

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN UN CONTEXTO DE PRIVATIZACIÓN DE LA PRÁCTICA SOCIAL DEL ESTADO

*Juan Alberto Huaylupo Alcázar**

La crisis económica y la crisis del estado social

La acción del Estado en relación con las necesidades sociales, vinculada con los pobres y excluidos del sistema predominante, fue un aspecto característico de los procesos de crecimiento económico y relativa industrialización en América Latina. Dicha característica fue denominada internacionalmente como de Estado de Bienestar y en el contexto latinoamericano tipificada como Estado paternalista, interventor, socialdemócrata, reformista, proteccionista, empresario, etc.; en fin, caracterizaciones que en todos los casos destacaban una implícita crítica a la intervención del Estado en los procesos de reproducción económica y social.

La crisis económica en la década de los ochenta, significó para la política social del Estado costarricense, su derrumbe ideológico y la paulatina implementación de políticas que fundamentalmente buscaban la reactivación económica a través de una mayor intensificación de las relaciones mercantiles internacionales, lo cual aún hoy es promovido, incentivado y privilegiado.

La política social estuvo asociada al crecimiento económico como también ocurrió en la sociedad norteamericana¹ e incluso, era considerada como factor necesario para el crecimiento². Esta política hoy en día pasa a convertirse en subsidiaria del crecimiento económico.

Desde la visión parcializada del pensamiento único del liberalismo contemporáneo, se responsabiliza al Estado de la precaria capacidad competitiva de la producción nacional, así como se atribuye erróneamente que el gasto social del Estado es parte de los recursos captados por el sector empresarial. Este es el argumento simplificador e ideológico de este pensamiento y de la práctica

* Profesor e Investigador en la Maestría en Administración Pública. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica.

¹ Ashford, Douglas. La aparición de los Estados de Bienestar. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, 1989.

² James Wolfensohn afirma "Sin desarrollo social paralelo, no habrá desarrollo económico satisfactorio" ("El gasto social es clave" Clarín. Buenos Aires, (23 de febrero de 1996), así también entre otros, el Banco Interamericano de Desarrollo señala para América Latina: "Las persistentes brechas sociales en la acumulación de "capital humano" han incrementado la gran proporción de personas que viven en la pobreza y la distribución sumamente desigual de la riqueza en la región. Estas brechas sociales siguen limitando la productividad y el crecimiento económico regional, y demoran los procesos de democratización y modernización de los Estados." (BID Progreso Económico y Social. Informe 1996). Citas tomadas de Bernardo Kliksberg de la publicación de la clase inaugural del primer ciclo lectivo 1998 de la Universidad de Costa Rica: "Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos". Universidad de Costa Rica. Mayo 1998. Pág. 18.

contemporánea, que se debate en franca crisis, por irreal y por no ser viable para garantizar la reproducción capitalista.

Responsabilizar al Estado del uso que hacían los empresarios del subsidio y protección al proceso industrializador revela el límite ideológico de la posición liberal en el análisis y comprensión del pasado y del presente. La inversión económica privada tiene como propósito la rentabilidad, la cual es garantizada permanentemente por los Estados desde los orígenes del capitalismo sin excepción alguna³. La práctica empresarial no se limita a la competencia, también el soborno, la corrupción, el espionaje industrial, el chantaje, estafa, etc., son prácticas frecuentes en su actividad por la rentabilidad de su capital. También los Estados han financiado y creado las condiciones para la valorización, el subsidio, la excepción de impuestos, la construcción de infraestructura productiva y de servicios para uso privado, la fijación de los salarios, concesiones para el uso privado de recursos naturales y ambientales, el traslado de actividades rentables a manos privadas, la utilización por parte de las empresas de ingresos captados para el Estado del salario y el consumo; el Estado es un extraordinario comprador de bienes y servicios generados privadamente, además de ser los únicos garantes del respeto a la propiedad y del orden en la conservación y reproducción de la desigualdad y polarización social, estos son sólo algunas evidencias que comprometen a los Estados pobres y ricos, pequeños y grandes con la reproducción del capital y de los empresarios.

Imaginar que los empresarios pueden por sí solos regular la economía y la sociedad, sin generar la anarquía económica y sus efectos en la política y sociedad, es una especulación que no tiene evidencia alguna. Las tendencias hacia la concentración y centralización del poder y la propiedad por parte de los grandes conglomerados empresariales han sumido en la quiebra no sólo a muchas empresas, sino incluso han provocado inestabilidad y crisis a economías nacionales. Las tendencias hacia el monopolio han exigido leyes antitrusts y de protección a la competencia en las propias potencias económicas del mundo, así como han provocado la creación de legislación para proteger los derechos de los consumidores. Asimismo, las regulaciones económicas internacionales en la Organización Mundial del Comercio, en la Unión Europea, en los Tratados de Libre Comercio, en el Area de Libre Comercio de las Américas, constituyen pautas

³ Ha-Joon Chang. El papel del Estado en la Economía. Editorial Ariel. México, 1996; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "La crisis de la empresa pública, las privatizaciones y la equidad social." Proyecto Regional de Reformas de Política Pública. CEPAL/Gobierno de los Países Bajos. Santiago de Chile, 1994; Amsden, Alice H. Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía. Grupo Editorial Norma. Colombia, 1992.

que limitan e intentan ordenar el caos que provoca la desigualdad y la posibilidad de control y dominio del mercado mundial.

La libertad que pregonan el liberalismo es la libertad del poderoso para imponerse y sojuzgar a los ciudadanos, naciones y el mundo. Esa libertad económica es la tiranía absoluta, la que requerirá en cualquiera de sus expresiones la más férrea de las tiranías civiles y militares que haya conocido la humanidad⁴. Es incluso la aberrante especulación de un mundo más allá de la bipolaridad y de la imaginación de George Orwell.

La libertad económica liberal es la instauración de la paz armada, es la democracia de las armas, es la tiranía de quien controla el poder destructivo contra la humanidad. Esa tendencia no sólo es un atentado contra los pueblos y la ciudadanía, sino también contra la posibilidad de reproducción del propio sistema capitalista.

