



La nueva era que no fue

El período del presidente Bolaños se termina administrativamente con las gestiones para la transición al nuevo gobierno. Quien pretendía al inicio de su mandato ser el “mejor presidente de la historia”, ¿con qué balance concluye su mandato? Según sus últimas opiniones vertidas deja un país listo para el despegue, listo para, “de un sólo brinco” aliviar la pobreza. Si su balance es, entonces, muy positivo ¿por qué lamentarse con un “no me dejaron gobernar”?

El estilo de gobierno

Bolaños fue vicepresidente de Alemán, presidente del INE, encargado del Comité de Integridad y Transparencia, primero en la línea de mando del Programa de Reforma del Estado como proyecto alojado en la Vicepresidencia, presidente del Sistema Nacional de Prevención de Desastres, conocía muy bien las interioridades del gobierno del que hacía parte y por el que había pasado esquivando las gotas de lluvia para no mojarse, hasta llegar a la presidencia.

Asumió el 10 de enero del 2002 con una cómoda mayoría electoral pero en el medio de un triangulo político que tenía en el vértice el pacto Alemán – Ortega y en la base una ausencia de fuerza política propia y su dependencia del PLC. Pese a esta debilidad evidente Enrique Bolaños pretendió tener un gobierno fuerte, con autonomía, liderazgo y capacidad de conducción en la derecha económica y luego política.

La dura realidad del tinglado en el que estaba inserto mostró rápidamente cuan débil sería su gobierno, pero no abandonó sus pretensiones. La lucha contra la corrupción iniciada a pocos meses de su mandato con la denuncia de los casos llamados Huaca I y II, que llevó a Alemán a una incómoda situación, hizo tambalear a la cúpula del PLC y dividió al partido; puso en evidencia que no había relación proporcional entre el debilitamiento de Alemán, el PLC y el aumento de la fortaleza y de la capacidad de gobierno. En poco tiempo, 12 meses, Bolaños perdió la iniciativa y enfrentó su primera crisis atrincherado en la Presidencia pero sin apoyo político. Esta situación abrió expectativas en sectores de la derecha y del centro, incluso en algunos grupos independientes de izquierda, en el sentido de imaginar que la necesidad de respaldo frente al pacto y al bipartidismo llevaría al Ejecutivo a una dinámica más audaz frente a la corrupción y la apertura de espacios locales y nacionales de dialogo con organizaciones de sociedad civil.

El gobierno Bolaños mostró no sólo su impotencia, exhibió además un perfil conservador que también acabó con las ilusorias expectativas. Sin moros ni cristianos Bolaños termina su mandato con una bajísima estima en la opinión pública.

Por otra parte, su continuismo en términos de políticas casi vacía de contenido su distanciamiento político del PLC y las sucesivas crisis que incluyeron al FSLN, hasta la última ocurrida en el 2005. La razón única y verdadera fue la redistribución del poder en el Estado.

El Centro de Investigaciones de la Comunicación (CINCO) ofrece a la opinión pública este suplemento de análisis político a fin de contribuir al debate y al ejercicio de una ciudadanía crítica de cara al presente proceso electoral. La elaboración de esta publicación es parte del Observatorio de la Gobernabilidad que desarrolla la institución y esta bajo la responsabilidad de nuestro equipo de investigadores: Elvira Cuadra, Angel Saldomando y Sofía Montenegro. Si desea recibir la versión electrónica de este suplemento, favor dirigirse a: cinco@ibw.com.ni



Su gobierno mostró características tan perniciosas como el de Alemán. La lucha contra la corrupción, su principal bandera, fue arriada luego de la primera escaramuza y el mal continuó durante su mandato. La colusión entre intereses empresariales y políticos se mantuvo como la principal fuente de corrupción en el país. El personal de gobierno heredado en parte del aparato anterior aumentó al doble con los inevitables técnicos, amigos y familiares, y con la carga de mega salarios. Según algunas estimaciones, unos 27 miembros de la familia Bolaños ejercen o han pasado por diferentes cargos en el gobierno. Su autismo político no contribuyó a mejorar las relaciones con la sociedad, su impotencia en la debacle de los servicios públicos mostró su peor cara y el broche de oro fueron las últimas cifras de aumento de la pobreza y la aceptación de la derogación del aborto terapéutico al proponer además que se aumentaran las penas. Al final, Bolaños se va con una silla de diputado regalado y varias fuentes de ingreso que dependen del erario público, algo que anteriormente había criticado. Su gobierno termina sin pena ni gloria.

