

# Las políticas públicas en un contexto de privatización de la práctica social del Estado

JUAN ALBERTO HUAYLUPO ALCÁZAR\*

*Resumen: La práctica social del Estado se traduce en la expansión internacional del capital; los procesos de reforma estatal, en privatización dictatorial de las políticas públicas. La visión economicista predominante en el quehacer estatal ha subordinado la reproducción social a la rentabilidad financiera. La identificación y comparación mecánica de la eficacia y eficiencia privada con la pública reduce los procesos sociales a simples relaciones técnicas y cuantitativas. La participación ciudadana integral y totalizante será decisiva en la práctica pública con el fin de vincular la dinámica mundial al desarrollo social nacional.*

*Abstract: The international deployment of capital is a product of the State's social undertakings, the dictatorial privatization of public policies is the result of the State's reform processes. The economist perspective predominant in the State's management has subordinated social benefits to profitability. The mechanical identification and comparison between private and public effectiveness and efficiency implies to reduce social processes to simple technical and quantitative relationships.*

*An inclusive and comprehensive citizenship involvement will be crucial in governmental management so as to link the world's dynamics with the social national development.*

Palabras clave: estado, políticas públicas, liberalismo, privatización, reconstitución estatal, Costa Rica.

Key words: state, state policies, Liberalism, privatization, State's reconstitution, Costa Rica.

## I. LA CRISIS ECONÓMICA Y LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL

**L**A ACCIÓN DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LAS necesidades sociales, vinculada con los pobres y excluidos del sistema predominante, fue un aspecto característico en 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, tipificado como "Estado paternalista", interventor, socialdemócrata, reformista, proteccionista, empresario, etcétera, 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 aplicación de políticas que fundamentalmente buscaban la reactivación económica mediante una mayor intensificación de las relaciones mercantiles internacionales, la cual aún es promovida, incentivada y privilegiada.

\* Profesor e Investigador en Maestría en Administración Pública. Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica, e-mail: [jhuaylup@cariari.ucr.ac.cr](mailto:jhuaylup@cariari.ucr.ac.cr)

La política social estuvo relacionada con el crecimiento económico, como también ocurrió en la sociedad norteamericana;<sup>1</sup> incluso era considerada como factor para el crecimiento,<sup>2</sup> y en la actualidad ha pasado a convertirse en subsidiaria del crecimiento económico.

La visión parcializada del pensamiento único del liberalismo contemporáneo, responsabiliza al Estado de la precaria capacidad competitiva de la producción nacional, y considera erróneamente que el gasto social del Estado es parte de los recursos captados al sector empresarial. Éste es el argumento simplificador e ideológico de dicho pensamiento y de la práctica 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 alguna.<sup>3</sup> La práctica empresarial no se limita a la competencia, también el soborno, la corrupción, el espionaje industrial, el chantaje, estafa, etcétera, 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, las 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, así como la de ser el Estado 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; éstas son sólo algunas evidencias que comprometen a los Estados pobres y ricos, pequeños y grandes, con la reproducción del capital y de los empresarios.

<sup>1</sup> Douglas Ashford, *La aparición de los Estados de bienestar*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1989.

<sup>2</sup> 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" (Banco Interamericano de Desarrollo, 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 de 1998, p. 18.

<sup>3</sup> 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; Alice H. Amsden, *Corea, un proceso exitoso de industrialización tardía*, Grupo Editorial Norma, Colombia, 1992.

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 que 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; también han provocado la creación de legislación para proteger los derechos de los consumidores. Asimismo, las regulaciones económicas internacionales en la Organización Mundial del Comercio, la Unión Europea, los Tratados de Libre Comercio, el Área de Libre Comercio de las Américas, constituyen pautas que limitan e intentan ordenar el caos que causa la desigualdad y la posibilidad de control y dominio del mercado mundial.

La libertad que pregona el liberalismo es la libertad del poderoso para imponerse y sojuzgar a los ciudadanos, a las naciones y al 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 humanidad.<sup>4</sup> 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, la democracia de las armas, la tiranía de quien controla el poder destructivo contra la humanidad. Tal 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 bienestar;<sup>5</sup> 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 científica.<sup>6</sup>

La calidad de vida de las poblaciones ha sido una construcción histórica de las sociedades y en las formaciones sociales capitalistas. Se encuentra directamente vinculada con la capacidad de satisfacer plenamente sus necesidades. Dado que el mercantilismo es el modo generalizado de interrelación social, el salario directo e

<sup>4</sup> El poder económico norteamericano en el mundo está relacionado 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 a sus intereses e inversiones en el mundo. Los obstáculos a la expansión de su influencia económica necesita 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.