Las críticas a la política social del Estado se basan en aspectos simplificadores y reductivos que suponen que la intervención estatal impide que las poblaciones marginales creen formas alternativas para la supervivencia y el bienestar⁵; además hacen creer que los recursos en acciones improductivas son un desperdicio. Nada más absurdo; por eso el liberalismo ha sido caracterizado como una contrarrevolución científica⁶.

La calidad de vida de las poblaciones ha sido una construcción histórica de las sociedades y de las formaciones sociales capitalistas. Se encuentra directamente vinculada con la capacidad de satisfacer plenamente las necesidades capitalistas. Siendo el mercantilismo el modo generalizado de interrelación social, el salario directo e indirecto ha sido el medio para acceder a los bienes y servicios que cada grupo humano demanda para satisfacer sus requerimientos reproducción individual y social.

Las magnitudes del salario estarán fijadas en razón de esos procesos de reproducción y que como tales han tenido su correspondencia redistributiva tanto en dinero como en servicios. Las organizaciones que emplean el trabajo humano,

⁴ El poder económico norteamericano en el mundo está asociado con su gran poder militar. El empleo de la fuerza y capacidad destructiva de las armas por parte de esa potencia para crecer y expandirse ya no requiere de otra potencia equivalente, ni del peligro de sus intereses e inversiones en el mundo. Los obstáculos a la expansión de su influencia económica necesitan el uso de su fuerza militar para disciplinar, controlar y dominar a los pueblos, independientemente de la forma como se fundamenta la represión o la ocupación militar.

⁵ Como supone Hernando de Soto, 1987 en *El otro sendero*. Editorial Diana. México.

⁶ Valenzuela Feijóo, José. 1983. *Crítica del modelo neoliberal*. Colección América Latina. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México. México; Villarreal, René *La contrarrevolución monetarista*. Editorial Océano. México.

al pagar compensan muy parcialmente las necesidades de reproducción de sus trabajadores y los Estados al brindar los servicios de salud, vivienda, educación, seguros al desempleo, etc.; están complementando los requerimientos sociales para garantizar la calidad de vida de su población, no sólo de la ocupada sino también de aquella que ha sido desplazada por la tecnología y la que no tiene cabida laboral. Sin la participación del Estado, serían las organizaciones empleadoras las encargadas de pagar totalmente los montos para la reproducción social de los trabajadores.

Es decir, la capacidad de reproducción social de los trabajadores es una medida social e histórica sobre la cual se sustentan las valoraciones monetarias del trabajo en relación con tiempo de producción de la jornada trabajo, la capacidad productiva del trabajador o los procesos de negociación laboral.

Las capacidades de consumo de las poblaciones han creado las condiciones para la adquisición y el consumo de los productos del capital. La posibilidad de valorización del capital ha dependido de esas capacidades sociales de consumo; de ninguna manera es un resultado del propio capital, que se sustenta en la desigualdad e iniquidad en sus relaciones laborales y mercantiles nacionales e internacionales.

En el contexto latinoamericano, los salarios directos e indirectos han visto disminuir sus magnitudes reales. La capacidad de adquisición y retribución social de los bienes y servicios necesarios para la cualidad histórica de nuestra reproducción ha disminuido. La calidad de vida de las poblaciones latinoamericanas está cambiando sin excepción alguna. Desde la década del ochenta se ha inaugurado un proceso generalizado de desfalco histórico y social del valor del trabajo. Para el capital nuestras poblaciones mayoritarias cuentan menos como consumidoras y más como generadoras de productos para la exportación a terceros mercados, no para los centroamericanos, sino para aquellos que conservan su capacidad adquisitiva.

Desde estas perspectivas, esperar el crecimiento y la expansión del capitalismo mundial con incremento de la pobreza, es tan absurdo como esperar la disminución de la pobreza ante el incremento de la desocupación⁷.

La condicionalidad ideológica de la política pública

⁷ Tesis defendida por el exministro de Planificación y Política Económica, –Leonardo Garnier– a lo cual el Dr. Fernando Durán califica como “... una expresión paradójica pero no contradictoria, irreal pero no inexacta, risible pero no humorística, ridícula pero no necesariamente absurda, en fin, apta para explicar por sí sola por qué nos tienen como nos tienen” En: Garnier, Leonardo: “Herradas, pachecadas y falsorismos” La Nación. San José, 28 de enero 1996. Pág. 14A.

Las políticas públicas o dicho de otra manera, la forma como el Estado concibe y actúa frente a las necesidades y capacidades de la sociedad, no puede ser apreciada como exclusivamente reactiva. Su estudio así como su práctica deben ser analizados también como un intento estatal por modelar la sociedad.

En la acción del Estado se encuentra siempre un contenido ideológico, no siempre explícito, por la heterogeneidad o asimetría social existente y por ser una orientación pública que compromete su legitimidad o gobernabilidad.

Se podría decir que lo importante y trascendente para la sociedad tiene una lectura distinta para los diferentes intereses y poderes existentes los cuales pueden cuestionar o relativizar la acción estatal. Así como cada época le impone una característica a los individuos, a las organizaciones y a los pueblos, también es posible afirmar que los Estados, como productos sociales e históricos, son actores con la capacidad de definir peculiarmente dónde, cómo y en qué magnitudes se asignan los recursos públicos.

En ese sentido, la práctica estatal ha sido presentada (y seguramente lo será también en el futuro), como la mejor manera de hacer las cosas, independientemente de la concepción de lo necesario o prioritario para los grupos y la sociedad, así como de los recursos que deberán ser movilizados.

En la medida que el Estado desarrolla, organiza y ejecuta programas y proyectos en una heterogénea y compleja estructura institucional y siendo el poder político el gobierno para toda la sociedad y para todos los ciudadanos, es una necesidad política e ideológica que manifieste y legitime esas actividades como neutras y racionales. Asimismo, en el presente se le agrega otras características: la equidad y la igualdad⁸, libres de ponderaciones y valoraciones de supuesto privilegio⁹ como requisitos de toda política estatal.

