

INDICE

Encuentros

- La redefinición de lo posible: Guerra civil y proceso de paz en las biografías de militantes de la izquierda salvadoreña
Kristina Pirker3
- La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006
Manuel Barahona Montero.....31
- La cadena de melón en Costa Rica: potencialidades y desafíos internacionales
Rafael Díaz Porras, Vinicio Sandí Meza.....69
- Probabilidad de acceso al crédito en productores agropecuarios: estimación con variable dependiente censurada y muestras truncadas
Carlos Francisco Carranza.....103

Voces Nuevas

Discapacidad y exclusión social en Panamá: entre instituciones y legislación el individuo excluido.
Paul Antonio Córdoba Mendoza.....133

Migración transnacional y decisiones públicas locales en El Salvador. Estudio de los casos San Sebastián-San Vicente y Mercedes Umaña-Usulután. *Sandra Mora Martínez*.....161

Reseñas

Sanmartín Méndez (2005): *Marketing Político. Verdades y Mitos* (M&M Editores, Panamá). *César A. Zúñiga Ramírez*.....197

Alejandro Del Valle (2006): *Más allá del empleo y del trabajo. Repensando la vida laboral en las sociedades fragmentadas*. (UNMdP, Bs. As.). *Leandro Paolicchi*.....203

Edelberto Torres-Rivas: *La piel de Centroamérica. Una mirada epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, FLACSO, Costa Rica, 2007. *Guillermo Acuña González*.....206

Ricardo Sáenz de Tejada (2007): *Revolucionarios en tiempos de paz: Rompimientos y recomposición de las izquierdas de Guatemala y El Salvador*. (FLACSO, Guatemala). *Ricardo Salas*.....211

Fernando F. Sánchez C: *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio* (Universidad de Salamanca, 2007). *Rotsay Rosales Valladares*.....213

Resúmenes / ABSTRACTS.....219

Publicaciones recientes de FLACSO-Costa Rica.....225

Publicaciones recientes de FLACSO-El Salvador.....229

Lineamientos para autores.....230

ENCUENTROS

La redefinición de lo posible: Guerra civil y proceso de paz en las biografías de militantes de la izquierda salvadoreña

Kristina Pirker¹

El enfrentamiento bélico que tuvo lugar en El Salvador entre 1981 y 1992² fue antecedido por un proceso de movilización social, el cual tuvo entre sus protagonistas a organizaciones sindicales y campesinas que habían radicalizado sus formas de lucha y sus demandas sociopolíticas. Esta radicalización fue posible, entre otros factores, por la participación constante de militantes de las organizaciones político-militares, como miembros activos y dirigentes de dichas organizaciones (Vázquez, 1997).³ La guerra civil reforzó aún más el vínculo entre guerrilla y

- 1 Candidata al Grado de Doctora en Estudios Latinoamericanos por parte de la Universidad Nacional Autónoma de México, Subdirectora y Coordinadora Académica de Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C. *E-mail:* kristina_pirker@yahoo.com.mx
- 2 Este artículo se basa en los resultados de una investigación sobre los cambios en las lógicas de la movilización y participación política en la izquierda salvadoreña realizada en el marco del Programa de Posgrado en Estudios Latinoamericano de la Universidad Nacional Autónoma de México. Una primera versión fue presentada como ponencia en el III Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas que tuvo lugar en la Universidad Centroamericana, El Salvador, 18,19 y 20 de julio de 2007. La autora agradece las observaciones de los dos anónimos dictaminadores de este artículo.
- 3 Las organizaciones político-militares que en 1980 se unificaron en el FMLN fueron las Fuerzas Populares de Liberación (FPL), Ejército Revolucionario del Pueblo (ERP), Fuerzas Armadas de Resistencia Nacional (FARN), Fuerzas Armadas de Liberación (FAL, brazo armado del Partido Comunista Salvadoreño (PCS)) y el Partido Revolucionario de los Trabajadores Centroamericanos (PRTC).

organizaciones populares: la Unión Nacional de Trabajadores Salvadoreños (UNTS), que se constituyó en 1985 como una alianza amplia de diversos actores sociales para demandar reformas sociales y una solución negociada del conflicto, se convirtió en uno de los principales voceros del proyecto político del FMLN Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN). Su contraparte y adversario principal en el movimiento popular organizado fue la Unión Nacional de Obreros y Campesinos (UNOC), que agrupaba a las organizaciones cercanas al Partido Demócrata Cristiano (PDC). La relevancia política de estas organizaciones en el contexto de la guerra civil se nutría de la necesidad tanto del Gobierno como del FMLN de demostrar su representatividad social por medio de su vinculación con una amplia gama de actores sociales.

Pero esta situación cambió con la firma de los Acuerdos de Paz en 1992: Con la incorporación del FMLN al sistema democrático representativo y su transformación –pese a conflictos internos y escisiones– en la segunda fuerza electoral después de Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), la exclusión política de la izquierda finalizó y el país llegó a ser considerado un caso exitoso de democratización política en Centroamérica (Torres-Rivas, 2001 y 1996). Esto contrastó con la poca capacidad de incidencia política del movimiento popular organizado, lo cual se evidenció en el fracaso del Foro de Concertación Social y Económica. No obstante que la realización del Foro fue un compromiso emanado de los Acuerdos de Paz, no fue posible construir los consensos necesarios entre empresariado, Gobierno y organizaciones populares para instrumentar las reformas necesarias a fin de democratizar las relaciones laborales.

Los estudiosos de la sociedad civil salvadoreña coinciden en que la “politización” del movimiento popular salvadoreño durante la guerra –entendida como el apoyo al proyecto político del FMLN o al proyecto contra-insurgente del gobierno democristiano– fue una de las causas principales para su debilitamiento en los años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz. Por ejemplo, en el caso de los sindicatos antigubernamentales, Mark Anner y Tracy Fitzsimmons señalan que la subordinación sindical al proyecto del FMLN durante la guerra dejó a estos actores sin estrategias propias para los retos que vendrían después. Concluyen los autores que la actuación como “frentes políticos” de la guerrilla, el adoptar lógicas y estrategias “político-partidistas”, en vez de gremiales, hizo que estos sindicatos no estuvieran lo suficientemente preparados para enfrentar fenómenos como la reestructuración productiva, las privatizaciones y la

apatía política generalizada de la sociedad (Fitzsimmons y Anner, 1999). Estas conclusiones han encontrado eco en los mundos del activismo social, como lo demuestra la consigna “Sindicalizar los sindicatos”, que se generalizó después de 1992 para referirse a una nueva estrategia sindical, orientada a recuperar la credibilidad ante las bases obreras a partir de habilidades como *expertise*, pragmatismo ideológico y capacidades de negociación con la patronal, en beneficio de los afiliados.⁴

Pese a su informalidad, los fuertes lazos personales entre dirigentes del movimiento popular y las organizaciones político-militares del FMLN explicarían también por qué las escisiones en el FMLN después de 1994 actuaron como factores adicionales para profundizar la fragmentación y dispersión de la sociedad civil salvadoreña. Varios estudiosos de la izquierda salvadoreña, como Rubén Zamora o Álvaro Artiga-González, han analizado estos conflictos como parte de la transformación del FMLN de un frente guerrillero a un partido legal, en la cual se han tenido que definir aspectos cruciales de la naturaleza del partido como la definición ideológica (socialista o socialdemócrata), la institucionalidad interna —especialmente la relación entre las tendencias políticas y entre dirección y bases partidistas—, así como las prácticas y estrategias más apropiadas para participar en las instituciones de la democracia representativa (Zamora, 2003; Artiga-González, 2006). Si bien estos análisis han contribuido a entender las lógicas de acción propiamente partidarias, no se ha estudiado con la misma profundidad y detalle cómo esta transformación impactó en la subjetividad de los activistas civiles del FMLN que experimentaron la guerra, los Acuerdos de Paz y la pacificación desde las organizaciones populares legales y semilegales. Posiblemente, esta ausencia se pueda explicar por la influencia que ejercieron las teorías de la transición a la democracia en los debates politológicos de los noventa y su premisa sobre la necesaria separación entre los actores de la sociedad civil y los partidos políticos. Pero esta premisa dificulta reconstruir las lógicas sociales que se encuentran tras las apuestas de sindicalistas y activistas campesinos de vincularse con las organizaciones guerrilleras en los setenta u ochenta. Limita, asimismo, entender los procesos de diferenciación por medio de los cuales, después de 1992, ciertas prácticas de la acción colectiva fueron calificadas como anacrónicas y “fuera de lugar”.

4 Esta consigna se repite tanto en las entrevistas de la autora con sindicalistas salvadoreños como en documentos sobre la situación de los sindicatos (por ejemplo, Arriola y Candray, 1994).

Este artículo invita a indagar sobre los cambios en las estrategias de movilización política desde la perspectiva de los militantes civiles de las organizaciones político-militares, quienes antes y durante la guerra civil promovieron el proyecto insurreccional en diversas organizaciones y espacios sociales. Sus estrategias de reinserción civil, incluyendo la redefinición de su vínculo con el partido, no es solamente la otra cara del proceso de institucionalización del FMLN como partido legal; también forman parte de las transformaciones de la sociedad civil y de la sociedad política en El Salvador de la posguerra. A partir de este planteamiento el presente artículo se desarrolla de la siguiente manera: La primera sección sintetiza los principales referentes conceptuales que se utilizaron para reconstruir las lógicas de la acción política, a partir del análisis de historias de vida de militantes civiles y un enfoque etnosociológico. En las otras secciones se presentan algunos hallazgos de la investigación, que se hicieron posibles a partir de esta estrategia analítica.

2. El relato biográfico como relato de prácticas

Nos aproximamos al fenómeno de la formación y transformación de las identidades políticas⁵ en el movimiento popular salvadoreño, a partir de la reconstrucción del *habitus* de los activistas sociales quienes, en diversos espacios sociales –por ejemplo, la fábrica, la comunidad campesina o la universidad–, ampliaron la influencia social de la izquierda y difundieron su proyecto político. En el contexto de violencia política y de participación en las estructuras clandestinas de las organizaciones político-militares, estos activistas interiorizaron una serie de disposiciones y reglas en torno a las prácticas de la movilización social y la participación política que incluía como estrategias legítimas el uso de la fuerza y la acción directa, al mismo tiempo que el reconocimiento de la lucha armada y la insurrección como principios rectores de la acción. Después de que con los Acuerdos de Paz y el fin de la Guerra Fría a escala internacional se declarara el fin del enfrentamiento político y militar, estas estrategias fueron estigmatizadas como “fuera de lugar”, “anacrónicas”, e incluso “contra-productivas” a la democratización.

5 Definimos la identidad política como una relación de pertenencia político-ideológica expresada en prácticas políticas, modalidades de organización y universos simbólicos (Bourdieu, 1990).

Si pensamos estas estrategias y disposiciones en término de *habitus*, es posible recuperar el significado de los actos militantes en relación con las dinámicas y conflictos del campo político, entender cuáles eran los recursos y apuestas que estaban en juego antes y durante la guerra y cómo estos se fueron modificando en el contexto de la transición política.⁶ Esta estrategia analítica requiere de ciertas precisiones conceptuales. El *habitus*, como sistema de disposiciones interiorizadas en la mente y el cuerpo, es condicionado por el campo social que lo produce. Por esta razón, el análisis de entrevistas narrativas orientadas a reconstruir prácticas y disposiciones, tiene que incluir la reconstrucción de las dinámicas sociales y simbólicas de dichos campos. Esto significa no interpretar la historia personal, narrada en una entrevista biográfica, como una representación consistente y coherente de una vida individual, sino tomar en cuenta los discursos sociales presentes que condicionan la narración. En el caso de Centroamérica, en las décadas de 1980 y 1990 se constituyó un determinado discurso sobre el activismo político por medio de los testimonios de militantes y dirigentes políticos en reportajes periodísticos, autobiografías y memorias. A diferencia del testimonio, que asume la vida como una unidad coherente que mediante los acontecimientos va revelando “el sentido” de la existencia individual, articulada en torno a una identidad política y social específica (por ejemplo la de mujer, indígena, obrero o comunista), el relato biográfico se define por ser una construcción discursiva que sigue principios sociales, culturales e históricos (Robin, 1993:181-191).