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

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

indirecto ha sido el medio para acceder a los bienes y servicios que cada grupo humano demanda para satisfacer sus requerimientos de reproducción individual y social.

Las magnitudes del salario estarán fijadas en razón de esos procesos de reproducción y como tales han tenido su correspondencia redistributiva tanto en dinero como en servicios. Las organizaciones que emplean el trabajo humano, 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, etcétera, están complementando los requerimientos sociales para garantizar la calidad de vida de su población, no sólo de la ocupada sino también de la 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 el 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 adquirir y consumir 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 inequidad 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 de los 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 los que conservan su capacidad adquisitiva.

En estas perspectivas, esperar el crecimiento y la expansión del capitalismo mundial con decremento de la pobreza es tan absurdo como esperar la disminución de la pobreza ante el incremento de la desocupación.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Tesis defendida por el ex ministro de Planificación y Política Económica, lo cual el doctor 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 Leonardo Garnier, "Herradas, pachecadas y falsosismos", *La Nación*, San José, 28 de enero de 1996, p. 14A.

## II. LA CONDICIONALIDAD IDEOLÓGICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA

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 que los grupos y la sociedad tengan de lo necesario o prioritario, así como de los recursos que deberán ser movilizados.

En la medida en que el Estado desarrolla, organiza y ejecuta programas y proyectos en una heterogénea y compleja estructura institucional, y puesto que el poder político es el gobierno para toda la sociedad y para todos los ciudadanos, resulta una necesidad política e ideológica que manifiesta y legitima sus actividades como neutras y racionales. Asimismo, en el presente se le agregan otras características: la equidad y la igualdad,<sup>8</sup> libres de ponderaciones y valoraciones de supuesto privilegio<sup>9</sup> 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 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.

<sup>8</sup> 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, etcétera.

<sup>9</sup> 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 de 1998, p. 5).

<sup>10</sup> Bernardo Kliksberg, *op. cit.*

<sup>11</sup> 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

Las libertades e igualdades para los desiguales reproducen e incrementan la polarización; por ello también aumenta la brecha en América Latina, la cual ha llegado a ser la región más desigual del mundo<sup>10</sup> entre pobres y no pobres, y surge una nueva categoría para los excluidos: la pobreza absoluta,<sup>11</sup> esto es, 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.<sup>12</sup>

### III. 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 acompañados de sanguinarias dictaduras militares. A partir de la década de los ochenta en América Central, 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.

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 e inversión pública, como la ejecución de programas sectoriales que 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 transparente la determina-

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*, núm. 102, San José, 1997, p. 11.

<sup>12</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996", Santiago de Chile, diciembre de 1996, p. 41.

ción 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, así sea convirtiendo a los entes institucionales de la práctica social del Estado en auténticas empresas rentables, excedentarias y generadoras de recursos no reinvertibles; asimismo, 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. Ésta 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 políticos.<sup>13</sup> 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, etcétera. 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 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 tal 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

<sup>13</sup> Olga Sánchez Oviedo, "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, noviembre de 1997.

<sup>14</sup> 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 asociar el interés privado empresarial como si fuera interés nacional y estatal.

fue democrático. La disputa de poderes e intereses, el debilitamiento de las formas organizativas de expresión de las demandas sociales, etcétera, gestados desde las propias organizaciones y desde fuera de ellas, han debilitado la comunicación de sus demandas e intereses,<sup>14</sup> así como el control y fiscalización ciudadanos 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 a la corrupción o al uso de la función pública para beneficio personal, de clientelas, de allegados familiares y empresariales; también posibilita la fácil condicionalidad y determinación de la presión de actores extraños a nuestras necesidades, condiciones y aspiraciones nacionales. Asimismo, la función pública está siendo privatizada. Las evidencias de este proceso abundan. Lo ocurrido en Aviación Civil,<sup>15</sup> Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf),<sup>16</sup> los Certificados de Abono Tributario,<sup>17</sup> instalación de Intel,<sup>18</sup> etcétera, 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, el enriquecimiento ilícito y 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.

#### IV. 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, lo que también se supone para las empresas privadas.

<sup>15</sup> Algunos funcionarios se encuentran demandados y otros, sometidos a investigación por supuestos usos personales y familiares de los recursos y facultades de la institución estatal.