Luego, las políticas públicas no sólo constituyen la expresión ideológica y materialización de una lectura particular del Estado sobre las necesidades del presente y la condicionalidad sobre el futuro de su sociedad. También pretenden una interpretación particular sobre su práctica. En este sentido, los prejuicios

⁸ En el ámbito nacional se inscriben en este aspecto distintas leyes y normas jurídicas que sustentan la igualdad de oportunidades en la discapacidad, en la producción, con las mujeres, etc.

⁹ En el prólogo de la Ley 7600 de Costa Rica se afirma: "Como política nacional, este instrumento establece las bases que permitirán, en primer lugar, dejar atrás un enfoque predominante durante muchas décadas, basado en el asistencialismo sobreprotector, para dar lugar a la estrategia de equiparación de oportunidades como vehículo para el desarrollo humano de la persona con discapacidad". (Ley 7600: Igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en Costa Rica. Ed. Agencia Española de Cooperación internacional, Presidencia de la República y Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial. San José, julio 1998. Pág. 5).

sociales en torno a la libertad y la igualdad son aceptados tanto por los empresarios como por los excluidos. La ideología liberal de las sociedades, sin duda constituye un excelente medio para legitimar socialmente las desigualdades e inequidades existentes. Estas libertades e igualdades reproducen e incrementan la polarización; por ello también aumentan la brecha en América Latina entre pobres y no pobres, pues América ha llegado a ser la región más desigual del mundo¹⁰ y surge una nueva categoría para los excluidos: la pobreza absoluta¹¹, personas que ni siquiera pueden alcanzar a satisfacer las necesidades más elementales.

“Altos niveles de desigualdad y rigidez en la distribución del ingreso son características que persisten en la región en los años noventa, incluso en los países que han logrado tasas de crecimiento muy elevadas. En este resultado han incidido la capacidad que tiene el 10% de mayores ingresos para sostener o acrecentar su participación en el ingreso total y el mantenimiento o deterioro de la participación del 40% de los hogares más pobres. El balance de los cambios distributivos entre mediados de la década pasada y la actual muestra un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso en la mayoría de los países.”¹²

La política estatal ¿una práctica pública o privada?

El liberalismo contemporáneo ha tomado algunos y no todos los valores de la revolución francesa y americana que transformaron la política del mundo democrático. En el pasado liberal, la libertad política de los ciudadanos era una condición para el funcionamiento de la economía; sin embargo, desde la década de los setenta en Chile, Argentina, Uruguay, entre otros, el crecimiento y la expansión económica estuvieron acompañadas de sanguinarias dictaduras militares. A partir de la década del ochenta en Centroamérica, la democracia resultó cada vez menos representativa de la heterogeneidad social y menos legitimada. Predominan acciones y medidas que responden a condiciones de los organismos internacionales los cuales comprometen importantes recursos nacionales a favor de privilegiados intereses del capital nacional y mundial.

¹⁰ Kliksberg, Bernardo. Op. Cit.

¹¹ Shaid Javed Burki en su Disertación en el Foro de Diálogo Interamericano (Washington, junio de 1996), afirmaba que: “América Latina es notable como región en la que la pobreza, particularmente la pobreza absoluta, parece no registrar mejora alguna ... La proporción de personas en la pobreza absoluta en la región se incrementó entre 1987 y 1993”. Citado por Bernardo Kliksberg “¿Cómo enfrentar los déficit sociales en América Latina? Acerca de mitos, ideas renovadoras y el papel de la cultura”. En: Cuadernos de FLACSO N° 102. San José, 1997. Pág. 11.

¹² Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1996. “Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1996”. Santiago de Chile. Pág. 41.

La libertad política entre otros derechos y garantías ciudadanas, ha sido reducida a la libertad de consumir e invertir. El acceso a los bienes y servicios está disponible para quien posea la capacidad adquisitiva para su consumo, o pueda comprometer los recursos o propiedades propias o ajenas, que garanticen la recuperación de los montos del consumo. En esas relaciones mercantiles no interviene el Estado, aun cuando se incentive al capital con exoneraciones, subsidio y la inversión pública, como la ejecución de programas sectoriales tenga un aprovechamiento privado.

La política social como la política económica en América Latina, ha dejado de ser la determinación social de la acción pública; cada vez es más transparentemente la determinación de poderes privados en la acción pública del Estado. Los procesos de privatización no sólo constituyen la transferencia de los activos nacionales, sino también la privatización de la práctica estatal, sea convirtiendo a los entes institucionales de la práctica social del Estado, en auténticas empresas rentables, excedentarias y generadoras de recursos no reinvertibles, así como también significan poner a disponibilidad y beneficio privado la inversión, los recursos nacionales y los propios ingresos impositivos del Estado.

El Estado en nuestros países se ha debilitado en razón de las presiones y condicionalidades internacionales, por parte de la sociedad civil y por la acción de la propia clase política, pero se ha debilitado en su función pública.

La función pública del Estado nace con la ciudadanía y desde hace más de un siglo se abandonó la idea de que el Estado democrático solamente estaba circunscrito al resguardo de los derechos jurídicos y políticos¹³. La determinación colectiva de la función pública no ha sido construida por la obra de caudillos, gobernantes o filántropos, sino por la colectividad social en los movimientos y luchas por la acción del Estado en la problemática de la vivienda, el trabajo, la educación, la salud, etc. Imaginar o suponer que los movimientos sociales constituyen una masa amorfa subordinada a los gobernantes y los partidos, es una falsa idea que no corresponde con la realidad y la historia social de nuestros pueblos; también es falso que nuestras mayorías nacionales sean ignorantes y carentes de conciencia y conocimiento sobre la problemática nacional y propia, así como de las posibles alternativas de solución. Desde el estilo costarricense, es la

¹³ Sánchez Oviedo, Olga. 1997. "El diseño y ejecución de las políticas sociales". Mesa Redonda en ocasión de la Quinta Jornada Nacional de Reflexión Omar Dengo: "Costa Rica: un análisis del presente con visión de futuro". Universidad Nacional y Asamblea Legislativa. San José.

colectividad social la que ha sumido en crisis de legitimidad a los partidos del sistema y la práctica autocrática de los gobernantes.