Conceptualizar la historia de vida como relato biográfico permite, en consecuencia, tomar distancia de las nociones impuestas por los discursos sociales. El término relato significa pensar en la construcción discursiva de cada entrevista biográfica, que remite a sucesos reales, pero que es producida en una situación especial de diálogo. Esto obliga a diferenciar analíticamente entre, por una parte, la “historia vivida” –los acontecimientos objetivamente vividos en un determinado contexto histórico y social– y la “historia narrada” –es decir, las estrategias narrativas empleadas por los entrevistados para dar cuenta de su vida en el contexto de la entrevista–. En consecuencia, las entrevistas biográficas no pueden ser la única fuente

6 La definición de *habitus* sigue la propuesta conceptual de Pierre Bourdieu. Entendemos por *habitus* un sistema de disposiciones duraderas adquirido por el individuo principalmente en el transcurso del proceso de socialización. Puede reestructurarse de acuerdo con la trayectoria social del individuo y los cambios en el campo social en juego. Para una síntesis del planteamiento de Bourdieu sobre campo social y *habitus*, véase, Bonnewitz (2003).

de información, sino que tienen que ser contrastadas y comparadas con otros materiales, datos y documentos que permitan interpretar y contextualizar las “historias narradas”.

En este sentido, y para poder elaborar hipótesis empíricamente fundamentadas sobre el vínculo entre *habitus*, estrategias y campo, resultó útil recurrir al concepto de trayectoria social, definida como una serie de *posiciones* sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio social en sí mismo en movimiento y sometido a permanentes transformaciones. Este concepto permite pensar el itinerario biográfico en términos de desplazamientos sociales y tramos, divididos por bifurcaciones, en donde los agentes hacen apuestas diferenciadas que dependen de sus recursos y condiciones sociales de posibilidad. El valor explicativo de esta conceptualización reside en la importancia que se asigna al análisis de los campos sociales, concebidos como espacios de posiciones y relaciones sociales, que condicionan las posibilidades de acción: el sentido de las acciones y desplazamientos de los agentes solo puede entenderse en función de los cambios que ocurren en los campos sociales en juego (Bourdieu, 1997:82, y 2002:108-113).

Analizar las trayectorias de los militantes que habían participado en las organizaciones populares permitió, por una parte, comprender el sentido de la acción desde la perspectiva de los agentes y, por otra parte, contar con una “brújula” para orientar la mirada sobre la reconstrucción del campo político salvadoreño, enfocando los efectos prácticos de esta en los mundos del activismo social. De las entrevistas realizadas en el transcurso del trabajo de campo, ocho cumplieron con los criterios para someterlos a un análisis sistemático que permitiera reconstruir las trayectorias políticas. Aunque el número pueda parecer bajo, los ocho entrevistados –cinco mujeres y tres hombres– habían participado en una amplia variedad de organizaciones antes, durante y después de la guerra civil: tres de ellos en sindicatos de empresa y en Federación Nacional Sindical de Trabajadores Salvadoreños (FENASTRAS), la federación sindical de izquierda más importante durante la guerra civil; dos entrevistados en el movimiento estudiantil y el sindicalismo del sector público; dos eran dirigentes de una confederación de cooperativas del Sector Reformado y una entrevistada había participado en el Movimiento de Refugiados y Repobladores. Los entrevistados tenían en común la militancia en Resistencia Nacional (con excepción de los dos casos de la confederación de cooperativas), una de las cinco organizaciones político-militares que en 1981 se unificaron en el

FMLN.⁷ Por otra parte, si bien siete entrevistados habían formado parte de las estructuras político-militares, ninguno de ellos se incorporó al ejército guerrillero. Cuatro entrevistados, en el momento en que se realizó la entrevista (2004), seguían participando en el FMLN como afiliados y colaboradores en diversos espacios donde se ejerce la militancia en la posguerra: asambleas municipales, convenciones partidistas, elecciones internas, actividades proselitistas y vigilancia electoral.

3. La militancia como práctica social

El final de la guerra y la integración del FMLN a las instituciones representativas significaron, sin duda, un importante cambio en las prácticas políticas de la izquierda salvadoreña. ¿Pero cómo experimentaron los militantes de base dichos cambios? Para entender la ruptura que significó la desmovilización del aparato político-militar para las modalidades de organización y movilización, conviene describir las lógicas de la acción política que dominaron el campo político salvadoreño desde la segunda mitad de los setenta y los años ochenta.

Varios autores señalan que la creciente relevancia de un conjunto de organizaciones populares antigubernamentales como actores políticos fue una de las expresiones más importantes de la crisis política que se inició con el fraude electoral de 1972. Estas organizaciones⁸ asumieron un papel cada vez más activo como voceros de las demandas de los sectores excluidos, además de que en una coyuntura donde los canales de participación estaban cerrados operaban como espacios de expresión política, donde se expresaban y se disputaban posturas ideológicas. Los grupos guerrilleros pudieron crecer y aumentar su influencia social en la medida en que supieron aprovechar estos espacios, pero también las organizaciones populares se beneficiaron de la participación de los grupos guerrilleros: la actividad de los militantes contribuyó a la consolidación de las estructuras organizativas y a la definición de un discurso político propio. En este contexto surgieron, a partir de 1975, los frentes de masas, expresando el lazo en-

7 Resistencia Nacional surgió en 1975 de una escisión del ERP. En 1994, esta organización abandonó el FMLN para formar –junto con el ERP– el Partido Demócrata.

8 Ejemplos para estos actores fueron la federación sindical FENASTRAS, el gremio de maestros ANDES 21 de junio (Asociación Nacional de Educadores Salvadoreños 21 de junio), organizaciones campesinas como Federación Cristiana de Campesinos Salvadoreños (FECCAS) y la Unión de Trabajadores del Campo (UTC).

tre grupos guerrilleros y movimiento popular radicalizado (Gordon, 1989; Cabarrús, 1983).

Una de las especificidades de las organizaciones político-militares salvadoreñas fue la importancia que atribuyeron, a diferencia del *foquismo* guevarista, al trabajo político en las organizaciones populares. La participación de las masas por medio de la huelga general, la insurrección y la formación de milicias de autodefensa, era considerada un componente central de la lucha armada que condicionaba, por lo tanto, la interacción entre activistas sociales de las organizaciones populares y cuadros guerrilleros. Por ejemplo, Ana, sindicalista de FENASTRAS desde 1976, explicaba que el comité sindical de FENASTRAS operaba para ella como un espacio de socialización política que preparaba el ingreso en un colectivo político de Resistencia Nacional:

Fui aprendiendo otras cosas ¿verdad? A hacer análisis, a verme con ojos más de análisis, la situación no solo para lamentarme, ¿verdad? Como antes, que no leía que no conocía... los orígenes de muchas cosas, de la crisis económica por ejemplo... entonces así empecé a frecuentar otros grupos de estudio, ahí fue como me fui convenciendo cada día más de que si no había participación en el ámbito político de todos y todas las salvadoreñas, no íbamos a cambiar nunca el sistema estructural que en ese entonces se vivía.

La participación en las dinámicas de la representación gremial podía ser el primer paso para incorporarse a un “colectivo de formación política”, como eran denominadas las células urbanas de las organizaciones político-militares, encabezadas por cuadros clandestinos o semiclandestinos. Estos colectivos actuaban como bisagras para articular distintos espacios sociales, por ejemplo, la universidad con la fábrica o la comunidad campesina, y trasladar a estos mundos las dinámicas y conflictos del campo político.

Había diversos actores –activistas sociales, cuadros político-militares, pero también militantes de los dos partidos de oposición más relevantes, el PDC y el Partido Comunista Salvadoreño (PCS) –, que contribuyeron con sus prácticas al fortalecimiento de una contracultura de oposición al régimen militar, en la cual se sostenía el proceso de radicalización política de un sector importante del movimiento popular. Esta contracultura consistía de distintas dimensiones: redes sociales de complicidad (y de simpatía) con las organizaciones armadas; prácticas sociales, como diversas formas de acción directa (sabotajes, tomas de edificios públicos, huelgas ilegales)

y de protesta (pintas en la pared o marchas, para ejercer presión y dar visibilidad pública al movimiento) y modalidades específicas de organización. La contracultura se caracterizaba también por un discurso que enfatizaba la necesidad de que “había que darles un golpe a los militares” –como lo formulaba una entrevistada– y en la revolución política y social como una posibilidad concreta. La sensación de que la revolución era una posibilidad inmediata se reforzó en 1979, a partir de la insurrección popular en Nicaragua y la toma de poder por parte del sandinismo.

El crecimiento acelerado de organizaciones sindicales y asociaciones gremiales en este momento histórico fue acompañado por la virtual desaparición de los pocos canales de expresión política de oposición después de 1977. De esta manera, las organizaciones populares se convirtieron en vehículos para la lucha política. Un sindicalista del sector público lo planteó de la siguiente manera:

Estas organizaciones [*sindicatos del sector público*] nacieron más como producto de la efervescencia revolucionaria y no como de un instinto de clase de los trabajadores. [...] Quizás la gente se contagiaba de esas efervescencias revolucionarias del momento, porque todos los empleados, la mayoría, participaba, incluso en la primera acción de choque que fue la toma del ministerio...” (López, 2000).

Una práctica que aparece recurrentemente en las entrevistas y que se refleja también en fuentes documentales de la época, es la llamada “lucha por la hegemonía”, que solo puede entenderse tomando en cuenta la existencia de las dos grandes subculturas de oposición: la socialcristiana, presente primordialmente en ámbitos universitarios y de clase media, en los Comités Eclesiales de Base y en comunidades campesinas (Cáceres Prendes, 1982). Por otra parte, existía la subcultura comunista que dominaba en el ambiente sindical antigubernamental. La lucha por la hegemonía condensaba un conjunto de prácticas políticas, empleadas por los activistas para incrementar la influencia social de la propia organización, comprobando el carácter de vanguardia política e ideológica del propio grupo y marcar así la diferencia con los otros grupos. Lo que en el plano discursivo se expresó en las discusiones sobre el carácter del régimen militar –por ejemplo, si se trataba de una dictadura “fascista” o “en escalada fascista”–, la pregunta de las alianzas y la estrategia revolucionaria correcta, en el plano de la práctica política cotidiana, producía una competencia

aguda por aglutinar a organizaciones populares en uno de los frentes de masas. La estrategia consistía en insertar militantes de la propia organización en posiciones dentro de las estructuras sindicales y gremiales —representantes sindicales de centros de trabajo, juntas directivas sindicales hasta ocupar posiciones de comités ejecutivos y secretarías generales de las grandes federaciones y uniones campesinas— y desplazar a los representantes de otras corrientes políticas. Pero no se trataba solo de contar con los máximos dirigentes de las organizaciones sociales: la lucha por la hegemonía implicaba que los militantes construyeran liderazgos en el nivel de representación y participación que les tocara, que podía ser un colectivo estudiantil, el comité sindical o la comunidad campesina. De esta manera, se constituyeron redes sociales y lealtades políticas entre organizaciones político-militares y organizaciones populares que se consolidaron durante la guerra y, en algunos casos, siguen hasta el día de hoy.

Dos factores rompieron con estas dinámicas: por una parte, el terrorismo de Estado para controlar el ambiente insurreccional y, por otra parte, el fracaso, en 1981, de la ofensiva militar del FMLN de desencadenar la insurrección popular. No hay lugar para presentar las estrategias encubiertas por medio de las cuales el FMLN mantuvo cierta presencia en las ciudades y los militantes civiles reanudaron sus actividades conforme cesaba la represión masiva. Solamente conviene señalar que la reorganización del movimiento popular después de 1983 respondió a una nueva situación en el campo político, que incluía nuevas condiciones de posibilidad para la acción colectiva. A raíz de la creciente presión internacional por la violación de los derechos humanos en El Salvador y el proceso de apertura política, el periodo de los dos primeros gobiernos civiles, Álvaro Magaña (1982-1984) y Napoleón Duarte (1984-1989), se caracterizó por la alternancia entre momentos de cierta tolerancia estatal ante la actividad de las organizaciones gremiales con momentos donde, al incrementarse la intensidad del enfrentamiento armado, aumentaba también la violencia en contra de activistas sociales considerados colaboradores de la guerrilla. Esta situación obligó a los militantes civiles del FMLN a encubrir su identidad política, presentándose como representantes gremiales, defensores de demandas particulares sin vínculos con una organización político-militar. Conforme avanzaba la guerra, estas estrategias se institucionalizaron en aparatos semiprofesionales dentro y fuera de El Salvador que permitieron administrar las campañas de solidaridad y apoyar las estrategias diplomáticas del FMLN para aislar internacionalmente el gobierno democristiano y presio-

nar a favor de una solución política al conflicto. Asimismo, surgieron ONG (organizaciones no gubernamentales) para atender diversas problemáticas, producto de la guerra y violencia política, como los presos políticos, las comunidades desplazadas y el creciente grupo de repobladores.