El modelo económico

Con pocos éxitos políticos que mostrar, Bolaños pone todo su balance del lado de la economía. Los principales logros que señala son el realineamiento con las metas del FMI, perdido durante el gobierno Alemán, la continuidad de la cooperación externa y una amplia cartera de proyectos orientada principalmente a la infraestructura. Es decir, un poco más de lo que se ha hecho durante los últimos años: administración de la disciplina macro económica en el marco de los acuerdos con el FMI, ayuda externa y ejecución de proyectos.

También se pone énfasis en la estabilidad de las reservas, del tipo de cambio, la inflación y el aumento de los depósitos en el sistema financiero como señales de equilibrio económico y salud financiera. A lo que se agregan los esfuerzos de recaudación tributaria, reducción del déficit público y el servicio renegociado de la deuda interna, así como el alivio de la externa. Estos aspectos son exhibidos como logros en la lógica de la disciplina macroeconómica de las finanzas públicas. El problema es que el desempeño en este campo tiene que estar articulado con el desempeño global de la economía y su impacto en el desarrollo del país. De lo contrario lo que tiene que ver con condiciones de funcionamiento se convierten en objetivos en si mismos y los administradores de cuentas con ello creen que hablan de economía.

Y aquí es otra historia. El gobierno de Bolaños no tiene mucho que mostrar en este otro lado de la economía.

El país aun está atrapado por una perversa relación entre los negocios, el modelo económico y el desarrollo, las relaciones entre los tres no son equivalentes.

Oportunidades de negocios hay, algunas de ellas muy rentables, particularmente en el comercio, las finanzas, la construcción y algunos rubros de exportación, por citar algunas; de hecho son las que permiten los puntos de crecimiento que se exhiben. Pero, las oportunidades de negocios desagregadas que se benefician del poder político y la falta de regulación no hacen una economía en marcha y sobre todo, no producen suficiente empleo e ingresos para las mayorías. El meollo de los negocios rentables pasa por las ventajas, a veces por la posición de monopolio, los bajos salarios y la flexibilidad de la mano de obra en condiciones de baja productividad. Pero eso no produce desarrollo en términos de aumento de la productividad, integración de la economía, aumento de los ingresos, de empleos calificados y movilidad social. Un esquema que combine estos elementos ni siquiera se aprecia en el horizonte.

Con el déficit comercial del país, su débil sostenibilidad financiera y su crecimiento mediocre la viabilidad del país se realiza con muletas. Cualquier éxito está entonces evidentemente sobredimensionado. ¿Cuáles son las muletas en que se apoya esa viabilidad? La cooperación externa, las remesas, la migración, y algo de lo que no se habla, la sobreexplotación de los nicaragüenses.



El gobierno Bolaños afirma que hizo un enorme esfuerzo por elaborar un plan de desarrollo a 25 años que debe orientar la evolución del país, pero “que depende del impulso externo”. El desarrollo desde afuera hacia dentro. Sin embargo, ese argumento es tan poco convincente que cuesta creerlo, pues no toma en cuenta las condiciones reales en que se desenvuelve la economía y lleva a confundir una cartera de proyectos en infraestructura con la capacidad de generar actividades productivas. La relación entre negocios, modelo económico y desarrollo tiene tres grandes contradicciones.

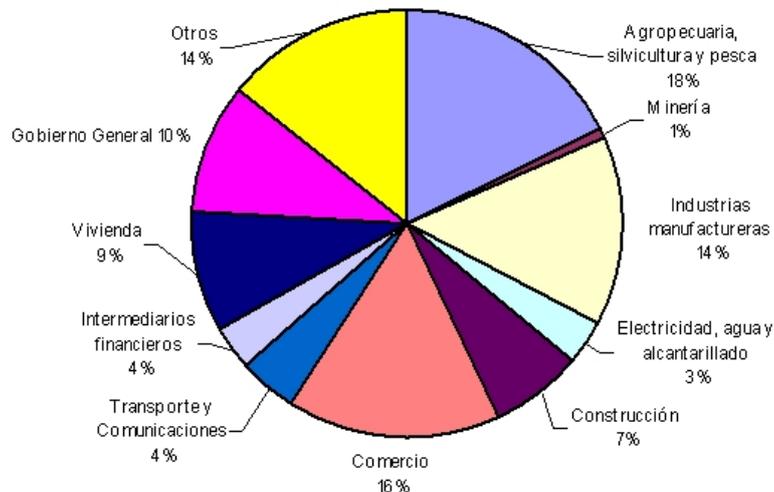
Impulso externo vs. economía interna

Los sucesivos gobiernos han apostado a atraer inversión externa ofreciendo bajos salarios, privatizaciones y recursos naturales; sin embargo, la oferta no la ha hecho llegar rápidamente ni en grandes volúmenes. Se ha concentrado en la maquila y en algunos segmentos de rubros de exportación como por ejemplo, la ganadería, y en servicios públicos cautivos (electricidad y telecomunicaciones); pero esto no logra ampliar ni recomponer la base productiva del país. El PIB y el ingreso per capita se mantienen bajos y no existen condiciones para que se produzca una acumulación intensiva si la base productiva es obsoleta y no competitiva.