Cabe recalcar y contrastar que la política pública es la práctica social del Estado, pero su origen, así como las determinaciones de la problemática social y alternativas de superación corresponden a las condiciones y aspiraciones de existencia de los grupos sociales. Esto es, la política pública no pertenece al Estado, es la respuesta de éste a las demandas y exigencias de la sociedad a la que pertenece el Estado. De esta manera, la política pública es el nexo entre la sociedad política y la sociedad civil y como tal, el estudio, análisis y evaluación de esa práctica ponen de manifiesto la relación, compromiso, representatividad e intencionalidad del Estado con los distintos y desiguales actores de la sociedad civil. Así, la política social puede expresar la vocación democrática o dictatorial de los Estados.

En nuestro pasado el Estado-Nación costarricense, cuya constitución fue colectiva y mediada por una guerra civil, hizo suya su función y demanda social y por ello también fue democrático. La disputa de poderes e intereses, el debilitamiento de las formas organizativas de expresión de las demandas sociales, etc., gestados desde las propias organizaciones y desde fuera de ellas, han debilitado la comunicación de sus demandas e intereses¹⁴, así como el control y fiscalización ciudadana de la práctica pública.

El sistema de partidos se ha convertido en partidos del sistema; la práctica estatal se ha autonomizado de la función pública para transformarse en poderes autocráticos, arbitrarios y personalistas, que como tales invitan la corrupción o el uso de la función pública para beneficio personal, de clientelas, de allegados familiares y empresariales, así como también posibilita la fácil condicionalidad y determinación de la presión de actores extraños a nuestras necesidades, condiciones y aspiraciones nacionales. También en este sentido la función pública está siendo privatizada. Las evidencias de este proceso abundan. Lo ocurrido el Aviación Civil¹⁵, Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

¹⁴ Los medios de comunicación de masas se han asociado y convertido en negocios privados: la información y comunicación social de crónicas de sangre y amarillismo, el combate a toda forma de manifestación colectiva y popular y el asociar el interés privado empresarial como si fuera interés nacional y estatal.

¹⁵ Algunos funcionarios se encontraban demandados y otros sometidos a investigación por supuestos usos personales y familiares de los recursos y facultades de la institución estatal.

(FODESAF)¹⁶, con los Certificados de Abono Tributario¹⁷, instalación de Intel¹⁸, etc., son sólo algunos casos de una recurrente historia reciente.

La corrupción en el Estado es la descomposición de la función pública. En algunos casos en el pasado ha constituido una mediación del poder del Estado para la gobernabilidad o para el enriquecimiento ilícito y para otros casos, como en el presente es la manifestación del poder de determinados actores civiles sobre el Estado y la función pública.

En este contexto las críticas que se hacen contra el Estado y que condenan a sus instituciones como un todo, están eximiendo de responsabilidad a los actores privados que ejercen su poder e influencia sobre el Estado, así como a los personajes de la jerarquía estatal que descomponen la política pública. La corrupción, el clientelismo, el partidismo y la ideologización, constituyen algunas prácticas desde el Estado que evidencian la descomposición de las políticas públicas.

La reestructuración del Estado ¿hacia una política pública eficiente y eficaz?

En los últimos tiempos se ha apreciado una serie de reformas institucionales del Estado supuestamente para hacerlo eficiente y eficaz, como también se supone para las empresas privadas.

La pobreza y sus secuelas son la dimensión más importante de la política pública y generan en la sociedad civil una elevada sensibilidad política. El aumento o su disminución es apreciado, tanto por el gobierno como por los ciudadanos, como fracaso o éxito de sus acciones. Por esta razón los gobiernos buscan por todos los medios la formalización y manipulación estadística sobre la pobreza, así como de los efectos de su intervención.

Destacar el “insignificante” incremento de la pobreza, se ha convertido en un objetivo del partido de gobierno así como para la publicidad y la legitimidad de la política gubernamental.

¹⁶ Alrededor de 18 mil millones de colones (aproximadamente 64 millones de dólares) destinados para ejecución de programas para paliar la extrema pobreza en Costa Rica, han desaparecido ilegalmente invertidos en empresas financieras, por ello se investiga y procesa a los responsables del manejo y uso de los recursos.

¹⁷ Algunos empresarios se han beneficiado de muchos millones de colones por los incentivos estatales, por declaraciones con falsos montos e inexistentes productos exportados.

¹⁸ La instalación de esta industria de alta tecnología estuvo precedida de elevadas inversiones en infraestructura vial, eléctrica y de agua por parte del Estado, así como de incentivos tributarios y de subsidio sobre el consumo de electricidad, entre otros aspectos.

Las magnitudes de la pobreza y el contraste de cifras entre países, son mediciones que tienen como implícito suponer que la pobreza se expresa de la misma manera en los distintos contextos sociales, aun cuando es conocido que la pobreza es una categoría histórico moral, que se encuentra determinada por actores que no son los mismos para todos los países, regiones o zonas, como tampoco lo son las circunstancias con los se encuentra asociada la pobreza en cada contexto particular, ni con las cualidades sociales que la denotan para cada grupo y cultura particular.

La pobreza ha sido medida de manera estandarizada. Lo que se ha tomado en cuenta son las variables e indicadores, los modos de registro y procesamiento de los datos, así como el establecimiento de índices que establecen rupturas cuantitativas entre los diferentes niveles estadísticos de la pobreza. Lo que conocemos por pobreza a través de las cifras, en muchos casos constituye un conjunto caótico de valores, que incluso no llegan a ser datos sino tan sólo proyecciones nacionales de encuestas y de tasas de magnitudes de períodos pasados. Las cifras atribuidas como datos no expresan mediciones de la significación social e histórica de la pobreza de nuestras colectividades; tampoco se encuentran referidas a cuantificaciones que correspondan a los espacios de la medición, ni a los periodos temporales de los supuestos registros del fenómeno.

El predominio cuantitativo de la pobreza también se manifiesta en las formas como se busca atenuar o resolver las inequidades, asimetrías y exclusión social. Así, se cree que la pobreza está en relación directa con los gastos sociales, independientemente de la naturaleza, contenido y uso particular que tienen esos recursos. Muchas veces la configuración presupuestal de los gastos sociales es fundamento para suponer su efectivo empleo contra las condiciones y efectos de la exclusión social, aspecto que de ninguna manera puede ser asumido como cierto.