Cuando los militantes describen sus actividades de movilización política en este periodo, llama la atención el cambio en la concepción de la organización. A diferencia del periodo previo, cuando la “lucha por la hegemonía” dominaba las lógicas de participación en las organizaciones antigubernamentales, en el contexto de la guerra la organización no era considerada primordialmente una herramienta para introducir y difundir un proyecto político en un espacio social –aunque esta concepción no desaparecía por completo–, sino un instrumento para controlar determinados espacios, crear canales de comunicación y acceder a información estratégica para la conducción de la guerra. La lógica de la “lucha por la hegemonía” no desapareció por completo –cada organización inculcaba en sus militantes que ella y por tanto ellos eran la “vanguardia” política–, pero estaba subordinada al pragmatismo, expresado en la Comandancia General del FMLN, que reconocía la necesidad de la coordinación de las acciones diplomáticas, políticas y militares.

De esta manera, la militarización de la política se transformó en la lógica de acción compartida por todos los actores del campo político salvadoreño que participaban en el conflicto. Las estrategias contrainsurgentes instrumentadas por el ejército salvadoreño buscaban transformar cada espacio social en una expansión del campo político, en donde se reproducía el enfrentamiento militar con el enemigo. Por su parte, en la estrategia político-militar del FMLN, la función del movimiento popular era desgastar políticamente al Gobierno y preparar, a partir de 1987, las condiciones subjetivas para una segunda ofensiva militar. Esta estrategia se evidencia en las descripciones de los entrevistados de la “agitación constante” de la movilización social, destacando el carácter contestatario de la protesta:

Siempre estuve en las calles gritando justicia y repudiando la injusticia, nunca me tapé la cara (Manuel).

Y nosotros teníamos una consigna que gritamos en las marchas que decía “¡A más represión, más lucha!” Y yo creo que eso es lo que pasa, que entre era más dura la represión y más nos aventábamos... (Maria).

O la confrontación con las fuerzas del Estado y con los patronos:

FENASTRAS se caracterizó por responder por sus líderes y dar respuestas categóricas [...] una acción de la policía era una acción de FENASTRAS, era una cuestión de medir poder pues y eso era una guerra santa, revolucionaria (Horacio).

Presentamos listas de peticiones al ministro y como no daba todo, íbamos a la huelga, hacíamos concentraciones, marchas alrededor de la cuadra del ministerio (Celso).

Las citas dan cuenta de las percepciones sobre la movilización social que dominaban en los círculos del activismo revolucionario de este periodo y que la consigna “A más represión, más lucha” logra expresar acertadamente: Para crear condiciones favorables al cambio político había que privilegiar la acción directa por encima de la vía institucional y agudizar los conflictos sociales en diversos ámbitos, como el laboral, agrario o estudiantil. De acuerdo con esta lógica, la acción armada era la estrategia privilegiada en torno a la cual se articulaban las demás estrategias de presión.

Para los sindicalistas, mantener el equilibrio entre la estrategia del FMLN de desestabilizar el Gobierno y las disposiciones de los obreros a movilizarse en función de demandas particulares era un arte, alterarlo permanentemente en función de implementar la línea político-militar desgastaba el liderazgo sindical. Esto se puede concluir a partir de las respuestas de María a la pregunta por las estrategias para reconstruir colectivos sindicales y grupos políticos decapitados por la represión:

Primero, era ser real representante de los trabajadores y no ser un cucurucho o un sombrero vacío ¿no? Entonces, en la medida en que ellos te reconocían como alguien que estaba llevando sus demandas auténticas hacia arriba, en esa medida también los trabajadores te protegían porque la gente estaba consciente de que eso era poner en peligro la vida; entonces de alguna forma ellos te brindaban cobertura [...] por ejemplo, si alguien veía que estaba paseándose por allí alguna patrulla o que habían llegado a preguntar por alguien de nosotros inmediatamente cualquier trabajador iba y te decía: “Hemos visto esto y no sé qué...” entonces uno tomaba sus medidas, ¿no? *[Ella cuenta el caso de un médico, militante de Resistencia Nacional, que fue sacado por los trabajadores en una camilla del hospital para que no lo*

detuviera la policía] En la medida en que no existía un nexo, sino que los trabajadores te veían como alguien que en nombre de ellos andaba nada más haciendo grilla y desorden en esta medida te desconocían y decían que los estabas poniendo en peligro a ellos.

Las tensiones que se mencionan a partir de tener que reconciliar las líneas del trabajo clandestino con las estrategias para construir una legitimidad como representante gremial, dan cuenta del conflicto latente al interior de la estructura de la organización, que no se manifestaba directamente gracias a la cohesión del grupo que el mismo enfrentamiento y la represión propiciaba. Expresan las jerarquías entre lo político-militar y lo civil, producidas por la militarización de la política. Una vez terminada la guerra, estas jerarquías incidieron en el rumbo que las trayectorias políticas de los militantes tomarían. Mientras durante la guerra civil el aparato militar del FMLN consolidó su posición central en el espacio político, los militantes ubicados en las organizaciones populares perdieron visibilidad política debido a que en sus prácticas políticas cotidianas tuvieron que actuar de forma encubierta. En cambio, la Comandancia General del FMLN ocupó cada vez más la posición de portavoz principal del movimiento de oposición al Gobierno salvadoreño, lo cual le confería suficiente prestigio y poder para determinar, en el momento de las negociaciones de paz, los posicionamientos principales con respecto a las reformas institucionales consideradas imprescindibles.

4. Reconversiones, desplazamiento y rupturas: Diferentes estrategias para enfrentar el cierre del campo político

En esta reconstrucción de prácticas y estrategias militantes, ya es posible entrever el *habitus* militante que entró en crisis en la década de los noventa. Pese al peligro de la simplificación, conviene sintetizar tres rasgos particulares de este sistema de disposiciones y prácticas: la mística de sentirse parte de una comunidad virtuosa, reflejada en las prácticas de la lucha por la hegemonía, el principio de la tecnificación del activismo —es decir, la especialización en ciertas funciones como recaudación de fondos, trabajo internacional— y el reconocimiento de las jerarquías militares como principio interno de diferenciación, producto de la militarización de la política.

Al iniciarse las negociaciones de paz, la visibilidad del aparato militar y diplomático del FMLN en el campo político nacional e internacional se materializó en la mayor atención que recibieron las necesidades y demandas de los combatientes y de las bases rurales de apoyo del FMLN, mientras las demandas de la militancia civil pasaron a un segundo plano. Los efectos prácticos de esta lógica de representación –la reconversión de los principales comandantes militares en políticos profesionales y la falta de atención a la agenda de reformas socioeconómicas– se convertiría en una de las razones para la frustración de muchos activistas y colaboradores del FMLN después de 1992. Dadas las lealtades políticas que se habían construido desde antes de la guerra, los conflictos en la dirección partidista impactaron también en la vida interna de las organizaciones populares. Así, la salida del ERP y de Resistencia Nacional del FMLN en 1995 produjo un desmantelamiento de estructuras que articulaban a diferentes gremios y asociaciones entre sí y con el FMLN.⁹ La desarticulación generó entre los activistas afectados una sensación de ‘orfandad política’, como lo expresó Celso:

“la organización que más movimiento sindical tuvo fue la RN. Si fijate, entre todas juntas el PC y las FPL no hacían lo que nosotros teníamos entonces en el movimiento sindical. [...] El Partido se nos deshizo, desapareció, y no hay nada que nos agrupe, que nos nuclea [*sic.*], andamos todos dispersos y hay una atomización horrible [...] Cada quien velando por su santo...”

Quienes permanecieron en el FMLN –principalmente las bases de las FPL y del PC– estigmatizaron a los miembros de las otras organizaciones como ‘traidores’, reproduciendo, de esta manera, las divisiones político-ideológicas de los setenta y ochenta. Al faltar el vínculo político, se aceleró la dispersión y el debilitamiento de las organizaciones populares, justo en el momento en que las políticas gubernamentales hubieran requerido la unidad de acción. Otra vez Celso:

9 La transformación del FMLN en partido legal y los retos que enfrenta ha sido analizada, por ejemplo, por Zamora (2003), González (2003). El impacto de la salida del ERP sobre las organizaciones campesinas en las zonas de Usulután (donde el ERP había tenido una presencia importante durante la guerra), está mencionada en el estudio de Elisabeth J. Wood (2003:261).

El partido al que yo pertenecía rompió con el FMLN en 1994, tuve que renunciar a la UNTS aunque los daneses que mantuvieron a la UNTS llegaron en 1995 a buscarme para que volviera... ellos me iban a pagar, que renunciara al Ministerio de Educación, y que yo pasaba a ser como un empleado del Gobierno de Dinamarca, ¿verdad?, dirigiendo a la UNTS, porque vieron eso en 1994, eso se vino a pique, ¿verdad?, y como que los daneses también miraban el informe, porque yo fui a Dinamarca, ¿verdad?, miraban el informe de la UNTS porque yo dejé el proyecto [...] pero les dije que no, como ya yo no sentía respaldo político ¿verdad?, mi partido se había salido del FMLN y ahí seguía la gente del FMLN en la UNTS iba a llegar sin respaldo político, más que el respaldo económico de Dinamarca... pero que siempre yo iba a sentir que la gente del PC me iba a boicotear, que la gente de las FPL me iba a boicotear, que la gente del PRTC me iba a boicotear, entonces yo iba a estar solo. Me ofrecieron un buen dinero pues, no dejó de tentarme, era como tres veces lo que gano aquí en el Ministerio de Educación, ¿verdad?, pero les dije que lo lamentaba mucho, que yo ya no me iba a sentir bien ahí.

Las prácticas gremiales construidas para sustituir formas de participación política en un contexto de restricción al ejercicio político, perdieron legitimidad en el contexto de la democratización política de los 90. En consecuencia, empezaron a perfilarse otras estrategias de acción, con base en los recursos y competencias adquiridas durante la guerra: En primer lugar, siguió la profesionalización y la tecnificación del activismo en diversos espacios sociales, muchas veces posibilitadas por redes sociales y “contactos”, construidos en el contexto de la guerra. Exdirigentes y activistas de las organizaciones populares pudieron insertarse en el mundo social de la política profesional, como asesores de los gobiernos municipales del FMLN o trabajando para la bancada legislativa del FMLN.

Otra posibilidad de reinserción ha sido por medio de las ONG. La proliferación de organizaciones civiles en el contexto de la reconstrucción de la posguerra, ha evidenciado una reformulación de los principios que legitiman la acción social. Si antes la legitimidad residía, fundamentalmente, en el número de representados, la capacidad de movilización de las bases sociales o la universalidad de las demandas planteadas, hoy cuentan más cualidades como “experticia”, “credibilidad”, ‘transparencia’, ‘eficiencia’

o el conocimiento detallado y profundo de temas específicos y las necesidades de grupos particulares (Méndez: 2004).

Otra estrategia, adoptada por los dirigentes sindicales, fue el regreso a prácticas propiamente gremiales de defensa de los intereses de los afiliados. Un segmento del sindicalismo antigubernamental optó por resistir a las políticas gubernamentales desde la trinchera gremial, apostando a la confrontación directa. Dadas las correlaciones de fuerza, estas estrategias –por ejemplo, en el caso de las privatizaciones de las empresas estatales y servicios públicos– no pudieron impedir la derrota sindical. Otro segmento decidió tomar distancia de la actividad partidaria, y con la justificación de la autonomía sindical, empezó a emplear estrategias más pragmáticas y técnicas en las negociaciones con la patronal. Pero esta estrategia –que en algunos casos ha sido exitosa– implicó también tomar distancia de otras luchas sociales, consideradas ajenas a los intereses de las propias bases.

Por ejemplo, el sindicato del sector eléctrico STECEL –que había sido disuelto en 1980 por sus vínculos con el movimiento revolucionario y cuyos dirigentes habían sido encarcelados–, participó –otra vez legalizado– en las negociaciones sobre la privatización de la distribución de la electricidad en 1993. La dirección sindical logró que un 15 por ciento de acciones fuera transferido a los trabajadores. Ser reconocido ante la dirección de la empresa como interlocutor, significó un logro importante para el sindicato, pero otros sindicatos criticaron esta decisión, porque –según ellos– contribuyó a la división del movimiento sindical en torno a posturas divergentes sobre la privatización. La siguiente cita ilustra esta “reconversión” hacia un mayor pragmatismo como respuesta a los cambios económicos, políticos e ideológicos.

