rápida sea capaz "de crear" una fuerte sociedad civil, la relación con el Estado se vuelve capital, es la única capaz de reforzar los dos sectores.

Por último, aspecto no menos importante, es necesario tener en cuenta las restricciones internacionales. Aunque existe nuevas modalidades de diálogo y que las presiones aumentaron sobre los OFI que financian o inducen la aplicación del modelo, ningún nuevo esquema de negociación susceptible de aumentar la transparencia, la participación y el control democrático está en vista.

Uno de los ejemplos más claros relativos a las limitaciones del modelo aditivo y la necesidad sobrepasarlo es el actual debate sobre "las estrategias reforzadas de lucha contra la pobreza" que vienen a completar el ajuste y los programas de reducción de la deuda.

Concebidas para aplicarse como programa ad hoc yuxtapuesto al modelo que tarda en dar sus frutos, estas estrategias caen en una concepción compensadora sobre la cual debe alinearse todos los actores. Ningún espacio está abierto a los debates de fondo sobre la

relación entre pobreza y estrategias económicas, acuerdos sociales necesarios y configuraciones institucionales.

## **Bibliografía**

- Análisis del proyecto participación ciudadana en 14 municipios de Nicaragua Prodemu Danida Angel Saldomando 2001
- Bases para un plan de desarrollo rural de Nicaragua 2001 Nicaragua.
- Documento de país BID Nicaragua 1996
- Evaluación (joint staff assessment) conjunta del B.M y el FMI de la Estrategia reforzada de reducción de la pobreza preparada por el gobierno de Nicaragua. Octubre 2000.
- El costo del ajuste. Foro democrático 1998. Managua Nicaragua
- Estrategia reforzada de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Gobierno de Nicaragua 2001.
- Esaf: Condicionalidad y Deuda Oscar Neira coordinador cries 1996
- Governance and sustainable livelihoods: Challenges and opportunities. Goran Hyden University of florida 1998.
- Informe de Desarrollo Humano PNUD Nicaragua 2002
- La transformación neoliberal del sector público Trevor Evans coordinador Cries 1995.
- La fuerza de la gente. Prácticas participativas en Nicaragua. Hagamos democracia y centro de derechos constitucionales. 2000
- La colaboración en la transformación del desarrollo: Nuevos enfoques para formular estrategias de lucha contra la pobreza que los países consideren como propias. [www.worldbank.org/poverty/strategies](http://www.worldbank.org/poverty/strategies) y [www.imf.org](http://www.imf.org)
- Liberalización, desigualdad y pobreza PNUD CEPAL 2001
- Many dollars, any change? Eurodad October 2001
- Medición de la pobreza Vol I II Gobierno de Nicaragua 1996.
- Mesures et démesure de la pauvreté. Blandine Destremau et Pierre Salama PUF 2002 France.

- Memoria del consejo económico y social Nicaragua 2001
- Nicaragua con el futuro en juego Angel Saldomando Cries Nicaragua 1996
- Nicaragua y el FMI Adolfo Acevedo. Cries Nicaragua1993
- Obstáculos estructurales para reforzar el empoderamiento de las estrategias nacionales de combate a la pobreza. Lolo Darin Ericson Eurodad 2001
- Orden social y gobernabilidad en Nicaragua 1990 1996 Elvira Cuadra. Angel Saldomando Andres Peres. Cries Nicaragua 1996.
- Participation in poverty reduction strategies. Institute of development studies 2000.
- PAPEL Nº 11 “La Política de Gasto público y Reducción de Pobreza: ¿Tiene el Banco Mundial la posición correcta? Por John Toye y Carl Jackson.
- Pauvretés Bruno Lautier et Pierre Salama PUF 1995 France
- Public expenditure review Nicaragua WB 2001
- Retos enfrentados por el proceso de reforma y modernización del estado nicaragüense de cara al siglo XXI. Carlos Sevilla Cerap 2002
- Retos de la economía institucional desde el punto de vista de los países pobres. Pranab Bardham 1999. Universidad de California Berkeley 1999
- Republic of Nicaragua Poverty assessment World Bank 1995
- Sistematización de experiencias exitosas de gestión participativa y desarrollo local. Nicaragua PNUD 2001.
- Sociedad civil estado y participación ciudadana. Memoria del foro nacional. Hagamos democracia y Centro de derechos constitucionales 2001.