De manera más específica, la evaluación de la política pública no puede estar centrada de modo exclusivo en la intervención del Estado puesto que el origen de las desigualdades es heterogéneo, así como no puede atribuirse al Estado la posibilidad de superar esas condiciones de vida. En este sentido, la calidad de la intervención del Estado contra la pobreza estará en razón directa con el modo como se transforman los procesos y de las determinaciones que crean, reproducen o incrementan la desigualdad, la exclusión e inequidad social, aspectos que no son controlados ni necesariamente determinados por parte de los Estados.

El sistema predominante en las relaciones económicas y sociales ha sido construido históricamente por procesos de exclusión. La desigualdad existente no sólo es producto de la discriminación de los beneficios a las personas y familias excluidas del trabajo y los beneficios de los procesos generadores de bienes y servicios, sino también porque se excluye a los que participan activamente en la generación y transformación de valores.

Los salarios como compensación en dinero para la reposición de la fuerza de trabajo y la reproducción de los trabajadores y sus familias, cada vez está dejando de ser responsabilidad plena de quienes usan el trabajo humano. El salario como valoración social e histórica de la calidad de vida de los pueblos y sus ciudadanos que debe ser garantizada por los empleadores y por el Estado, ha sido reducido a ponderaciones circunscritas al tiempo de trabajo, como también por la disponibilidad competitiva de trabajadores, cada vez más dispuestos a sacrificar su nivel de vida, consumo y satisfacción de necesidades, para no convertirse en trabajadores empobrecidos y desplazados de la actividad económica remunerada y de la exclusión de los programas sociales del Estado.

En Costa Rica y en el contexto latinoamericano la disminución de las compensaciones al trabajo que no satisfacen las necesidades sociales e individuales es un factor que ha incrementado de la pobreza.

El precario dinamismo económico que no incide en la creación de nuevos empleos, así como en el desplazamiento de trabajadores por el uso de máquinas y el abandono de actividades por parte del Estado, ha elevado el número de desocupados; también ha aumentado el nivel de competitividad de los nuevos demandantes de trabajo. La desocupación es un elemento causal para la pobreza absoluta. Esta pobreza asociada en el pasado con agudos procesos críticos y contracciones radicales de la actividad económica, no sólo surge en momentos de apertura mercantil mundial, sino que ha incrementado desde las intervenciones internacionales que impusieron los programas de ajustes estructurales para las economías, sociedades civiles y Estados en los países centroamericanos.

El presente ha creado un nuevo actor que incrementa la pobreza en nuestros países: el Estado. En el pasado fue redistribuidor de los excedentes captados de la sociedad para dirigirlos a los excluidos del sistema. En nuestros días se sacrifica a los que menos tienen para que los recursos sociales puedan ser usados privadamente por empresarios nacionales y extranjeros. Así, se pueden mencionar algunos casos:

- La estructura tributaria regresiva en Costa Rica es una expresión del incremento de la desigualdad que se promueve desde el Estado, así como de los medios y mecanismos para hacer obligatoria y automática la contribución de los trabajadores, mientras que es permisivo, sin control ni mecanismos para hacer efectiva la contribución al Estado¹⁹. El impuesto al salario, contribución al seguro social, impuesto al consumo, el ahorro obligatorio, el salario escolar, etc., antes de ser dados a sus destinatarios sin controles o sin la rigurosidad necesaria, son dineros usados por las organizaciones empresariales a través largos períodos como si fueran propios²⁰.

- La cotidiana devaluación monetaria establecida desde el Estado, constituye un nuevo tributo que todos los consumidores deberán pagar en cada una de sus compras, como una contribución colectiva para la elevación de la competitividad y ganancia de los exportadores, los cuales obtienen mayores utilidades vendiendo en dólares y pagando el salario con colones devaluados. Esto es, ese proceso aumenta la capacidad de consumo importado y suntuario de reducidos sectores sociales, mientras condena a la miseria a importantes segmentos de la sociedad, además de no contribuir a la reactivación económica ni a la distribución de los excedentes.

- La fijación de incremento de salarios por debajo de las tasas de inflación, establecidas en relación con una canasta básica, es alterada en el número de productos y es inferior en cantidad y calidad de lo que efectivamente consume la población. Es otra intervención directa del Estado que atenta contra la reproducción de los trabajadores a favor de los empresarios²¹.

- La disminución del gasto social del Estado, está deteriorando la capacidad de prestación de servicios públicos, en la educación, salud, vivienda, salubridad, seguridad pública y alimentaria, transporte, etc., contribuyendo de esta manera directa a profundizar las secuelas de la pobreza en quienes que no pueden acceder a servicios privados.

¹⁹ La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada, tienen la capacidad de negociar de manera directa con el Ministro de Hacienda (Leonel Baruch) para reformar el Código de Normas y Procedimiento Tributarios, así como para acordar el tratamiento a los evasores de los impuestos: montos de los intereses, extensión de la amnistía, reducción del tiempo de la prescripción de la deuda tributaria, etc. (La Nación. 17 de junio de 1999. Pág. 4A).

²⁰ Como fueron usados los depósitos de los ciudadanos y del Estado por parte de las financieras y bancos que se declaran en quiebra o de aquellos empresarios que se amparan en medidas de excepción a través de intervenciones judiciales, para postergar el pago de sus deudas sin recargo alguno.

²¹ Los salarios africanizados para los peruanos, los salarios haitianos para dominicanos, etc., sin lugar a dudas constituyen modos que atentan contra la reproducción de las condiciones históricas y sociales de los trabajadores. En el caso costarricense los salarios “nicas” reproducen la extrema pobreza nicaragüense en este espacio social y nacional.

- Asimismo, la conversión de servicios públicos gratuitos o subsidiados a servicios pagados a precios de mercado, constituye otra acción estatal por la cual la sociedad costarricense se polariza y se incrementan los niveles de desigualdad social.

- La creación de una variada y compleja normatividad jurídica a favor de los empresarios, otorga legalidad a los intereses y demandas de los empresarios, así como continuidad a los procesos de privatización del bienestar y de globalización de la pobreza.