5. ¿Cuándo se inicia esta discusión sobre la privatización?

Los primeros planteamientos los hicimos en 1993. Cómo íbamos a enfrentar la modernización, privatización, globalización en temas que nadie estaba tocando... y la CEL se estaba preparando también en los tiempos de paz, que eso era lo primero que iba a dinamizar y metíamos todos los recursos, qué cuáles habían sido las experiencias en Europa de los sindicatos y cuál era la visión que tenía aquí el liderazgo, que traíamos nosotros... te podría decir que hubo mucha discusión interna primero y después con las bases, y después que definimos la estrategia de enfrentar esa situación... con dos alternativas, una era enfrentarla solo nosotros y otra era si lograr-

bamos sumar al resto del movimiento sindical en El Salvador y no tener dos proyectos. Porque era con el nivel de radicalización, con el nivel de ideologismo y el concepto de pureza en los sindicatos digamos más fuertes o de izquierda o lo que siempre se había dicho aquí o como se había concebido la ideología del movimiento sindical... pues la confrontación era grande con las ideas nuestras [...] qué si no se podía detener [*la privatización*] ¿qué ibas a hacer?, ¿dejar que otros se llevaran la parte tuya? Si estaban repartiendo la nación o parte de la nación... hubo una “o participás o no participás” ¿qué trae una cosa contra la otra? [...] *La responsabilidad de ser dirigente es no sólo decir “no, esto quiero”, sino más que todo pensar en los de atrás, no lo que uno quiere ni lo que le dice el partido.*¹⁰ (Horacio)

La ‘lista’ de estrategias no estaría completa si no tomábamos en cuenta la de “irse para la casa”. Abandonar formas directas de participación social y política probablemente ha sido la reacción más común a las transformaciones sociales y políticas en la década de los noventa. La cadena de la trayectoria política podía interrumpirse por varias razones: el desencanto y el cansancio, el reinicio de una trayectoria profesional interrumpida por la militancia, la necesidad de “ganarse el pan” o la migración a raíz de la falta de perspectivas profesionales (y políticas) en El Salvador de la posguerra, a veces junto a la desarticulación de las organizaciones políticas de origen. Analizar estas respuestas pragmáticas e individuales a los cambios ocurridos es importante para el estudio de la acción colectiva, porque evidencian el patrón de comportamiento social dominante de la década de los noventa: una generalizada desmovilización social que ha afectado a los partidos políticos, las organizaciones populares y las ONG por igual.

6. Proyectos inconclusos

Un punto que no se ha abordado hasta este momento es el significado del ascenso de ARENA al Gobierno en 1989, aunque las consecuencias de este cambio de gobierno condicionan los esquemas narrativos de los relatos biográficos. La crisis política de finales de los años setenta permitió la unificación de la derecha y la obligó a reformular y modernizar su proyecto político y económico. En este contexto histórico, los principios de la política económica neoliberal, con su énfasis en la apertura de los mercados nacionales, la privatización y el desmantelamiento de las instituciones

¹⁰ Las cursivas son de la autora.

reguladoras del Estado, encajaban en la tradición antiestatista y librecambista de la élite económica salvadoreña. En cambio, tanto el proyecto desarrollista-estatista del PDC como el proyecto socialista-antiimperialista del FMLN parecían propuestas anacrónicas y contrarias al sentido común. En el caso del FMLN, y de la izquierda en general, una serie de acontecimientos internacionales que sucedieron alrededor de 1989 –entre ellos, el derrumbe del bloque socialista, la entrada de Cuba al periodo especial en tiempos de paz y la derrota del sandinismo en Nicaragua– contribuyeron a la pérdida de certezas y a una sensación entre la militancia de que el proyecto socialista solamente servía como un referente utópico cuya concreción por medio de la práctica política era imposible.

Todo esto implicó una correlación de fuerzas favorable a la derecha que permitió separar la incorporación política del FMLN de la construcción de consensos sobre las políticas económicas. Entre 1989 y 1999, el Gobierno –apoyándose en una mayoría de partidos de derecha en la Asamblea Legislativa– pudo impulsar rápidamente las principales reformas económicas, con excepción de la reforma al sistema público de salud, sin que las manifestaciones de descontento y la resistencia de los movimientos populares pudieran impedirlo (Segovia, 2002:37). Las reformas neoliberales fueron, por lo tanto, determinantes para las dinámicas del campo político posbélico porque expresaron la apuesta hecha desde el poder de convertir el mercado en el mecanismo primordial de control y de *disciplinamiento* social, por medio de políticas para desmontar las funciones redistributivas del Estado, dismantelar los servicios públicos y limitar la democracia en términos institucionales y conceptuales a los procedimientos electorales.

La desmovilización de la guerrilla después de 1992 afectó no solo a los combatientes armados, sino, también, a las estructuras clandestinas que habían articulado las organizaciones político-militares con los gremios sindicales y campesinos, y las organizaciones no gubernamentales de la segunda mitad de los años ochenta. Por lo tanto, la “reinserción” a la vida civil no era solo un momento crítico para los combatientes guerrilleros, sino para todos los activistas obligados a redefinir su lugar en el campo político, sus lealtades ideológicas y sus lazos con el FMLN como partido electoral. El desenlace de este momento crítico en la trayectoria individual incide en la valoración que, desde el presente, se hace sobre el pasado militante. Las tres citas ilustran el balance ambiguo después de 12 años de paz:

Los sindicatos los han ido acabando Calderón Sol y *Paco* Flores, y todo vale madre si gana ARENA hoy; quizá este cuento que te estoy contando ahora, dentro de dos años ya no te lo voy a estar dando [...] te voy a decir: “mirá, ya no trabajo en el Ministerio de Educación.” [...] así está la triste historia del movimiento sindical (Celso).

Creo que en lo que nosotros estábamos muy ocupados adentro, tratando de ver que hacíamos para que la gente tuviera de comer y cómo [*la*] volvés a insertar en el mercado productivo, los grandes empresarios estaban haciendo sus nexos a nivel de monopolios internacionales y todo esto y volvieron a El Salvador, pero mucho más poderosos (María).

La gente está menos temerosa, por ejemplo, hoy quien se quiere poner su placa, la camiseta con las cuatro letras [FMLN] se la pone y no hay el peligro de que lo vayan a matar o a secuestrar por esto; cualquiera puede decir: ‘yo soy militante del Frente’ o ‘quiero votar por el Frente’, así, libremente, y lo más que puede pasar es que lo despidan de su trabajo, pero no que lo vayan a matar (Ana).

Los entrevistados reconocen los avances que se lograron en términos de participación política con la desmilitarización de la sociedad y el (relativo) aislamiento de la ultraderecha y sus estrategias de exterminio. El hecho de poder ejercer abiertamente una militancia de izquierda y mostrar la afinidad ideológica por medio de sus símbolos, es considerado, por lo tanto, un cambio importante en las condiciones para hacer política.

Al mismo tiempo hay una marcada diferencia entre, por un lado, la coexistencia de izquierda y derecha en el campo político y, por otro lado, las restricciones que se siguen experimentando en el espacio social. A esta contradicción apunta la cita de Ana, que cuenta cómo en algunas empresas manifestar la identidad partidista aún hoy puede provocar un despido. Asimismo, el comentario de Celso da cuenta de cómo los ministerios se deshicieron de los sindicalistas de izquierda por medio de recortes de plazas y programas de retiro voluntario. María introduce otra temática que explica la ambigüedad de los balances: la democratización política no fue acompañada por una democratización social, entendida como redistribución de los ingresos. La percepción de María acerca de la reorganización económica y financiera del empresariado se refuerza con lo que sucede en el campo. Para activistas de las asociaciones de cooperativas, la reforma agraria del gobierno democristiano fue revertida por los gobiernos de ARENA en los años noventa, cuya política de impulsar por vía legal la parcelación de las

cooperativas agrícolas, ha facilitado un nuevo proceso de concentración de las tierras.

El balance del periodo transcurrido después de los Acuerdos de Paz depende de la trayectoria de cada entrevistado en los noventa, si la experimentó como un ascenso social o como una desvalorización de su posición y prestigio. Por ejemplo, el liderazgo político y social de los dirigentes sindicales entrevistados se debilitó de manera importante después de 1992, al coincidir los cambios económico-estructurales –que provocaron despidos, privatizaciones y pérdidas de centralidad productiva de empresas y sectores clave para el sindicalismo anti-gubernamental– y los conflictos políticos al interior del FMLN. Por lo tanto, sus visiones del periodo son marcados por una sensación de progresiva marginación política que refuerza las conclusiones en cuanto a que la pacificación no cumplió sus promesas. Citamos como ejemplo a Horacio, quien considera que su desencanto no deriva de la solución negociada del conflicto bélico “como organización la militancia sabía que teníamos que hacer un proceso de negociación, que había que prepararse para ello y que no era el poder total lo que se iba a lograr” –, sino darse cuenta de que el movimiento sindical salvadoreño no contaba con un proyecto propio, sino que siempre se había subordinado a fuerzas político-partidistas. Según Horacio, esta carencia se volvió visible, cuando la pérdida del vínculo entre organizaciones político-militares y sindicatos desvalorizó el capital político de los dirigentes sindicales basado exclusivamente en un vínculo político-partidista. Al no contar con un proyecto propio, el repertorio de protesta pierde sentido:

Lo que vendés como dirigente es esperanza ¿verdad? Algún día mejoría y hay que construirla... y por supuesto que yo estoy satisfecho de lo que hice, me metí consciente en esto, lo analicé, los riesgos, ¿verdad? Yo discutí con mis hijos más grandes y con mi mujer... Pero es una cosa de cuando tenés vocación de servicio, ¿verdad?, nada más y no te llevan las intereses personales [...] Todo el proyecto de los trabajadores no hay, yo te lo aseguro, no hay, más que volver a salir a las calles a hacer huelga [...] mira, si yo tenía control desde el 75, 76, comienza la lucha ideológica y hasta 90, allá adentro y luego un poco de paz, y después vuelve la lucha ideológica y seguir en la misma idea... no fijate que estas cosas son las que para mí me agotan, y a lo mejor por viejo, pero ya la tolerancia como que se me agotó [...] y no sirvo para que me humillen; yo no doy trato así; no me gusta sentirme ultrajado o humillado aislado, dependiente [...] de cierta

manera te aíslan, ya no eres nadie importante, que no sos útil y, entonces, ¿qué estás haciendo?

Falta de importancia, de “utilidad”, de reconocimiento... con estas palabras describen los sindicalistas la desvalorización de su capital político. Celso, sindicalista del sector de empleados públicos, cuenta el proceso de pacificación como una sucesiva pérdida de posiciones y cargos político-sindicales, lo cual da cuenta de la progresiva marginación del movimiento sindical en el campo político. Mientras durante la guerra Celso fue dirigente nacional de la UNTS por parte de Resistencia Nacional –un puesto más político que gremial que servía para dialogar directamente con los ministros del gobierno de Napoleón Duarte– el desmembramiento de su organización política significó para él perder sus cargos hasta quedarse solamente con la posición de secretario general de una asociación sindical, que había asumido desde antes de la guerra. Celso sigue participando en el FMLN; por lo tanto, sus palabras expresan la tristeza por la marginación política, cuando señala que el FMLN aún no ha saldado sus deudas con el movimiento popular, que puso tantos muertos durante la guerra sin obtener un reconocimiento correspondiente por el partido.

Una estrategia de algunos militantes, para enfrentar la marginación política y legitimar su liderazgo, ha sido la transferencia de las habilidades organizativas y del compromiso ético del movimiento revolucionario a otros grupos sociales sin privilegios, como, por ejemplo, las mujeres. Tomando en cuenta en el análisis de las trayectorias, los “puntos de partida” de tres de las cinco entrevistadas –una fue trabajadora textil, otra fue la esposa de un activista campesino y ama de casa, y la última trabajadora informal– y sus puntos de llegada –cuadros técnicos de ONG y, en un caso, concejal municipal–, dan cuenta que bajo ciertas circunstancias la militancia o participación en una organización social se podía convertir en un mecanismo de ascenso social. La agenda feminista ayudó a que estas mujeres de origen popular recibieran la capacitación, incentivos y reconocimientos necesarios para que desde una posición de “activista inquieta” pudieran iniciar un camino propio como agentes en el campo político salvadoreño. Beneficiadas por un ambiente internacional, preocupado por el tema de la equidad y los derechos de la mujer, las ex militantes apostaron a la politización de la identidad de género, para elaborar estrategias de acción, construir grupos y acceder a recursos materiales y simbólicos.