Cuadro 1 Crecimiento promedio anual del PIB real (porcentaje)								
	1991- 2000	1991- 1995	1996- 2000	2001- 2003	2001	2002	2003 ^a	2004 ^b
México	3,5	1,5	5,4	0,6	-0,2	0,7	1,3	3,5
MCCA^c	4,1	4,2	4,0	2,4	2,1	2,1	3,0	3,5
Costa Rica	5,2	5,5	4,9	3,1	1,0	2,9	5,6	4,5
El Salvador	4,6	6,2	3,1	1,9	1,8	2,1	2,0	2,5
Guatemala	4,1	4,3	4,0	2,2	2,2	2,2	2,1	3
Honduras	3,2	3,5	2,9	2,8	2,6	2,7	3,2	3,5
Nicaragua	3,2	1,5	5,0	2,0	3,1	1,0	2,3	4
Otros^c	3,7	2,7	4,8	2,0	2,0	2,1	2,0	2
Belice ^d	4,5	4,2	4,8	5,1	6,1	4,3	5,0	4
R. Dominicana	5,9	4,2	7,6	1,8	2,7	4,1	-1,3	-1
Haití	-0,6	-3,3	2,1	-0,7	-1,1	-0,9	0,0	..
Panamá	5,1	5,5	4,7	1,7	0,3	0,8	4,1	4,5
Región II^c	3,9	3,5	4,4	2,1	1,7	2,1	2,4	3
América Latina y el Caribe	3,7	4,7	2,7	0,5	0,4	-0,4	1,5	3,5

Fuente: Banco Mundial, CEPAL y cálculos del BID.

La estructura económica es la misma en términos relativos de distribución sectorial, aunque ha habido algunos cambios al interior de ellos.

**PIB 2003 - por actividades económicas**

Fuente BCN

En cambio, el eje de acumulación muestra que el comercio y el sector financiero son los que tienen el mayor crecimiento, pues la liberalización financiera y comercial los han estimulado.

PIB	2000	2001	2002	2003	2004
Variación anual	4.2	3.0	1.0	2.3	3.0
Agropecuario	12.0	2.6	1.2	3.2	2.0
Minas canteras	-15.5	5.5	5.1	3.4	6.0
Manufactura	7.4	5.2	1.6	2.1	2.8
Comercio	3.8	4.0	2.3	2.6	4.0
Construcción	-1.0	1.5	-12.5	3.9	7.0
Gobierno	-4.9	-1.9	-0.6	1.0	0.5
Transp..comun	1.2	1.2	4.4	3.8	3.0
Energía agua	-3.0	3.0	2.4	1.7	3.0
Financiero	1.5	-7.2	7.9	8.0	5.0
Otros	2.8	3.3	3.3	2.4	3.0

Al mismo tiempo se observa una recomposición de los grupos económicos y una concentración del capital bastante acelerada y una creciente integración en alianzas regionales que incluyen la tierra, el comercio, el sector financiero y las principales industrias cautivas en monopolios. Los grupos económicos desean ocupar los segmentos más rentables para negociar con las transnacionales que llegarán en el marco del TLC, según se espera.

La tendencia es privilegiar el comercio, la intermediación financiera, atraer inversión externa y la maquila, es decir, abandonar el mercado interno y el sector productivo, a excepción del grande concentrado en rubros con capacidad de exportación. El impulso externo es confiado a la atracción de inversión extranjera directa, zonas francas y cuotas de exportación que ampliaría el TLC. Nicaragua es el más avanzado de la región centroamericana en esta dirección.