- La corrupción evidenciada en el otorgamiento de subsidios a través de los Certificados de Abono Tributario²², Certificados de Abono Forestal y otros, sólo son algunos ejemplos del empleo de recursos públicos para la apropiación individual.

- Mientras en Francia y Alemania se promueve estatalmente la jornada de trabajo de cuarenta horas, sin menoscabo al salario, para incorporar nuevos trabajadores a la estructura laboral y elevar la capacidad de consumo, ante el aumento del desempleo e incremento de la desigualdad; en Costa Rica se discute la prolongación de la jornada de trabajo y se autoriza para empresas transnacionales, jornadas superiores a las ocho horas, lo cual, de manera directa, es una limitación del acceso al empleo de nuevos trabajadores.

- Las medidas y tendencias privatizadoras de instituciones públicas, como expresiones ideológicas para paliar desequilibrios en las finanzas públicas, constituyen otra manifestación de la contribución social, del pasado y del presente, a favor de intereses exclusivos y excluyentes, promovida por el Estado. La incorporación del Estado en el proceso de empobrecimiento constituye una violación a los derechos y garantías ciudadanas, a quien precisamente debe garantizarlas²³. Asimismo, la democracia, el estado de derecho, la participación ciudadana, además de los entes que deben salvaguardarla, se han constituido tan sólo como entes y procesos formales de representación burocrática y político partidaria.

²² La Nación. San José, 3 de junio de 1999. Págs. 4A-5A.

²³ Desde la perspectiva del desarrollo prevaleciente, Amartya Sen afirma que constituye "... un proceso cruel, basado en una moralidad que invoca sangre, sudor y lágrimas... la retórica de estos enfoques es la del sacrificio necesario en aras a un futuro mejor... sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etc."("Development thinking at the beginning of the 21st. Century" IDB "Development thinking and practice conference". Washington, setiembre, 1996).

El Estado del presente no es el Estado de la totalidad social y la democracia es una formalidad que limita la expresión y el efectivo acceso de los beneficios generados social y colectivamente. La reconstitución social del Estado y la democracia deberán ser reconstituidas por la acción colectiva de nuestros ciudadanos y colectividades locales y regionales.

– La reorganización del estado y el trabajo humano

El déficit fiscal ha sido y es el argumento más usado para tratar de hacer rentable la actividad estatal. El déficit, la deuda interna, los compromisos financieros internacionales son los argumentos para liquidar la actividad empresarial estatal y convertirlo en un ente “facilitador”, no interventor ni proteccionista. Así, el tamaño del Estado fue el argumento para reducir el número de funcionarios en el aparato público, pues se afirmaba ser el factor que encarecía y burocratizaba la función pública; sin embargo, nadie sabía en cuanto debería ser reducido ni se conocía qué tan grande era, ni con respecto a qué o quién.

Así, la reorganización del aparato estatal tiene un propósito economicista, como tal mecánico compatible con las viejas concepciones y prácticas que desprecian el trabajo humano. Las reestructuraciones y las aplicaciones de tecnologías administrativas²⁴ privilegian la mecanización y estandarización de los procesos que desplazan fuerza de trabajo. Así, se escucha frecuentemente en universidades, ministerios y entidades descentralizadas, el excesivo gasto en salarios frente a la inversión en equipos, maquinarias y materiales; incluso se llega a prefigurar modelos de aplicación presupuestal que disminuyen el empleo e incrementan la adquisición de equipos, como un requisito para la eficiencia y la eficacia, independientemente de las peculiaridades de los trabajos. Sin embargo, la reducción del número de funcionarios no ha estado acompañada con la reducción del presupuesto; por el contrario en muchos casos ha aumentado, por los gastos en consultorías y en servicios contratados privadamente. Asimismo, el incremento de las adquisiciones en tecnología, tampoco ha significado la eficacia ni la eliminación del burocratismo.

El informe del Estado de la Nación mostró el incremento para 1996 del gasto social, particularmente en asistencia social, sin embargo hay

“... más hogares pobres, más desempleados, creciente iniquidad de género, procesos acelerados de desintegración social. El ideal de equidad que

²⁴ Huaylupo, Juan. 1998. “La técnica en la economía y la investigación”. En: Revista Economía y Sociedad N° 6. Escuela de Economía. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad Nacional. Heredia.

amalgamó la sociedad costarricense se desvanece. La solidaridad se destruye detrás de estructuras tributarias regresivas y la elitización creciente de los recursos del desarrollo”²⁵.

El círculo perverso de la pobreza, como afirma Kliksberg, y cuyo producto es la exclusión social, tiene en los grupos vulnerables su mayor registro, esto es, los niños, las mujeres, los discapacitados, los indígenas y los ancianos. Son las víctimas fáciles de la creciente desigualdad existente y del fracaso de las políticas públicas.

– La centralización y concentración del poder

El manejo político de las instituciones públicas es una realidad para nuestro medio. Ellas no encarnan la función pública; se encuentran subordinadas por el poder político de las estructuras gubernamentales. El centralismo y la concentración del poder del Estado en una sociedad como la costarricense, que ha internalizado históricamente el respeto a la normatividad jurídica, constituye un serio obstáculo para la restitución de la función pública. El cumplimiento de los propósitos de la institucionalidad estatal no se encuentra garantizado.

Una expresión de la centralización y concentración del poder la constituyen las decisiones presupuestales que imponen rígidos controles a las instituciones. En muchos casos significan auténticos atentados contra la realización de las funciones que fundamentan su propia existencia. El aspecto presupuestal es quizás la orientación preferente con la que se evalúa la práctica económica del quehacer institucional.

Fiscalizar y evaluar el manejo presupuestal independientemente del cumplimiento de las actividades encomendadas constituye una desfiguración de la política pública; igual pasa al “ignorar” que los presupuestos son un producto dependiente de lo que se pretende realizar. Reducir los presupuestos o “subjugarlos”, luego de haber sido aprobados no constituye otra cosa que el abuso y arbitrariedad del poder central, que altera la ejecución de los programas, proyectos y previsiones efectuadas en los procesos de planificación, los cuales son realizados, en algunas oportunidades, con la participación de los propios

²⁵ Sánchez Oviedo, Olga Marta. Op. Cit.

actores sociales involucrados en el quehacer de la práctica cotidiana de las instituciones públicas.