Un tema importante en estos relatos biográficos es el tema de la identidad política y de la organización partidista. Por más distante que estaban

algunos de los entrevistados del FMLN cuando se llevaron a cabo las entrevistas en el 2004, la reflexión sobre el partido, sus aciertos y errores, formaba parte de su discurso. En el tratamiento de esta temática había diferencias, condicionadas por la identidad partidista, entre los que seguían militando en el FMLN y los que se habían salido. Los que abandonaron el activismo partidista en el periodo de la posguerra, conciben el partido como un actor ajeno. Sin embargo, por medio de sus amistades, el trabajo en ONG, gobiernos municipales del FMLN u organizaciones comunales, participan de las redes que articulan la sociedad civil salvadoreña; conjunto este de asociaciones civiles, medios de comunicación, consultores y líderes de opinión que surgieron en el contexto de la pacificación, con la sociedad política.

Los entrevistados que siguen participando en el FMLN tienen una relación compleja con el partido. Por una parte, identifican al FMLN como “su partido”, al mismo tiempo que siguen considerando a las organizaciones político-militares ya disueltas como su “raíz partidista”. Los ex militantes de Resistencia Nacional se sienten traicionados por su dirigencia –que abandonó el partido– y discriminados por los dirigentes actuales del FMLN que pertenecieron a otras organizaciones político-militares. Para enfrentar esta situación, formaron el “Movimiento Patria para Todos” (MPT), como una red de organizaciones sociales e individuos para aparecer como grupo cohesionado, capaz de negociar con los dirigentes del FMLN. Esta tendencia de formar redes, corrientes o fracciones –por cierto, compartida por los militantes de las otras organizaciones– también da cuenta de la disposición de organizarse en torno a agendas programáticas y posicionamientos ideológicos, como es el *habitus* político de la izquierda salvadoreña en particular, y de la izquierda radical en general.

Lo que las entrevistas permiten visualizar es la articulación histórica entre el proyecto estratégico de la izquierda –como un conjunto de proyectos colectivos de grupos específicos luchando por tierra, derechos sindicales o el cese a la represión política– y las apuestas individuales, que daban sentido a la acción política, y que constituyeron el *habitus* militante que sigue operando hasta el día de hoy. Estas apuestas colectivas, al ser proyectos inconclusos y no cumplidos, siguen operando como ejes que constituyen el horizonte histórico y organizan la memoria. Pero las expectativas individuales tienden a cambiar en función del nuevo contexto social y político y del ciclo vital individual, como lo señala la expresión de Héctor: “a lo mejor por viejo pero ya la tolerancia como que se me agotó”.

El desenlace de la trayectoria militante no depende, entonces, solo del desencanto o de los conflictos partidistas, sino de otros factores como, por ejemplo: el momento del ciclo vital en el cual se encontraba el entrevistado cuando la cohesión organizativa del partido empezó a romperse; el capital cultural y social del cual disponía; así como los propósitos (“proyectos personales”) que podía visualizar como posibles. La pregunta por las condiciones sociales en las cuales la militancia pudo convertirse en un catalizador de potencialidades o, en cambio, resultó ser un obstáculo capaz de interrumpir definitivamente trayectorias políticas o profesionales, es una pregunta que se desprende de nuestros resultados y que abre una nueva línea de investigación sobre las transiciones a la democracia a partir de la sistematización de trayectorias políticas tanto de activistas de base como de dirigentes sociales y políticos.

7. Conclusiones y reflexiones finales

Aunque quisiéramos solamente analizar la situación de las organizaciones populares en la posguerra, el análisis de trayectorias demuestra la imposibilidad de omitir el periodo previo. La guerra y el terrorismo de Estado de la década de los ochenta actuaron como mecanismos de *disciplinamiento* social que prepararon el terreno para otro tipo de control: el *disciplinamiento* mediante los mecanismos del mercado implantados después de 1989 con el ascenso de ARENA al Gobierno. Por eso no se pueden estudiar las políticas económicas del gobierno de ARENA, instrumentadas en un principio sin mayor resistencia social, si no se toma en cuenta el contexto previo de la guerra, y tampoco se pueden omitir los múltiples lazos que articulan hoy en día los “nuevos” y los “viejos” actores colectivos.

El análisis de los relatos biográficos permite visualizar la articulación entre lo viejo y lo nuevo y considerar aspectos que van más allá de las dimensiones institucionales de los Acuerdos de Paz, para valorar el impacto del movimiento revolucionario. Si bien la crisis de la segunda mitad de los setenta no pudo derrumbar el sistema de dominación política, obligó a los grupos dominantes a abrir espacios institucionales a la participación de la izquierda. Las trayectorias políticas de los entrevistados dan cuenta de que la militancia en el contexto específico de la pacificación salvadoreña –que se caracterizaba por la activa participación del FMLN, de organizaciones de base y ONG en la instrumentación de los Acuerdos de Paz– permitió a algunos acceder a ciertas instancias políticas y gubernamentales, como,

por ejemplo, gobiernos municipales. Esta situación apunta al debilitamiento de algunas de las barreras sociales y culturales que habían impedido la participación de agentes históricamente excluidos por razones de clase, género o pertenencia étnica en el ejercicio político.

No hay que olvidar que las trayectorias reseñadas en esta investigación son excepcionales porque el debilitamiento de las barreras sociales a la participación política benefició principalmente a este pequeño segmento de militantes y cuadros políticos, que no se “fueron a la casa”, y no a las bases sociales del movimiento revolucionario en general. Pero los casos de estos hombres y mujeres ejemplifican la ampliación de la sociedad civil organizada, donde coexisten, de manera conflictiva, formas organizativas y prácticas de participación y representación, surgidas antes y durante la guerra civil, con nuevas demandas, intereses sociales y grupos representados. Los relatos biográficos indican que una de las tendencias centrales del activismo de la posguerra fue la transferencia del compromiso ético y político, que durante la guerra había sido con la causa revolucionaria, a la representación de grupos sociales específicos como, por ejemplo, mujeres. Esto puede interpretarse como una nueva lógica en las prácticas de representación que reemplaza, como principio para acceder al campo político, el *imperativo ideológico* por un *imperativo técnico*, más neutral y que reconoce la importancia del conocimiento específico (la *expertise*) para participar en los debates sobre la política y el Estado. Pero este fenómeno apunta también a la disposición de un grupo social (reducido pero existente) de continuar con la defensa de los sectores vulnerables y de participar en el campo político como sujetos que no permiten que su actividad política sea limitada a la participación electoral instrumental.

La diversificación de las modalidades de organización se hizo posible a partir del distanciamiento entre la expresión partidista del movimiento revolucionario y organizaciones sociales. Ambas modalidades de organización –con sus múltiples ramificaciones ideológicas y sectoriales– han contribuido a una subcultura de izquierda, que trasciende las estructuras partidistas del FMLN e imprime con sus horizontes históricos y prácticas simbólicas, con sus conflictos históricos y apuestas colectivas, su marca particular a la política salvadoreña de la posguerra.

Bibliografía

- Arriola Palomares J. y Candray J.A. (1994): *Derechos prohibidos. Negociación colectiva y sindicatos en El Salvador*, (San Salvador, UCA/Serie Documentos de Investigación N.º 1).
- Artiga-González, A. (2006): “El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones”, en *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. 3, N.º 2, diciembre.
- Bonnewitz, P. (2003): *La sociología de Pierre Bourdieu*, (Buenos Aires, Nueva Visión).
- Bourdieu, P. (2002): *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, (México, Taurus).
- _____ (1997): *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, (Barcelona, Anagrama).
- _____ (1990): *Sociología y Cultura*, (México, CONACULTA/Grijalbo).
- Cáceres Prendes, J. (1982): “Radicalización política y pastoral popular en El Salvador”, en *Estudios Sociales Centroamericanos*, Año XI, N.º 33, septiembre-diciembre.

- Cabarrús, C.R. (1983): *Génesis de una revolución. Análisis del surgimiento y desarrollo de la organización campesina en El Salvador*, (México, Editorial Casa Chata).
- Fitzsimmons T. y Anner, M. (1999): “Civil Society in a Postwar Period. Labor in the Salvadoran Democratic Transition”, en *Latin American Research Review*, Vol. 34, N.º 3.
- González, L.A. (2003): “De la ideología al pragmatismo. Ensayo sobre las trayectorias ideológicas de ARENA y el FMLN”, en *Estudios Centroamericanos*, Año LVIII, N.º 661-662, noviembre-diciembre.
- Gordon, S (1989): *Crisis política y guerra en El Salvador*, (México, Siglo XXI).
- López, N. (2000): “Un líder en Educación, antes, durante y después de la guerra civil. Entrevista con Carlos Henríquez, Secretario General de ATRAMEC”, *Colatino*, 16 de noviembre.
- Méndez, J.E. (2004): Sociedad civil y calidad de la democracia, en PNUD, *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, (New York, PNUD).
- Robin, R. (1993): ¿Es la historia de vida un espacio al margen del poder?, en Aceves Lozano, J. (comp.), *Historia oral*, (México, Instituto Mora/UAM).
- Segovia, A. (2002): *Transformación estructural y reforma económica en El Salvador. El funcionamiento económico de los noventa y sus efectos sobre el crecimiento, la pobreza y la distribución del ingreso*, (Guatemala, F&G Editores).
- Torres-Rivas, E. (2001): “La pacificación de la guerra”, en *Foreign Affairs en Español*, verano de 2001, disponible en línea www.foreignaffairs-esp.org.
- _____ (1996): Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica, en *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Vol. 22, N.º 1.

Vázquez, M. (1997): Del desafío revolucionario a la reforma política. El Salvador, 1970-1992, en I. Sosa (coord.), *Insurrección y democracia en el Circuncaribe*, (México, CCyDEL/UNAM).

Wood, E.J. (2003): *Insurgent Collective Action and Civil War in El Salvador*, (Cambridge, Cambridge University Press).

Zamora, R. (2003): *La izquierda partidaria salvadoreña: entre la identidad y el poder*, (San Salvador, FLACSO).

Anexo
Entrevistas biográficas

Fecha	Nombre*	Organización	Grupo Guerrillero
Diciembre 2003	María	ATRAMEC y FENASTRAS	Resistencia Nacional
Marzo 2004	Horacio	STECCEL y FENASTRAS	Resistencia Nacional
Marzo 2004	Celso	ATRAMEC y UNTS	Resistencia Nacional
Marzo 2004	Ana	FENASTRAS	Resistencia Nacional
Marzo 2004	Manuel	CONFRAS	Ejército Revolucionario del Pueblo
Marzo 2004	Marta	CONFRAS	
Marzo 2004	Adriana	Movimiento de desplazados y repobladores	Resistencia Nacional
Marzo 2004	Daniela	ANDES y Bases Magisteriales	Resistencia Nacional

*/ Nombres ficticios.

ENCUENTROS

La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006

Manuel Barahona Montero¹

Tradicionalmente, la pobreza se ha medido por indicadores que reflejan una situación de carencias en una o varias necesidades identificadas como esenciales: ingreso suficiente para la alimentación del grupo familiar; vivienda adecuada y servicios de agua, luz y alcantarillado, y acceso a un nivel básico de salud y educación. Las primeras mediciones realizadas en Costa Rica considerando la insuficiencia de ingresos, a inicios de los años sesenta, mostraban que prácticamente la mitad de la población era pobre.²

El empuje económico que siguió a la Guerra Civil de 1948, en medio de un entorno internacional favorable, aunado a un deliberado impulso de políticas públicas en el ámbito social, posibilitó alcanzar resultados positivos en educación y salud (reducción del analfabetismo, incremento de la cobertura de la educación primaria y secundaria, reducción de la mortalidad infantil, ampliación de la esperanza de vida, entre otros).

- 1 Catedrático de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional, consultor en Política social de UNICEF, *E-mail*: mabm60@racsa.co.cr.
- 2 Este artículo tiene como base el documento *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad - Financiamiento Políticas – Programa's* preparado por Sary Montero y Manuel Barahona, consultores de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y publicado como número 77 de la Serie de Política social de CEPAL.

A pesar del carácter pretendidamente universal de estas acciones, a la altura de los setenta, se hizo evidente que veinte años de desarrollo social sostenido habían sido insuficientes para favorecer al conjunto de la población, particularmente a las familias y personas residentes en las zonas más alejadas del país. Ante ese reconocimiento, la Administración Figueres Ferrer creó, en 1971, el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), encargado de la erradicación de la extrema pobreza. Se le dio un plazo de diez años para cumplir su labor. Complementariamente, se instituyó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) en 1975, financiado con el producto de impuestos de afectación específica. Sus recursos se canalizan hacia instituciones públicas del sector social.