El sector externo en CA (cifras 2003 millones de USD)					
	GU	ES	HON	NIC	CR
Remesas	560.1	1750	409.1	600	43.2
Exportaciones S/maquila	2.276	2,476.7	698.5	522.8	4,643.2
Maquila	373.8	456.3	623.5	102.2	1,221.8
AOD	264	180	449	562	12
Turismo	518	254	240	116	1,102
PIB	18,988	13,211	5,932	2,396	15,851
R+X+M+A+T/ pib	21%	39%	41%	79%	44%

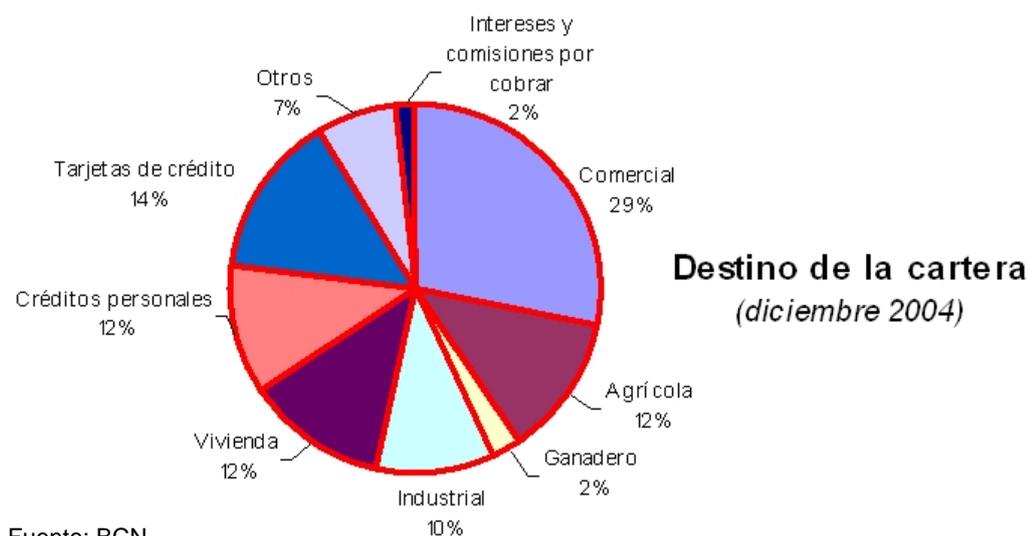
Fuente: Banco Mundial, citado por Manuel Orozco, Centroamérica: puntos de conflicto después de la tormenta. 2003.

Como se puede apreciar la tendencia es incrementar el impulso externo, mientras que el mercado interno tiende a ser visualizado como costo en términos de competitividad, salarios e infraestructura esencialmente, pero no como un espacio de integración económica y social. Inevitablemente la pequeña y mediana producción, mayoritaria en el país, queda en la trampa.

La contradicción entre sistema financiero y economía real

El proceso de concentración del sector bancario se aceleró durante los últimos años. En 1990 existían 3 bancos estatales, poco después se crearon 11 bancos nacionales de capital privado; de ellos, actualmente sólo quedan 4 instituciones privadas nacionales y 2 extranjeras. Los bancos estatales desaparecieron. Las instituciones bancarias existentes concentran el ahorro, la intermediación, el control de las remesas y las decisiones de inversión en empresa conexas.

Mientras el estado dice no tener recursos para inyectar en la economía, los bancos aumentan sus depósitos, que en promedio crecieron un 7.5% hasta totalizar 2,169 millones de USD en 2006, pero son orientados al comercio y al crédito de consumo en un 60%, mientras que solamente el 10% se dirige al campo. Es decir, el ahorro interno disponible no se vincula con la economía real, financia el consumo, incluso aquel que incrementa las exportaciones y se va al exterior.



Fuente: BCN



Ninguna economía puede desarrollarse si no esta articulada con un sistema financiero que vincule ahorro con inversión. Hasta ahora no hay una discusión abierta y seria sobre este problema.

La contradicción entre regulación pública y negocios

Hemos sostenido que el nuevo papel del Estado limitado a administrar las reformas económicas y los programas sociales con la cooperación, no contribuyó a reforzar las instituciones y la cohesión territorial del país. En importantes zonas rurales, fronteras, étnicas, el Estado está ausente, a no ser por los proyectos de cooperación. El programa de reforma del Estado se hace sobre la base de una visión puramente administrativa, de ingeniería institucional, sin relación con los objetivos de construcción de un Estado nacional o con la aplicación de una estrategia de desarrollo del país, es decir, que los sectores más fuertes deberían ser aquellos relacionados con temas estratégicos y su diseño institucional debería estar en relación con ellos.

El resultado es un Estado disminuido, desmoralizado y dependiente de la cooperación. En algunos sectores hasta el 60% de los cargos son financiados con fondos de proyectos y en otros hasta el 95%.