El control de los recursos presupuestales sectoriales e institucionales, ha sido un medio para el ejercicio del poder absoluto en la democracia formal y constituye la materialización ideológica para impedir, limitar o promover determinadas actividades del Estado. Estas prácticas en parte se encuentran legalizadas, pero no legitimadas; provocan desesperanza y frustración. Son efectivos atentados contra la democracia.

– La valoración de la eficacia y eficiencia de la política pública

La significación de la eficiencia y la eficacia en el Estado tiene un contenido social distinto al de las empresas privadas²⁶. El interés privado por la valorización o el incremento de los excedentes, ganancias o rentabilidad, constituye para el empresario una forma de medir el uso productivo de su inversión, realizada precisamente para obtener un dinero adicional al invertido. Sin embargo, para ser eficiente ha debido emplear su capital en una serie de actividades y trabajos para proporcionar servicios o productos para ser realizados en el mercado. Una inadecuada inserción mercantil, una desventajosa capacidad competitiva o el rechazo de lo generado por parte de sus potenciales consumidores, constituye un fracaso al proceso de valorización o deficiencia de la organización; ha sido ineficaz por su ineffectividad en relación con las condiciones del mercado.

El propósito del interés privado no se centra en satisfacer de manera adecuada y pertinente las necesidades de sus consumidores. Sólo pretende que sus bienes o servicios sean comprados, independientemente de los resultados que obtienen en sus clientes. Esta es la razón por la cual se tiene en el mercado agroquímicos que degradan el medio ambiente, enferman a quienes los manipulan y alteran los productos y la salud de los consumidores; igual pasa con los alimentos que no alimentan, etc., y que constituyen prácticas legales en el sistema prevaleciente. La eficiencia privada no se encuentra sustentada en la efectividad para lo cual se creó un producto o bien.

Desde su constitución como medio de la realización de transacciones mercantiles, el dinero constituye para el Estado la condición necesaria para cumplir con lo programado. De ningún modo constituye un capital que busca su

²⁶ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 1989. "Opciones y falsos dilemas para los años noventa: Lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina." División de Desarrollo Social. Santiago de Chile.

valorización en el mercado. Así, los presupuestos deberán ser sujetos de evaluación en razón de lo realizado y tendrán la flexibilidad que demanda la particularidad de la función pública. Por esta característica en la actividad pública, el dinero debe ser evaluado en su rentabilidad social y no en su rentabilidad y uso financiero. Dicho de otra manera, la medición del uso de los recursos monetarios por parte del Estado, no se encuentra relacionada con la ganancia o la captación de más dinero que el empleado. Esta se encuentra directamente vinculado con el cumplimiento de los propósitos sociales para los cuales se programaron y aplicaron. Los valores cuantitativos de la eficacia están en directa relación con el empleo de los recursos para la materialización de los propósitos de la política pública en los grupos y en la sociedad.

Los valores monetarios empleados por parte del Estado no se encuentran desarticulados de los aspectos cualitativos de su uso y propósitos. En este sentido, muchas veces el centralismo y la rigidez en el manejo de los presupuestos, son determinantes de una práctica deficiente e ineficaz de la política pública.

Los recursos en general y monetarios en particular del Estado no podrán ser ponderados por sí mismos ni desarraigados de la cualidad social de su empleo. Son ineficientes cuando lo son en relación con los logros sociales propuestos y obtenidos; pero también serán ineficientes cuando existen excedentes ante una atención deficitaria del servicio público. También habrá una política pública ineficiente cuando los recursos tienen un uso extraño, ajeno o contrario a la orientación colectiva de servicio público. Así, el atesoramiento, el uso financiero y la apropiación privada de los recursos de la política pública²⁷ constituyen prácticas contra la sociedad y contra la representación ciudadana en el Estado.

La eficiencia estatal depende de la eficacia. Dicho de otra manera, el uso de las cantidades presupuestales depende de las cualidades sociales, pero no siempre los logros sociales dependen de las cantidades del dinero ni sólo de la intervención del Estado, porque los procesos sociales trascienden los procesos cuantitativos y dinerarios. También involucran a muchos actores que son protagonistas del cambio y transformación social, donde el Estado sólo es uno de ellos.

²⁷ El Instituto Mixto de Ayuda Social de Costa Rica tiene un superávit de 3.000 millones de colones, mientras que sus propios programas de albergues, centros de atención, de educación básica y otros, son recortados por falta de presupuesto. (Tiempos del Mundo. Semana del 8 al 14 de abril de 1999. Pág. A4).

Las acciones tendientes para garantizar la equidad de género, para niños, ancianos, discapacitados; la lucha contra la pobreza; el respeto por los derechos humanos, por la democracia, etc., son preocupaciones y ocupaciones de la política pública, pero sus logros no dependen exclusivamente del Estado. Los actores sociales y el sistema prevaleciente imponen pautas que pueden hacer que la intencionalidad e intervención estatal sea un fracaso.

Luego, la eficacia de la política pública se encuentra supeditada a la concepción, lectura, caracterización, interpretación o conocimientos que debe tener el Estado de los asentamientos poblacionales, grupos o sectores. Es de suponer que para una eficaz actuación estatal, ella ha debido ser producto de una intervención en correspondencia con las peculiaridades, las necesidades e incluso de las expectativas de la población. Una inadecuación en esas intervenciones hace ineficaz la política pública.

También habría que agregar que no siendo ningún grupo humano ni sociedad estático o inmutable, para ser eficaz la acción estatal deberá también responder de manera pertinente con ese dinamismo social. Las intervenciones técnicas que se validan a sí mismas y que supuestamente no requieren de la participación social, investigación ni adecuación alguna, indudablemente constituyen negligentes potencialidades hacia la ineficacia de la política pública.