Esta institucionalidad logró paliar los efectos de la profunda crisis que experimentaría el país a fines de los años setenta e inicios de los ochenta, uno de cuyos más perniciosos efectos fue la dramática caída de la inversión social, de la que el país no termina aún de recuperarse. En efecto, en el trienio comprendido entre 1980 y 1982, el gasto social se redujo a un ritmo anual de un 18%, en comparación con una reducción del 9% en el gasto público total. Por su parte, la caída del PIB fue del orden del 5% anual. En estas condiciones, el menoscabo en los programas sociales se experimentó más en la esfera de la calidad que en términos de su cobertura.

En el largo trecho que va de la poscrisis a inicios del nuevo siglo, la política social se ha encarrilado por caminos conocidos; esto es, la acción combinada de políticas universales y selectivas en un contexto de desgaste de las entidades del sector social. El incontrastable hecho de que la pobreza se encuentra estancada (un quinto de los hogares y entre un 21-23% de la población, pero creciendo en términos absolutos) desde 1994, año que marca el inicio del período de referencia de este estudio, puede interpretarse como expresión del desgaste de esa institucionalidad, a lo que, indudablemente, han de agregarse las insuficiencias del modelo de crecimiento económico, en términos de garantizar oportunidades de mejoramiento de su calidad de vida a todos los segmentos de la población. Los niveles de inversión social vienen creciendo desde 1994, pero están lejos aún del nivel per cápita alcanzados hacia el final de la década de los setenta, lo cual puede interpretarse como una deuda social de colosales dimensiones.

Un examen a fondo del desempeño de la política social permite apreciar que su capacidad redistributiva se ve minada por la no cobertura de grupos importantes de la población en programas inspirados, en principio,

por una orientación universalista. En este punto, el ejemplo de la educación secundaria es quizás el más notorio puesto que la Constitución Política señala que todo costarricense debe completar la educación general básica (que incluye la primaria y hasta el noveno año de la educación secundaria), mientras que, en la práctica, dos de cada cinco jóvenes en edad de cursar la secundaria se encuentran fuera de las aulas. Otro factor que limita y condiciona esa capacidad redistributiva es la significativa presencia de filtraciones en los programas selectivos, tales como el Régimen de Pensiones no Contributivas de la Caja Costarricense de Seguro Social y el bono familiar de la vivienda, debido a las fallas y la prevalencia de prácticas clientelistas en los mecanismos de selección de la población objetivo. Por otro lado, en el plano institucional, hay debilidades profundas de programación y presupuestación, fallas en la coordinación entre instituciones, y serias deficiencias en la capacidad de gestión.

En virtud de todas las consideraciones anteriores, podemos señalar que la pobreza persiste como problema de la agenda pública. Empleando criterios de ingreso, podría decirse que la imagen se encuentra congelada: uno de cada cinco hogares y una de cada cinco personas percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza. Ahora bien, al ser la pobreza un fenómeno relativo, se aprecian variantes en su perfil. La pobreza actual es muy distinta a la de la llamada Costa Rica “descalza” de los años 40 del pasado siglo, e incluso a la predominante al momento en que don José Figueres Ferrer proclamó la lucha contra la pobreza extrema. En efecto, se han dado significativos cambios en la composición de los hogares pobres al calor del fenómeno de la transición demográfica, en las características y condición de vida de los hogares y de las personas pobres, en el enfoque y la intervención del Estado en la materia, así como en las percepciones del fenómeno.

En lo económico, las corrientes globalizadoras sustentadas en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación y, en lo social, fenómenos como la urbanización, la secularización y la modernización despejan el camino para un enfoque que reivindica el pleno reconocimiento y disfrute de los derechos humanos. De esta manera, en el plano simbólico, la población pobre está conectada más que nunca a la oferta de una sociedad de consumo, pero sus bienes y servicios continúan siendo elusivos. Más aún, como sugiere el VIII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, los ámbitos de integración social en el territorio se han trastocado al imponerse patrones exclusivistas por parte de los nuevos

ganadores en el terreno económico, al tiempo que se ensancha la brecha de la desigualdad. De 1997 en adelante, se observa una tendencia preocupante hacia un aumento sostenido de la desigualdad, reflejado con precisión en el coeficiente de Gini.

En medio de una transición incompleta hacia un estilo de crecimiento económico más orientado por la promoción de exportaciones, los desafíos continúan siendo numerosos. El primero es conciliar desarrollo económico con oportunidades para todos, que propicien la renovación de los mecanismos de integración y movilidad social. En segundo lugar, el ineludible reto de acrecentar el impacto de la política social, tanto en sus vertientes universales como en las selectivas o de focalización, para obtener un mayor rendimiento de los esfuerzos de inversión social que realiza el país. Un tercer aspecto por considerar es la constitución de una efectiva Red de Protección Social Básica, que permita auxiliar de manera oportuna a sectores vulnerables de la población insuficientemente atendidos por programas sociales de pretensión universalista, e incluso por programas dirigidos a grupos meta específicos. Dentro de esta red, es oportuna una revisión de prácticas de asistencia social no condicionadas, en tanto ese condicionamiento sea de utilidad para potenciar el capital social de los sectores más pobres de la población. De paso, esto último es útil para hacer de las políticas de desarrollo social un efectivo instrumento de combate a la pobreza y no un coto de caza del clientelismo. Un cuarto gran desafío es adoptar, en la práctica, innovaciones en los programas sociales (participación de los actores, financiamiento, forma de gestión, etc.) e intervenciones públicas dirigidas a los sectores más pobres, que tomen en cuenta la realidad local en que viven las personas.

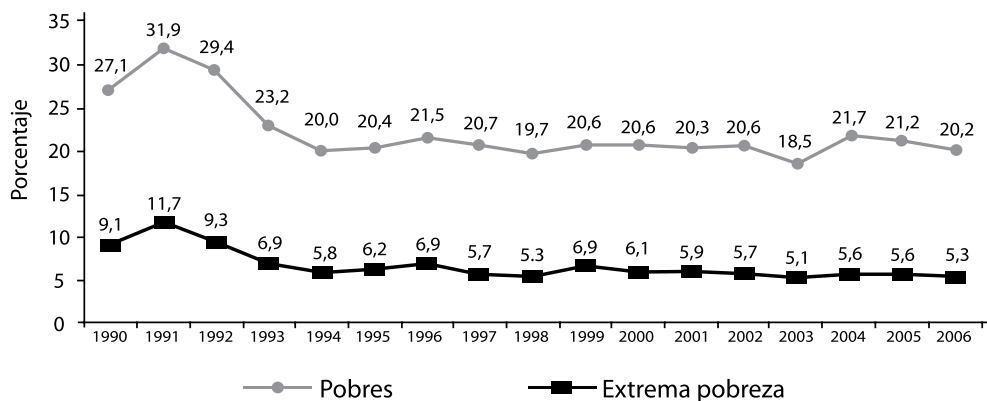
El presente artículo, además de esta introducción, consta de cuatro secciones. La primera presenta una síntesis de la información cuantitativa y cualitativa sobre la pobreza y la desigualdad social en Costa Rica. La segunda pasa revista al financiamiento de la inversión social y de los programas contra la pobreza en particular. La tercera centra la atención en la política social y de combate a la pobreza, llevadas a cabo por las tres últimas administraciones gubernamentales. Se destaca la existencia de ejes comunes en el discurso, sin que ello conduzca necesariamente a una verdadera política de Estado en esta materia, al tiempo que se identifica una espiral de *rutinización* en los programas sociales, que impide alcanzar un ritmo sostenido de progreso social. La cuarta sección presenta las conclusiones e identifica la superación de la pobreza como un desafío pendiente.

2. Magnitud, tendencias y características de la pobreza en los años noventa

2.1 Magnitud de la pobreza en Costa Rica

Según el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC), a partir de los resultados de la encuesta de hogares de 2006, el 21,2% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, entendida como una situación de ingresos insuficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus miembros (5,3% en pobreza extrema), de conformidad con los criterios usualmente empleados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Cuando se consideran personas en lugar de hogares, la incidencia de la pobreza se incrementa en cerca de tres puntos porcentuales, resultado mediado por el mayor tamaño promedio de los hogares pobres. En términos absolutos, la población pobre bordea el millón de personas. Bajo una aproximación de más largo aliento, el examen de la magnitud de la pobreza en Costa Rica permite relevar la tendencia hacia el estancamiento en los niveles de pobreza que prevalece desde 1994, luego de un período de altibajos (1990 a 1993) en el comportamiento del indicador muy ligado a los resultados macroeconómicos del país.

Gráfico 1
Costa Rica: incidencia de la pobreza entre
los hogares y población, 1990-2006



Fuente: INEC.

En materia de emplazamiento territorial de la pobreza, se observa que en las regiones periféricas del país, la incidencia del fenómeno se encuentra por encima del promedio nacional, constituyendo las regiones Chorotega y las Brunca las de mayor afectación en niveles cercanos a la duplicación de la tasa de recuento de pobreza (*Estado de la Nación*, varios años).

2.2 Perfil de la pobreza

Los perfiles de hogares y personas pobres generan información acerca del peso relativo sobre la economía familiar, de los ingresos derivados del trabajo y de los subsidios económicos estatales, y permiten inferir en el impacto que tiene la política social sobre la pobreza. Ello es de utilidad para el diseño de intervenciones de política social por cuanto permite enfrentar con mejor criterio el problema, tomando en cuenta aquellas áreas geográficas y segmentos sociales que requieren con mayor urgencia de apoyo para revertir su situación.

Con base en los análisis de las Encuestas de Hogares y considerando el quintil más pobre de la distribución del ingreso, pueden señalarse como rasgos salientes o perfil de los hogares pobres, los siguientes: i) los hogares

pobres tienen mayor número de miembros (4,16 miembros en promedio); ii) tienen una mayor relación de dependencia demográfica (niños y adultos mayores); iii) los miembros (y el jefe) poseen menor educación; iv) una alta proporción de los hogares pobres extremos tiene jefatura femenina (cerca de 40%, y ello se da principalmente en los hogares extremadamente pobres urbanos); v) tienen menor número promedio de ocupados; vi) sufren una mayor tasa de desempleo abierto; vii) hay en ellos una mayor relación de dependencia económica; y viii) es baja la incorporación de los pobres en el segmento formal del mercado de trabajo; se incorporan principalmente al sector informal urbano y al agropecuario (INEC).

En torno a este perfil, el estudio sobre pobreza y gasto social en Costa Rica del Banco Mundial de 2002, permite destacar dos aspectos críticos. Por un lado, la incidencia de la pobreza es mayor en familias donde ninguno o solo un miembro de la familia trabaja, que son precisamente los grupos más frecuentes dentro de las familias pobres y representan cerca del 80% de todas las personas pobres del país. Además, 16% de las familias pobres carece de miembros que aporten ingresos (salario, pensión o renta). Asimismo, la incidencia de la pobreza es mayor entre los desempleados (52,4%), aunque este grupo sea un porcentaje pequeño (el 4,0%) de la población pobre (Banco Mundial, 2002).

Por otro lado, el nivel educativo del 25% de la población más pobre es mucho menor que el promedio nacional. En efecto, solo 62% de este segmento de la población terminó la escuela primaria, tasa que no experimentó cambios entre 1990 y 1999; situación que contrasta con la experimentada por quienes pertenecen al 25% más rico, donde 82% de sus miembros terminaron la primaria y esta tasa mejoró en los últimos años. El análisis urbano-rural muestra, a su vez, asimetrías en el capital educativo que revelan una situación más desfavorable para las zonas rurales (*Ibid*, pp. 68-69).

2.3 La distribución del ingreso

A tono con el estilo de crecimiento económico que ha seguido el país en los últimos años, se observa una preocupante tendencia hacia el ensanchamiento en los niveles de desigualdad social. Es decir, al tiempo que se estanca la pobreza, los frutos del crecimiento económico llegan más a los sectores de ingresos altos. Las brechas que separan a ricos de pobres se amplían, alejando al país de la meta de constituir una sociedad de clase media, más igualitaria, que animó la etapa inmediatamente posterior a la

Guerra Civil de 1948.