El Estado no regula, no orienta, no protege, no prevé, no anticipa. De ahí que la idea de aliar infraestructura con facilidades de negocios como norte del Estado y como base del despegue es de una ingenuidad total. Es confundir negocios con desarrollo. El estado debe regular para reducir las asimetrías entre grupos sociales y ventajas económicas, seleccionar la calidad de la inversión, estimar su impacto y participar en su orientación cuando es necesario. Y sobre todo facilitar condiciones para que el país acumule, retenga su producto y lo invierta en su propio desarrollo. Ningún grupo privado por simple agregación de negocios puede tener este impacto.

Entonces, la negociación del CAFTA y la falta de estrategia en materia de integración regional, donde Nicaragua tiene una posición muy débil, están en la misma lógica de esperar que la mano invisible del mercado venga a desarrollar el país. En realidad la falta de regulación pública sólo facilita la concentración de la riqueza, la depredación del país y la ausencia de estrategias realistas. No es casual entonces que la pobreza no disminuya, que incluso aumente y que el crecimiento tenga poco impacto sobre ella.

El sabor que queda

El gobierno Bolaños se caracterizó por contar con técnicos, consultores y mediadores políticos, pero por padecer la ausencia de funcionario públicos con responsabilidad política que asumieran en la primera línea. Esta es una tendencia de los últimos gobiernos, los cuales incluso le traspasaron algunos de estos mismos técnicos, consultores y mediadores. Aunque no parezca, esto ha tenido impacto en el manejo de la institucionalidad. Los que están en la sala de máquinas: Banco Central y Hacienda rara vez dan la cara y se escudan en el "tecnicismo" de su función. Los que están en la cocina diaria frente a la población, rara vez tienen la consistencia y el mandato político necesario tal como se reveló en durante los conflictos sociales: médicos, maestros, transporte, energía, agua, mujeres, por citar algunos. La administración que se va fue tan autista y conservadora como gesticuladora, la anterior. Al final los gobiernos pasan, los estilos se reproducen, los problemas quedan.

En perspectiva los problemas son estructurales

La llegada del gobierno de Daniel Ortega para sustituir al de Bolaños es paradójica. Cuando Ortega llegó al gobierno en 1979 América Latina viraba a la derecha. Ahora América Latina vira a la izquierda sin las ilusiones de antaño, pero Nicaragua está estructuralmente más a la derecha que nunca. Una vez más el país nada a contra corriente. Los tecnócratas y el mismo Presidente Bolaños ni se enteraron de la nueva agenda pública en América Latina como consecuencia del desgaste de las reformas liberales, la gran interrogante es: ¿tendrá ésta alguna incidencia en el futuro gobierno? Puntualicemos los aspectos más importantes.



1. La reforma de la administración pública y la reforma del estado

Hasta ahora la idea de reforma del estado ha estado asociada exclusivamente a la idea de eficiencia de la administración pública. Los ejes de concentración de los programas de reforma lo demuestran. Sin embargo esta orientación se sustenta en una visión que reduce al Estado a una tramposa dimensión administrativa, ya que en la realidad, bajo la apariencia técnica de los programas destinados a mejorar la calidad de la administración y de las instituciones, se han reformado un conjunto de espacios de regulación, en lo que se denominó la modernización. Estas comprenden: la desregulación del mercado y la apertura externa de la economía; la reforma y privatización de los servicios públicos, los sistemas financieros, la seguridad y la política social, la reforma laboral y el código del trabajo.

Es claro que el Estado es mucho más que la formas de funcionamiento de la burocracia, ejerce funciones esenciales que están articuladas con la regulación y con la validación del interés público encarnadas en mandatos institucionales, la existencia de instituciones y recursos para desempeñarlos, que se articulan a su vez con los recursos e intereses que una sociedad está dispuesta a invertir para configurar un cierto tipo de desarrollo.

Así, el Estado debe organizar su capacidad logística a través de la administración, pero las instituciones son el filtro entre los individuos, el stock de capital y la producción de bienes y servicios, y la distribución de la renta. Por otro lado, expresan las normas, valores y estímulos dominantes y finalmente, expresan una construcción política y social en la medida que representan intereses de grupos dominantes o arreglos y negociaciones entre diferentes grupos.

La posibilidad de recomponer un Estado con capacidad de regulación supone salir de la separación arbitraria entre administración pública y las otras dimensiones de la institución.

Para salir de está lógica es necesario modificar la dinámica de la reforma del Estado articulándola con sectores estratégicos para el desarrollo endógeno. Esto implica recomponer infraestructuras institucionales, de servicios y productivas, que por una parte recompongan el tejido social y económico interno y por otras permitan anclar nacional y socialmente la política.