<sup>16</sup> Alrededor de 18 000 millones de colones (aproximadamente 64 millones de dólares) destinados a la ejecución de programas para paliar la pobreza extrema 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.

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

<sup>18</sup> 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.

La pobreza y sus secuelas, por otra parte, 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 sus efectos.

Destacar el insignificante incremento de la pobreza se ha convertido en un objetivo del partido de gobierno, tanto para su publicidad como para promover su legitimidad política.

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 se sepa que la pobreza es una categoría histórico-moral, determinada por actores que no son los mismos para todos los países, regiones o zonas, como tampoco lo son las circunstancias con las que se encuentra relacionada 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 señalan rupturas cuantitativas entre los diferentes niveles estadísticos de la pobreza. Lo que conocemos por "pobreza" mediante 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 periodos 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 maneras 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 índole, 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 tal sentido, la calidad de la intervención del Estado contra la pobreza estará en razón directa con el modo como se transforman los procesos y con 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 de que se excluye a quienes 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, está dejando cada vez más 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, así 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 la pobreza. El precario dinamismo económico que no se refleja 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 la cantidad de desocupados; también ha aumentado el nivel de competitividad de los nuevos demandantes de trabajo. La desocupación es un elemento causal para llegar a 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 se ha agudizado 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; al

<sup>19</sup> La Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada tiene 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, etcétera (*La Nación*, 17 de junio de 1999, p. 4A).

mismo tiempo, resulta permisiva, sin control ni mecanismos para hacer efectiva la contribución al Estado.<sup>19</sup> El impuesto al salario, contribución al seguro social, impuesto al consumo, el ahorro obligatorio, el salario escolar, etcétera, antes de ser dados a sus destinatarios sin controles o sin el rigor necesario, son dineros usados por las organizaciones empresariales durante largos periodos, como si fueran propios.<sup>20</sup>

- 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 contribución colectiva para elevar la competitividad y ganancia de los exportadores, los cuales obtienen mayores utilidades vendiendo en dólares y pagando el salario con colones devaluados. Esto es, dicho proceso aumenta la capacidad de consumo importado y suntuario de reducidos sectores sociales, mientras que 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 la cantidad de productos y resulta inferior en cantidad y calidad a lo que efectivamente consume la población. Se trata de otra intervención directa del Estado que atenta contra la reproducción de los trabajadores a favor de los empresarios.<sup>21</sup>

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

- 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 los niveles de desigualdad social se incrementan.

- 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 por medio de los Certificados de Abono Tributario,<sup>22</sup> 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 40 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 incre-

<sup>19</sup> 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 los empresarios que se amparan en medidas de excepción por medio de intervenciones judiciales, para postergar el pago de sus deudas sin recargo alguno.

<sup>21</sup> Los salarios africanizados para los peruanos, los salarios haitianos para dominicanos, etcétera, 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.

<sup>22</sup> *La Nación*, San José, 3 de junio de 1999, pp. 4A-5A.

mento 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, las cuales —precisamente— debe garantizar.<sup>23</sup> 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.

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.

#### *A. 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 convertirla en un ente “facilitador”, no interventor ni proteccionista. Así, el tamaño del Estado fue el argumento para reducir la cantidad de funcionarios en el aparato público, pues se afirmaba que era el factor que encarecía y burocratizaba la función pública; sin embargo, nadie sabía en cuánto debería ser reducido ni se conocía cuán grande era, ni respecto de qué o quién.

Así, la reorganización del aparato estatal tiene un propósito economicista, mecánico, compatible con las viejas concepciones y prácticas que desprecian el trabajo humano. Las reestructuraciones y las aplicaciones de tecnologías administrativas<sup>24</sup> 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, maquina-

<sup>23</sup> 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 de un futuro mejor [...] sacrificios vinculados por ejemplo con un bajo nivel de bienestar, gran desigualdad, autoritarismo intruso, etcétera” (“Development Thinking at the Beginning of the 21st. Century”, Banco Interamericano de Desarrollo, “Development Thinking and Practice Conference”, Washington, septiembre de 1996).

<sup>24</sup> Juan Huaylupo, “La técnica en la economía y la investigación”, en Revista *Economía y Sociedad*, núm. 6, Escuela de Economía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional, Heredia, enero-abril de 1998.

rias y materiales; incluso se llegan 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 en la cantidad de funcionarios no ha estado acompañada por la reducción del presupuesto; por lo 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 eficacia ni eliminación de 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 inequidad de género, procesos acelerados de desintegración social. El ideal de equidad que amalgamó la sociedad costarricense se desvanece. La solidaridad se destruye detrás de estructuras tributarias regresivas y la elitización creciente de los recursos del desarrollo”.<sup>25</sup>

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 desigualdad cada vez mayor, así como del fracaso de las políticas públicas.