La eficacia de la política pública se encuentra en directa relación con peculiaridades de las poblaciones hacia las cuales se dirige la acción pública del Estado. Las decisiones del poder estatal para definir los ámbitos y modalidades de la intervención han sido evidenciadas por la crítica liberal como errónea, no porque el Estado no deba intervenir como postulan los liberales, sino porque fue inadecuada, porque tomó como objetos a las poblaciones y las usó en muchos casos como clientelas políticas para reproducir formas de poder político y partidario. Los Estados populistas se arrogaron las aspiraciones históricas de los pueblos, pero también los Estados de Bienestar lo hicieron en relación con la determinación de las prioridades de su acción, así como en las modalidades, intensidades y recursos disponibles en su intervención²⁸.

La eficacia de la política pública se encuentra en directa correspondencia con la intensidad y fuerza con que se recrean las condiciones, manifestaciones y

²⁸ Así propone y ratifica Yehezkel Dror, profesor de Ciencias Políticas y Profesor Wolfson de la Universidad Hebrea de Jerusalén en: "El perfeccionamiento de la capacidad de los países de América Latina y el Caribe por medio del mejoramiento en las políticas centrales" Revista Centroamericana de Administración Pública. Nº17, San José. Diciembre 1989.

efectos de la exclusión social. En esa eficacia de la política pública no puede estar ajena la voluntad, la participación y la decisión de los excluidos, precisamente por ser sujetos a la vez que objetos de la política pública.

Para la reconstitución social del Estado y la sociedad civil en las políticas públicas

Pensar en la reconstitución social del Estado de ninguna manera significa el retroceso de las manijas de la historia, ni el retorno a viejas prácticas que contribuyeron al estado actual de la función pública²⁹.

Los Estados representaban la heterogeneidad social. La reproducción social era y es una función estatal. Ninguna forma política privada trasciende los estrechos marcos de los intereses parciales de la sociedad. Ante la persistencia de la desigualdad y su creciente polarización el Estado, como totalidad social es una necesidad en nuestros días. Pero su reconstitución no significa la representación en él de los pobres como excluidos de los beneficios del sistema al que contribuyen y del que forman parte. Se requiere una acción pública que elimine el sacrificio de muchos para el beneficio de pocos.

Sólo es posible construir una sociedad nueva eliminando la concentración y centralización del poder, tanto económico y político. La reconstitución del Estado es también la reconstitución de una sociedad civil que supere las formas democráticas que derivaron en privilegios y exclusión. La participación plena sin mediación constituye quizá el único medio posible para el respeto de las diferencias y la construcción de un futuro compartido.

La política pública es una función social y también una tarea del Estado. Deberá ser abordada de manera integral, tanto por el Estado como por la sociedad. No es posible asignar al Estado una responsabilidad de redistribución de bienestar, cuando las relaciones de inequidad existente la arrebatan, a la vez que crean y reproducen incesantes formas de desigualdad y de exclusión social.

²⁹ Crozier, Michel. 1987. Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el Cambio. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1989.

La práctica del Estado tendrá que ser también integral. La especialización de sus órganos no implica que sean los únicos encargados de una específica función pública; le corresponde a todo el Estado. La integración de la sociedad como una totalidad también exige de una acción en ese sentido. Ningún fenómeno ni problemática social se encuentran desarticulados de la totalidad social en la que se encuentran insertos y sobre la cual actúa la política pública; nada puede resolverse tampoco de manera definitiva, con concepciones y acciones tan aisladas como desarticuladas, como hasta ahora ha sido efectuada la política pública estatal.

La sociedad civil también tendrá que ser un actor decisivo de la política pública, hasta el momento excluido del proceso, por estimar que la intervención estatal es producto de un proceso técnico, especializado y de injerencia exclusivamente sectorial. La negación de los actores sociales como sujetos de la historia y su devenir ha tenido una prolongada regularidad a través de los tiempos por parte del poder económico y político. Sin embargo, son esos actores sociales los que han convertido en auténticos fracasos o éxitos los proyectos y programas desarrollados en sus ámbitos de vida y convivencia.

En este sentido, aspirar a que la sociedad civil sea un actor importante en la política pública, es tan sólo evidenciar su importancia real en la intervención estatal. Los grupos y la colectividad social tienen y deberán tener formalmente también un papel destacado en la gestación, la formulación, la ejecución y la evaluación de los proyectos que se implementen en relación con su problemática, su situación y su aspiración colectiva.

La convivencia, el respeto a la diferencia y la lucha por paz, sólo pueden ser garantizadas con un Estado que sintetice nacionalmente la condicionalidad unitaria de un sistema que incluso trasciende las fronteras nacionales, así como también oriente el desarrollo social de manera complementaria y equitativa. No conviene la aplicación mecánica de una igualdad que promueve y reproduce las asimetrías e inequidades.

Los procesos de integración mundial no han implicado la superación de las condiciones del desarrollo nacional. Esta transición planetaria ha provocado nuevos problemas, se pretende de manera ahistórica y mercantil la estandarización de la cultura, la calidad de vida y la negación de las aspiraciones colectivas de los pueblos. En relación con los Estados se ha imaginado la desaparición de las políticas sociales con las aplicaciones mecánicas y estandarizadas en nuestras realidades.

Indudablemente en los procesos nacionales contemporáneos no se puede omitir la integración con el mundo. Es más, nunca hemos estado desarticulados del mercado ni del poder mundial. Formamos parte de ese mercado y de esos poderes que se disputan la hegemonía mundial. Somos actores de la globalización, no objetos inertes de las relaciones internacionales.

El reconocimiento de la integración mundial ha implicado la aceptación de una responsabilidad internacional en las problemáticas nacionales, la deuda externa, los desequilibrios externos, la contaminación, las importaciones de tecnologías, exportaciones agropecuarias, la internacionalización financiera, etc. Temas y problemas que comprometen a los actores internacionales, puesto que forman parte de nuestra realidad, como nosotros de la de ellos.

El auge y poder del capital, de las empresas y de las potencias mundiales, han contribuido a la creación y la reproducción de la pobreza de los pueblos del mundo. Esas relaciones e intercambios desiguales entre naciones con distinto y desigual desarrollo relativo, tendrán que modificarse en razón de poder garantizar su propia existencia.

La gestación de procesos de solidaridad entre los pueblos y sociedades de nuestra aldea mundial no serán actos caritativos, sino manifestaciones para la conservación de su nivel y calidad de vida como partícipes de los procesos de exclusión social en otras partes del planeta.