La recomposición o desarrollo de estas infraestructuras implica competencias recursos y tareas que deberían enmarcar las necesidades de funcionamiento de la administración pública y no al revés. Esto varía según los países, pero lo que la experiencia demuestra es que hay algunos sectores claves que pesan en todos los casos y en los que se debe actuar con premura.

2. Privatizaciones vs. bienes públicos

Uno de los énfasis más fuertes de los programas de reforma ha estado en la privatización y desregulación de servicios y empresas públicas. En muchos casos los "mercados emergentes" no eran más que oportunidades de adquisición de activos públicos y la sustitución de los servicios estatales por otros de carácter privado.

El proceso privatizador fue sin duda un aspecto importante para la reforma económica y la del Estado en las dos décadas pasadas. La relación entre ambas se suponía virtuosa. Por una parte, desembarazarse de las empresas y servicios estatales suponía reducir el Estado, mejorar las finanzas públicas, así como la eficacia y eficiencia de los servicios. Por otro lado, suponía también que mejoraría la competitividad y la productividad de sectores enteros en la economía, más que empresas en particular, al contar con infraestructuras de servicios más eficientes, y finalmente, que aumentaría las transferencias tecnológicas y la inversión productiva. A esto se sumaría una relación virtuosa entre la privatización de pensiones y la relación entre ahorro interno e inversión.



El balance de las privatizaciones es bastante desigual dado el avance asincrónico de los países sin embargo, con contadas excepciones, se observan características que se generalizaron. La captura de los servicios públicos por grupos privados nacionales e internacionales en posición de monopolio que se beneficiaron de un mercado cautivo, alza de tarifas y una rentabilidad por encima de las internacionales que significaron una neta transferencia de riqueza. Una relación entre cobertura, calidad, inversión y tarifas en detrimento del usuario y de los sectores de bajos ingresos, pobres y marginales.

Los contratos de privatización implicaron capitalización de las empresas y saneamiento de cartera que significaron deuda pública, asumida por todos los ciudadanos. Subsidios directos e indirectos para favorecer supuestas inversiones, financiadas con ingresos fiscales que se sostienen en la mayoría de países sobre impuestos indirectos, es decir una transferencia de la mayoría de la población hacia las privatizadas. Baja capacidad de regulación y exigencia estatal, en colusión con intereses privados contribuyó a la formulación de leyes y contratos extremadamente favorables a grupos privados.

Tampoco se verificó el aporte de las empresas privatizadas a la competitividad global de sectores económicos, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

El viraje de la opinión de consumidores y ciudadanos luego de la ola privatizadora en dirección de ponerle límites y regular eficazmente los servicios privados de interés público ha cuestionado el papel del Estado en este campo y la responsabilidad de los gobiernos. La necesaria regulación estatal de los servicios públicos y en algunos casos, la conservación de la propiedad estatal sobre ellos, es ahora un verdadero y concreto problema de gobernabilidad.

3. La regulación del sector financiero

Luego de las sucesivas crisis financieras¹ es aceptada la necesidad de una mejor regulación del sector y medidas prudenciales de control que limiten la toma de riesgos especulativos y la falta de transparencia por parte de la banca privada. Sin embargo esto está bastante lejos del problema de fondo, aunque nadie niegue la necesidad de disponer de un conjunto de normas eficaces. La liberalización del sector financiero junto con la penetración indiscriminada del capital extranjero ha sido un instrumento perverso de concentración económica, pérdida de control sobre el ahorro interno y descapitalización de las economías mediante el aumento de las tasas de interés, el racionamiento del crédito y la desaparición de bancos de fomento.

El doble efecto de la liberalización financiera y la desaparición de políticas de desarrollo endógeno o que al menos consideraran criterios de impacto en el empleo o en el incremento de las capacidades productivas, significaron una muy débil exigencia de anclaje del sector financiero en la economía real y, por lo tanto, un impacto muy pobre del capital extranjero.

En los años 90, el 80 por ciento del capital extranjero en Argentina, Chile, Venezuela, Perú y Colombia se fue en bonos y acciones. Apenas el 50 por ciento de los préstamos bancarios se convirtieron en inversión productiva, mientras que los préstamos de ajuste se incrementaron al 39 por ciento del flujo multilateral, sin mencionar las operaciones de rescate y de reestructuración financiera equivalentes a un 17% del PIB en Venezuela 1994-1995, 15 % en México 1994-1995 y 55% en Argentina 1980-1982.