### *B. 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 grave obstáculo para la restitución de la función pública. El cumplimiento de los propósitos de la institucionalidad estatal no se encuentra garantizada.

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 quizá 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 “subejecutarlos” 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

<sup>25</sup> Olga Marta Sánchez Oviedo, *op. cit.*

la participación de los propios actores sociales que realizan 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. Tales prácticas se encuentran en parte legalizadas, pero no legitimadas; causan desesperanza y frustración. Constituyen un atentado contra la democracia.

### *C. 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 del de las empresas privadas.<sup>26</sup> El interés privado por la valorización o el incremento de los excedentes, ganancias o rentabilidad constituye para el empresario una manera 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 que habrán de ser vendidos 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 del proceso de valorización o deficiencia de la organización; asimismo, 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. Ésta es la razón por la cual se tienen en el mercado agroquímicos que degradan el ambiente, enferman a quienes los manipulan y alteran los productos y la salud de los consumidores; igual pasa con los alimentos que no alimentan, etcétera, y que constituyen prácticas legales en el sistema prevaleciente. La eficiencia privada no se encuentra sustentada en la efectividad para la cual se creó un producto o bien.

Desde su constitución como medio de 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 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 relacionado con la ganancia o la captación de más dinero que el empleado. Éste se encuentra directamente vinculado con el cumplimiento de los propósitos sociales para los cuales se programó y aplicó. Los valores cuantitativos de la eficacia están en relación directa con

<sup>26</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "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, 1989.

el empleo de los recursos para materializar 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 precisamente de esas cualidades. En este sentido, muchas veces el centralismo y la rigidez en el manejo de los presupuestos son el origen 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 hay 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 pública<sup>27</sup> 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 a los procesos cuantitativos y dinerarios. También incluyen a muchos actores que son protagonistas del cambio y transformación social, donde el Estado sólo es uno de ellos.

Las acciones tendientes a garantizar la equidad de género, para niños, ancianos, discapacitados; la lucha contra la pobreza; el respeto a los derechos humanos, a la democracia, etcétera, 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 el Estado debe tener 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 tales intervenciones hace ineficaz la política pública.

Ningún grupo humano ni sociedad es 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 participación social, investigación ni adecuación alguna, indudablemente constituyen negligentes potencialidades hacia la ineficacia de la política pública.

<sup>27</sup> 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, p. A4).

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 erróneas, no porque el Estado no deba intervenir (como postulan los liberales), sino porque dicha intervención 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 intervención.<sup>28</sup> Esas facultades hacían vital y trascendente la intervención, y sus fracasos eran atribuidos a las poblaciones.

La eficacia de la política pública se encuentra en directa correspondencia con la intensidad y fuerza con que se recrean las condiciones, manifestaciones y efectos de la exclusión social. En tal 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.

#### V. 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 pública.<sup>29</sup> 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 polarización cada vez mayor, 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 como 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 consti-

<sup>28</sup> 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*, núm. 17, San José, diciembre de 1989.

<sup>29</sup> Michel Crozier, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987; Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

tuye quizás el único medio posible para respetar las diferencias y construir un futuro compartido.

La política pública es una función social; 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.

La práctica del Estado tendrá que ser también integral. La especialización de sus órganos no significa 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 están 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 en el transcurso 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 tal 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 colectividad social tienen, y deberán tener formalmente también, un papel destacado en la gestación, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que se pongan en práctica en relación con su problemática, situación y aspiración colectiva.

La convivencia, el respeto a la diferencia y la lucha por la paz sólo pueden ser garantizados en un Estado que sintetice nacionalmente la condicionalidad unitaria de un sistema que incluso trascienda las fronteras nacionales; asimismo, que 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 logrado superar las condiciones del desarrollo nacional. Esta transición planetaria ha causado 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 en 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 dis-

putan la hegemonía mundial. Somos actores de la globalización, no objetos inertes de las relaciones internacionales.

El reconocimiento de la integración mundial ha significado la aceptación de una responsabilidad internacional en las problemáticas nacionales, la deuda externa, los desequilibrios externos, la contaminación, las importaciones de tecnologías, las exportaciones agropecuarias, la internacionalización financiera, etcétera, 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 crear y reproducir 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.

*San José, julio de 1999.*