Como lo destaca el VIII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*, en el año 2001 aumentó, por cuarto año consecutivo, la desigualdad en la distribución del ingreso familiar, según deciles de ingreso per cápita, situación que se refleja tanto en el coeficiente de Gini, como en la razón entre el ingreso familiar promedio de las familias del último y el primer quintil. Pero, además de la continuidad en el proceso de aumento de la desigualdad iniciado en 1998, merece destacarse la elevada magnitud del aumento en 2001 en comparación con el año 2000. El coeficiente de Gini pasó de 0,412 en 2000 a 0,433 en 2001. Los demás indicadores de desigualdad muestran la misma situación que el coeficiente de Gini, y los valores que asumen en el 2001 son los más elevados de todo el período considerado. A partir del 2001, el indicador en cuestión muestra altibajos, empezando por un ritmo de declinación que se interrumpe en el último tramo del intervalo.

3. Una mirada a la inversión social

3.1 Desempeño y tendencias

Los magros resultados experimentados en cuanto al desempeño de los índices de pobreza, han conducido a un intenso debate sobre la utilidad del gasto social y las políticas sociales que le están asociadas, en relación con su capacidad de reducir los niveles de pobreza en la sociedad, habida cuenta de la tendencia al crecimiento y a la recuperación de la inversión social pública que ha aumentado en términos reales a lo largo de los noventa, excepción hecha de los años 1995 y 1999 (Sauma: 2002).

Para el año 2001, según cifras de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria del Ministerio de Hacienda (STAP), relativas a la clasificación funcional del gasto público, la inversión social representa un 19% del PIB, lo que constituye un máximo desde 1990; aunque no sucede lo mismo en su relación respecto al gasto público consolidado, pues el 40,2% de ese año es inferior al 42,5% de 1997 y a los porcentajes de 1993 (42%), 1996 (41,5%) y 1998 (41,3%) (*Idem*).

Desde el punto de vista de la composición de la inversión pública social, seguridad y asistencia social (de suyo, metodológicamente, sería relevante su consideración independiente), sigue siendo el sector más importante, representando en 2001 el 33,7% de la inversión pública social

total; ello, en virtud del peso que tienen los regímenes de pensiones con cargo al Presupuesto Nacional. Es oportuno indicar que a partir de 1997, las estimaciones de la STAP incluyen algunos ajustes respecto a los años anteriores, el más importante de los cuales fue la incorporación en este sector del gasto en los regímenes especiales de pensiones, que anteriormente no se incluían, lo cual significó un fuerte aumento en la participación relativa de este sector, desplazando definitivamente a salud, sector con el cual se alternaba la primera posición. Salud ocupó el segundo lugar en 2001 (28,8%), seguido de educación (27,6%), y luego vivienda, con una importancia relativa bastante menor (8,9%), y finalmente “otros servicios sociales” (1%) (Id.).

Por sectores, respecto al PIB, seguridad y asistencia social representó 6,4% en 2001, salud representó 5,5% en ese mismo año, mientras que educación alcanzó 5,2%, cifra mayor que la del año anterior, 4,7%, pero inferior al 6% establecido en la Constitución Política. El gasto en vivienda representó un 1,7% del PIB. Se incluyen aquí aspectos tales como servicios municipales y programas de vivienda.

Para el XII Informe *Estado de la Nación*, el investigador Juan Diego Trejos actualizó las cifras de la serie STAP al 2005. De la exploración estadística realizada, destacan la tendencia hacia la recuperación del valor real de la inversión pública social, pero con la salvedad de que aun en este marco la inversión por habitante resulta en el 2005 un 21% menor al existente 24 años atrás. En efecto, la inversión por persona mostró una clara tendencia decreciente durante los años ochenta, a pesar de la recuperación a mediados de la década, y una leve tendencia alcista durante el decenio de los noventa y los inicios del 2000, con las caídas coyunturales de 1995 y 1999. Los indicadores de prioridad macroeconómica y fiscal de la inversión social muestran también un comportamiento errático, bordeando el 20% del PIB y el 80% del gasto público desde la Administración Carazo 1978-1982 (*Estado de la Nación*, varios años).

3.2 Financiamiento de la inversión social

La política social costarricense está estructurada en dos grandes vertientes: programas y acciones universales y selectivas. La lucha contra la pobreza cruza ambas dimensiones de la política social. La inversión pública en el ámbito de programas sociales de corte universal en Costa Rica tiene como soporte de su financiamiento ingresos corrientes, principalmente de índole tributaria (impuestos directos e indirectos).

En el caso del sector salud, los recursos de la Caja Costarricense de Seguro Social se obtienen de las cotizaciones de trabajadores, patronos y Estado, en tanto que los del Ministerio del ramo provienen de cuatro fuentes: a) recursos que aporta el Gobierno Central del Presupuesto Nacional, b) ingresos derivados de la lotería nacional, c) transferencias de FODESAF canalizadas por el Consejo Técnico de Asistencia Médico Social y d) donaciones y transferencias. La educación se financia con recursos del Presupuesto General de la República, y esencialmente se generan de impuestos indirectos.

Los programas focalizados o selectivos se financian mayoritariamente por el FODESAF, que representa cerca de 1,5% del PIB, y abarcan desde la alimentación temprana del niño (CEN-CINAI, Hogares Comunitarios, y otros), hasta programas de asistencia escolar, subsidios de vivienda y subsidios para la compra de tierras para actividades microempresariales e industriales agrícolas. Con la reforma a ley del IMAS, introducida en el 2006, más del 80% de los recursos de FODESAF se encuentran asignados por mandato legal. La Administración Rodríguez intentó transformar esta situación mediante el proyecto de ley que transformaba FODESAF en el Fondo de Solidaridad (FONASOL), iniciativa que finalmente no fructificó. En la legislatura actual, se ha presentado un proyecto de reforma a la ley que regula el FODESAF, variando los porcentajes de asignación de recursos y enfrentando el tema del monitoreo y evaluación de los programas sociales. Por su parte, el Gobierno del Dr. Oscar Arias ha planteado la creación de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, que albergaría la estructura actual de la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), instancia adscrita desde su creación al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y al FODESAF.

Respecto al FODESAF, un tema crítico en la coyuntura más reciente es que el Gobierno no ha estado girando, regular y oportunamente, el dinero que corresponde al impuesto sobre las ventas, situación que genera una brecha considerable entre los presupuestos asignados y el ejecutado como señalan varios Informes del Estado de la Nación y de la CGR.

4. Políticas y programas de superación de la pobreza de 1994 en adelante

4.1 El entorno institucional: el tema de la coordinación y la Autoridad Social

La política social costarricense se ejecuta por medio de un complejo entramado institucional, que se ha ido ensanchando conforme se le han agregado, desde un enfoque de derechos, nuevos sujetos de atención y se han abordado nuevas problemáticas sociales. En concreto, los ministerios que hacen frente a áreas específicas de lo social son los siguientes: Educación Pública, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Asentamientos Humanos; Cultura, Juventud y Deportes. Por su parte, las instituciones autónomas enfocadas en temas sociales son: la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Mixto de Ayuda Social, el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, y el Instituto Nacional de las Mujeres.

En el área de la salud, dos son las grandes instituciones que manejan ese campo: el Ministerio de Salud (MS) y la Caja Costarricense del Seguro Social. Durante los últimos años, justamente como parte de la reforma de este sector, la delimitación de funciones institucionales se ha clarificado, en el sentido de que la CCSS se estructura como la gran institución ejecutora, en tanto que el MS ejerce labores de rectoría, dejando atrás sus tradicionales labores en el campo de la prevención. La CCSS ejecuta además el programa de pensiones con mayor incidencia en el país, el régimen IVM.

En el área educativa es el MEP la gran instancia ejecutora. La educación superior pública es realizada por 4 universidades que ostentan esa categoría. Tres de ellas surgieron en la década de los 70 en un contexto de expansión de la población y las políticas sociales. Y el Instituto Nacional de Aprendizaje se encarga de la capacitación técnica. En lo que respecta a las políticas selectivas de combate a la pobreza, sobresale el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y el Banco Hipotecario de la Vivienda, núcleo principal del sistema financiero para la vivienda, responsable por el otorgamiento del bono familiar para la vivienda; esto es, de los programas de vivienda de interés para familias en condición de pobreza. Una serie de programas puntuales financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) se ejecutan mediante los

ministerios que tienen a su cargo la ejecución de los grandes componentes de la política social; esto es, salud y educación.

A inicios de la década de los noventa, la Administración Calderón Fournier intentó una aceleración del proceso de ajuste estructural. En el plano institucional, se puso énfasis en la reducción del tamaño del aparato estatal, estimulándose programas de movilidad laboral del sector público al privado. Se recurrió a una estrategia de estabilización de choque, que se aparejaría de la reducción de la inversión social y del incremento en los niveles de pobreza. En el ámbito de la política social, se asume un discurso favorable a la focalización generalizada de la inversión social. En esta línea, se privilegiaron las transferencias de dinero a los pobres como alternativa al suministro de servicios y se creó el bono alimentario, administrado desde el IMAS. Por su parte, el Bono Familiar para la Vivienda fue transformado de un crédito subsidiado a una regalía (Garnier y otros, 1997, p. 57).

La Administración Figueres Olsen trazó en materia de política social una revisión del discurso y las prácticas de focalización de su predecesora, al tiempo que reivindicaba en lo económico el retorno a un enfoque más gradual y heterodoxo. Ello se expresa, fundamentalmente, en una reafirmación del papel del Estado en el ámbito social, más allá de la subsidiariedad preconizada en el cuatrienio anterior, una visión renovada respecto a la relación entre crecimiento económico y desarrollo social, con miras a la complementariedad de ambos procesos y, a partir de esto último, la generación de oportunidades para la participación activa de los pobres en el proceso de desarrollo y en el disfrute de sus logros (Id.).

En este entorno, se plantea el tema de la coordinación del sector social, su articulación con los planes de superación de la pobreza y la necesidad de una autoridad social con capacidad rectora para el fortalecimiento y reorientación del sector y su vinculación con la política económica. No obstante, en el período analizado no se concreta su estructuración con sostenibilidad en el mediano o largo plazo, de manera que cada administración ha materializado sus propuestas vía decretos ejecutivos que, por lo general, han sido modificados al ingreso de una nueva administración.

A partir de 1994, se observan esfuerzos en pro de la ampliación del área vinculada a la superación de la pobreza, incorporando a entidades autónomas y otras dependencias del sector social, a los ministerios de Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Justicia y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), que la integraban tradicionalmente, a efectos de lograr una acción más coordinada y eficaz, bajo el liderazgo de la Segunda

Vicepresidencia de la República, a la que se designó como Rectora del Sector Social y Coordinadora del Consejo Social de Gobierno. Por otra parte, en 1994 se inicia la práctica de formular un plan, bajo un enfoque sistémico e integrador, para el combate a la pobreza, estrechamente ligado al Plan Nacional de Desarrollo.

El tipo de diseño institucional ideado desde 1994 ha tenido permanencia en los tres períodos analizados y guarda relación con el reconocimiento del carácter multifactorial de la pobreza, a partir de lo cual se han incorporado nuevos programas, ejecutados por el Patronato Nacional de la Infancia, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Junta de Protección Social de San José, el Instituto de Desarrollo Agrario, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia, así como entidades relacionadas con el desarrollo comunal y los gobiernos locales.

La siguiente administración (Rodríguez) optó por la supresión del Consejo Social y se planteó la integración y articulación del área social y económica por medio del Consejo de Gobierno, coordinado por el Presidente de la República. La denominación del Plan varió a Plan de Solidaridad, cuya coordinación fue asumida en el nivel discursivo por el Presidente de la República y el Consejo de Gobierno, aunque la articulación de las instituciones en función del Plan se les asignó al IMAS y al Instituto de Desarrollo Agrario, para el sector rural. Por su parte, el Programa Triángulo de Solidaridad estuvo a cargo de la Primera Vicepresidenta y pese a que se menciona como el mecanismo de ejecución del Plan de Solidaridad, en la práctica fue un programa independiente y con poca articulación al Plan.

La Administración Pacheco se planteó explícitamente la creación de una Autoridad Social, la que no llega a cristalizar en definitiva. En principio, el diseño institucional parecía retomar la idea de articulación del Área Social del Gobierno (al estilo de la gestión Figueres), estableciéndose un ministro coordinador de esa área. En relación con los mecanismos de coordinación con el área económica, en diciembre del 2002 se introdujo una reforma al decreto de creación del Consejo Social, mediante la cual se formalizó la incorporación al Consejo Social, del coordinador de la política económica, a los ministros de la Presidencia, Planificación y Hacienda y a los presidentes ejecutivos del IMAS, PANI, CCSS, INAMU, ICAA, IDA y JPSSJ.