Con esto la formación bruta de capital fijo en relación al PIB al final de los 90, era inferior a la de 1989, con lo que prácticamente la base productiva de América Latina permaneció estancada. Más aún, pese al incremento de la deuda, las transferencias al exterior y la competencia desenfrenada de países por atraer el capital externo, la realidad es que la inversión bruta en relación al PIB seguía estando sostenida por el ahorro nacional.

¹ Desde 1980 a la fecha se han producido crisis bancarias en 130 países del mundo.



Origen inversión bruta en relación al PIB en América Latina			
	1994	1997	2002
Ahorro nacional	18.0	19	18
Ahorro externo	3.2	4	2

4. Las bases del mercado interno

La desregulación y la apertura comercial han impactado duramente en el mercado interno, algunos analistas han llegado a sostener que en países como Bolivia el mercado interno ahora es casi inexistente. La informalización de las economías y la pérdida creciente de la capacidad de articular producción, empleo, ingresos y consumo sobre la base de actividades endógenas, configura efectivamente un panorama de desarticulación estructural de países, zonas y regiones con graves consecuencias sobre la integración social, la seguridad humana y la gobernabilidad.

La contrapartida de la desregulación ha sido la destrucción del tejido social y económico de los países o la profundización de la informalidad.

La idea de especialización a ultranza en condiciones de apertura indiscriminada dejó sin sustento la idea de mercado interno, pero así como es absurdo que un país viva aislado en autarquía, lo es que toda su población se estructure económica y socialmente en base al principio de especialización internacional y que la economía dependa exclusivamente de la exportación. El desarrollo por el comercio libre es una falacia concientemente organizada.

En cualquier país, la estructura del mercado interno es, no sólo la base de integración social y económica, sino también la posibilidad de anclar la política y contar con las condiciones de su propia evolución.

Las economías locales y regionales, las pequeñas y medianas empresas así como el sector informal constituyen lo esencial del mercado interno. Las grandes empresas nacionales y transnacionales tienen un peso económico considerable, pero no para el empleo y las economías locales, donde generan exclusivamente enclaves no integrados. Y más grave aún, por su concentración en el sector servicios y primario, son netamente importadoras y profundizan el déficit comercial.

El marco generado por las reformas es particularmente adverso. Mientras los proyectos del BID hacían prestamos para usar las microempresas como amortiguadores del ajuste, 500.000 pequeñas y medianas empresas quebraban en Argentina destruyendo la columna vertebral del empleo² y el consumo interno. Indiferentes a esto los gobiernos legislan y facilitan exclusivamente a favor de los grandes grupos nacionales y transnacionales. Por ello los sectores esenciales para la supervivencia de la gran mayoría como el agro, la economía informal y las pequeñas y medianas empresas quedan excluidos y golpeados por las reformas liberales. En Argentina apenas el 7 % del crédito va al pequeño y mediano sector, articulado en un 90% con el mercado interno.

5. La selectividad de la apertura y los tratados de libre comercio

En los últimos dos años las negociaciones en torno al Tratado de Libre Comercio de las Américas se han acelerado, particularmente en Centroamérica. Sin embargo, recientemente se ha desacelerado en América del sur, salvo Chile que estaba en una dinámica de tratados bilaterales.

² Según algunas estimaciones se perdieron un millón novecientos mil puestos de trabajo.



La presión ejercida por los Estados Unidos ha sido fuerte y constante y aunque el ALCA no está suspendido, los reparos sobre su impacto se han legitimado y en parte se han fortalecido por el nuevo posicionamiento de Brasil, Argentina, Venezuela.

La cuestión central es la selectividad de la apertura tanto desde el punto de vista de su impacto en el mercado interno como de la legislación que conlleva el ALCA y que impide a los gobiernos y a los niveles de gobierno local y regional ejercer un rol regulador sobre criterios de selectividad de la inversión externa desde el punto de vista de su impacto ambiental, laboral, etc.

El artículo 11 del ALCA es, en este sentido, la norma por excelencia que despoja a los estados de sus funciones reguladoras y establece la protección del capital transnacional. México y Canadá ya han tenido la amarga experiencia en el marco del Nafta.

6. La descentralización.

Contribuir a la reapropiación del territorio, la democratización y la regulación como instrumentos más favorables del desarrollo humano teniendo en cuenta la dimensión local, y descentralizada enfrenta un problema particular: cómo se construye el interés público y la regulación democrática. Para ello existen algunas alternativas, ya sea con mecanismos democráticos y participativos, o bien, como la suma de los intereses dominantes en el mercado, las élites y la condicionalidad externa. Las posibilidades de regulación estarán determinadas por este proceso. La regulación y la articulación de acuerdos sociales negociados pero conflictivos, con instituciones y políticas que puedan orientar las decisiones clave con impacto para el desarrollo, es una cuestión fundamental.

Varios instrumentos están en auge: presupuestos municipales participativos, planificación local participativa, apropiación, descentralización y desarrollo local. Sin embargo, se trata de instrumentos que pueden jugar un papel si se vincula a dos procesos importantes:

- a) La vinculación de estos instrumentos a la institucionalidad pública y no como lógica de proyectos experimentales.
- b) La construcción de institucionalidad que recomponga las capacidades nacionales y locales de regulación sobre el territorio, de manera que éste no sea exclusivamente un polo de acumulación, frecuentemente transnacional, en el que el Estado abandona su rol y la descentralización en un medio para que la gente busque como sobrevivir en el modelo liberal.

El interés público y la democracia de mercado

Al igual que las reformas neoliberales el concertacionismo se devaluó en América Latina por dos razones fundamentales. Primero, porque se usó para viabilizar justamente las reformas y su impacto social negativo y segundo, porque luego de una década de reformas y cambios de gobierno se hizo evidente que no importaba quien estuviera en el cargo, la condicionalidad externa y los grupos de interés internos aliados se las arreglaban para mantener el curso autonomizando la política del control ciudadano. Algo que se llamó la "sostenibilidad política de las reformas".

En esas condiciones ¿que valor práctico podrían tener las concertaciones? A la luz de los acontecimientos recientes de América Latina es posible constatar que para abrir espacio a un replanteamiento de las reformas los costos son altos y generalmente posteriores a las crisis, tal como lo demuestran los casos de Argentina, Bolivia, Ecuador y Venezuela. La reacción de los grupos de interés generados por las reformas, las IFI's y el capital transnacional también es generalmente furibunda.



Ahora que se hace más evidente la necesidad de un cambio de modelo y en la naturaleza misma de las reformas, la pregunta es qué concertar, entre quienes y si esto es posible. Dicho de otro modo ¿quiénes son los grupos portadores de un proyecto de redistribución democrática del poder político y de una regulación democrática del desarrollo?, ¿de qué espacios e instituciones disponen? En cada sociedad esto debe ser claramente abordado.

No es un secreto que el impacto de las reformas no sólo fue económico y social, también implicó un ajuste político en las sociedades que dismanteló la infraestructura de movilización social, vació de contenido a los derechos sociales y lo cambió por la de "igualdad de oportunidades", generó un tipo de participación aditiva funcional a la marcha de las reformas y a la fragmentación institucional de la toma de decisiones, frente a la cual la sociedad perdió posibilidad de incidir.

Con el argumento de la estabilidad, se estigmatizó la movilización social y su legítima pretensión de convertir sus demandas en prioridades de gobierno. Favoreció procesos de captura del gobierno y el estado por minorías corruptas que comercializaron su apoyo a las reformas y constituyeron redes de complicidad que bloquearon el acceso al sistema político, generando concentración y autonomía del poder al punto de vaciar a la democracia de toda sustancia.

Por diversas razones y situaciones nacionales las sociedades, aceptaron, soportaron o se ilusionaron; pero la confianza en la democracia y en las instituciones no pudo incrementarse. De acuerdo con Joseph Stiglitz: "Hoy en día, en toda la región, los que han sido privados de sus derechos civiles en el pasado están exigiendo que se les oiga. La democracia electoral de antaño, cualesquiera fueran sus méritos, no ha atenuado sus penurias. Eso es lo que saben con certeza."

Cualquier replanteamiento de las reformas pasa inevitablemente por una recomposición de la capacidad de movilización social, el reconocimiento de la diversidad de alternativas y la apertura de espacios políticos e institucionales. Como se ve en la actualidad, esto no depende sólo de la llegada al gobierno de nuevos equipos políticos socialmente más sensibles y surgidos del hastío o de la crisis.

En América Latina hay nuevamente un clima de movilización social claramente inscrito en la perspectiva de la democratización. La concertación y la planificación estratégica como instrumentos, pueden adquirir trascendencia si se rediseñan las relaciones entre el gobierno y la sociedad y si se incrementa el anclaje de la política y de las opciones en la formación del interés público a través de la democracia y no del mercado.

¿Podrá y querrá el nuevo gobierno modificar la herencia de Bolaños?