Con la renuncia del Ministro coordinador del área social a inicios del 2003, la conducción de esta área quedó a cargo de la Primera Vicepresidenta,

que a su vez fungía como Ministra de Planificación Nacional y Política Económica. En la etapa final de la Administración, la coordinación del Consejo Social fue asumida por la Ministra de Salud, estableciéndose nexos con MIDEPLAN para la operación de la Secretaría Técnica y la coordinación en los ámbitos regional y local.

Una novedad en el diseño institucional de cara a la ejecución del Plan Vida Nueva, fue la configuración de los Consejos Sociales Regionales (COSORE), integrados por representantes de las organizaciones públicas y privadas presentes en cada región, encargado de ejecutar el Plan y sus dos grandes componente en cada región del país, mediante la articulación y coordinación de las diferentes ofertas institucionales del sector público, así como de otros actores sociales, utilizando para ello la infraestructura y recursos institucionales existentes.

La Administración Arias Sánchez, que asumió labores el 8 de mayo del 2006, marca un viraje a la una organización sectorial de la administración pública mediante los Decreto N.º 33151-MP y N.º 31.178-MP, con 16 sectores de actividad y el relevamiento del peso de los Ministros como figuras rectoras de los sectores. Bajo esta estrategia organizacional, la tradicional área social queda organizada en seis sectores, uno de ellos dedicado al tema social y lucha contra la pobreza, confiriéndole la responsabilidad al Ministro de Vivienda y Asentamientos Humanos. Este sector ha organizado un órgano deliberativo ad hoc, pero el Consejo de Gobierno, en su conjunto, es visualizado como el punto de encuentro y coordinación intersectorial.

Las nuevas autoridades de MIDEPLAN desactivaron el esquema de regionalización asumido por el Gobierno anterior, mediante la derogatoria del Decreto N.º 31.768-PLAN de mayo de 2004, al considerar que este es un ministerio no ejecutor de políticas públicas y que era inconveniente que ejerciera algún tipo de liderazgo en las regiones. También fue derogado el Sistema de Regionalización del Desarrollo mediante Decreto N.º 33.273-PLAN, argumentándose que “desde mediados del primer quinquenio de los años noventa se mantiene inoperante por motivos de su compleja y costosa estructura operativa”. Pese al vacío normativo, la práctica de coordinación y comunicación entre instituciones ha seguido su dinámica, lo que revela la necesidad de dar un cauce a los mecanismos intermedios de coordinación en los ámbitos regionales y locales. Este es un aspecto insoslayable en los procesos de reforma del Estado en Costa Rica.

Finalmente, es importante señalar que se han hecho dos observaciones centrales al funcionamiento de la Autoridad Social. Por una parte, de jerarquía jurídico-política, pues cada vez que llega un gobierno emite un decreto que modela las particularidades de la Autoridad Social. Se ha hecho notar que la existencia de esta alta instancia no se ha sancionado por la vía legislativa. Por otro lado, se ha subrayado una observación de un carácter más sustantiva, relativa a la materia de la que debería tratar la Autoridad Social, haciendo ver que generalmente los consejos sociales o autoridades sociales se han circunscrito a la conducción y administración de la política de “urgencia” de los respectivos gobiernos; esto es, la concerniente a los planes puntuales de combate a la pobreza. Esto ha implicado que las grandes coordenadas de la política social (educación y salud) han continuado en manos de la rectoría de cada uno de los ministerios o del Consejo de Gobierno como tal. En síntesis, como subraya el XII Informe *Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible*: “La coordinación entre instituciones es básicamente nula y genera las dificultades para el ejercicio de rectoría, en la efectividad de las transferencias y servicios, además de que genera duplicación de programas con poblaciones metas similares” (2006, p. 129). Esta ausencia va de la mano con problemas en tres frentes: a) por el lado de la programación: inadecuada identificación y selección de la población meta, poco rigor en los diagnósticos, ausencia de planificación estratégica, etc., b) respecto de la ejecución: problemas en la gestión de ingresos y egresos, débiles sistemas de información para el seguimiento, etc., y c) en la esfera de la evaluación, es notoria la ausencia de dispositivos sólidos para acometerla.

4.2 Estrategia y lineamientos de política: ruptura y continuidad

El Plan Nacional de Combate de la Pobreza (PNCP) de la Administración Figueres Olsen 1994-1998 emergió, como ya ha sido señalado, en un contexto de crítica a las orientaciones de la Administración anterior, que apuntaban a la focalización de la inversión social sobre los sectores más pobres de la población y motivaron la creación del Sistema de Selección de Beneficiarios (SISBEN) de la política social, circunscrito, inicialmente, a la jurisdicción del IMAS, aunque se tenía en perspectiva su generalización al conjunto de instituciones responsables de las acciones de asistencia social. Las restricciones a la inversión pública y la búsqueda de la focalización de la inversión social, también estuvieron a la base

del proyecto de introducción de un capítulo de Garantías Económicas en la Constitución Política, elaborado por el Dr. Miguel Ángel Rodríguez, entonces diputado, que no prosperó.

El PNCP apostó entonces a la búsqueda de un efectivo vínculo entre las políticas de asistencia y promoción social, mediante la introducción de elementos de condicionalidad a la concesión de beneficios y subsidios asociados a los programas selectivos (la asistencia de los niños a los centros educativos como condición para que las mujeres jefas de hogar pobres participasen en programas dirigidos a este segmento de la población, por ejemplo). Por otro lado, el PNCP contempla un decálogo de principios orientadores (véase cuadro 1), donde se subraya que la política social no se agota con los esfuerzos en pro del combate a la pobreza.

Cuadro 1 **Diez principios orientadores de la lucha contra la pobreza.**

- El desarrollo social y el combate a la pobreza no son responsabilidad exclusiva de la política social.
- El combate a la pobreza no es la única responsabilidad de la política social.
- La política social no es responsabilidad exclusiva del Estado
- Los problemas sociales se combaten en sus causas y no en sus consecuencias.
- La pobreza se combate incluyendo a los pobres en la corriente principal del desarrollo.
- Los problemas sociales requieren de intervenciones integrales.
- Los problemas sociales demandan intervenciones diferenciadas.
- La política social debe estar orientada no solo al individuo, sino, también, a su comunidad.
- La búsqueda de la eficiencia es ineludible.
- La política social se construye y reconstruye permanentemente.

Fuente: Segunda Vicepresidencia de la República, 1994. *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*.

De alguna manera, este decálogo, coincidente con el discurso internacional que se posiciona tras la Cumbre sobre Desarrollo Social (Copenhague: 1995) ha venido influyendo en la política social costarricense desde entonces. Un breve análisis de contenidos revela que ello es más

notorio en el *Plan Vida Nueva* de la Administración Pacheco de la Espriella, que retoma de manera literal el decálogo, pero también puede aducirse, sin temor de equivocación, que el Plan de Solidaridad es tributario del enfoque.

Sin embargo, el Plan de Solidaridad va a distanciarse del PNCP, al plantear la necesidad de que la focalización concentre buena parte de sus esfuerzos en el perfeccionamiento del SISBEN y su transformación en el Sistema de Información de la Población Objetivo (SIPO), cuya transversalidad se plantea como mecanismo para acrecentar el impacto de los programas financiados con recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares. Finalmente, Vida Nueva propugna también por la articulación de políticas universales y selectivas, que pretende resolver mediante intervenciones articuladas, centradas en la familia pobre y en los territorios donde estas residen.

En el caso de Vida Nueva, cuya meta global —no alcanzada— al 2006 apuntó a la reducción de la pobreza al 16% de los hogares, se plantean dos ejes temáticos que se complementan y potencian entre sí. Por un lado, la satisfacción de necesidades básicas, y por otro, la generación de ingresos. El primer eje contempla acciones orientadas a fortalecer la red de servicios públicos y la política social universal; políticas de inclusión para atender a grupos especiales (discapacitados, adultos mayores, indígenas) y políticas dirigidas, específicamente, a las personas que están en condición de pobreza. En su enunciado, el segundo eje gira en torno al estímulo a la creación de empleo, la política salarial y las políticas macroeconómicas.

A diferencia de las tres administraciones precedentes, el gobierno del Dr. Óscar Arias Sánchez, 2006-2010, ha valorado no trazar un nuevo plan específico de lucha contra la pobreza, sino de realzarla como elemento transversal de los esfuerzos del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio que cubre su mandato.

La meta de la Administración 2006-2010 es reducir en 4% la proporción de familias que viven bajo la línea de pobreza (medida por ingreso), meta equivalente a las planteadas en las dos administraciones que la precedieron. Un segundo objetivo es detener el incremento en la desigualdad y fortalecer la clase media y permitir su expansión, mediante el incremento en la inversión, cobertura y calidad de educación pública; la orientación de las acciones en materia de salud hacia los grupos más vulnerables; el fortalecimiento de los programas de vivienda orientados tanto a los grupos más pobres como a las familias de clase media; y el

sustancial aumento en las actividades de apoyo a las pequeñas y medianas empresas, entre otras acciones que apuntan a crear oportunidades de empleo bien remunerado o de emprendimiento empresarial para un número cada vez mayor de costarricenses. Todo ello se complementa con un decidido esfuerzo tendiente a realizar una reforma profunda de la estructura tributaria, que no solo aumente la recaudación del fisco, sino que lo haga en forma progresiva y dirigiendo los recursos hacia mayores niveles de inversión social (MIDEPLAN, 2007). El logro de esas grandes metas nacionales requiere organizar los recursos disponibles y priorizar las acciones del sector público en su conjunto.

Las nuevas autoridades descartaron la ruta de la transversalización del SIPO, en razón de lo cual derogaron un decreto en ese sentido, firmado en los días postrimeros de la Administración Pacheco. Alternativamente, se ha colocado en el centro de la discusión el establecimiento de un modelo de gestión integrado de los programas sociales selectivos y el correlativo sistema de información que le es necesario, incluyendo el establecimiento de un registro único de usuarios y beneficiarios de los programas sociales selectivos (*Matriz de acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Anexo publicado en el sitio web de MIDEPLAN). En la corriente de discusión se encuentra la posibilidad de aprovechar la información de base recolectada por los Equipos Básicos de Atención Integral de la Salud (EBAIS) en las fichas familiares aplicadas durante las visitas domiciliarias. Se trata de una masa de información inexplorada y que complementaría los datos recolectados por el Sistema de Información de la Población Objetivo que tutela el IMAS.

4.3 De la política a la acción programática: ejes de intervención y resultados principales

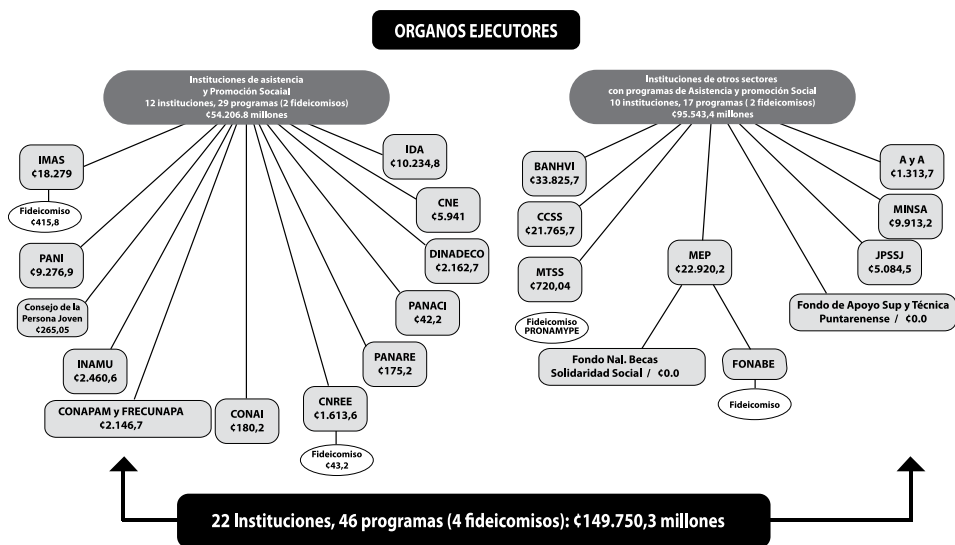
Un examen a fondo de los últimos tres planes de combate a la pobreza en Costa Rica permite resaltar, en primer lugar, el mantenimiento de la oferta programática; esto es, un conjunto de programas y acciones concurrentes; es decir, los programas esenciales siguen siendo aquellos financiados por el FODESAF, muchos provenientes de los años setenta, con pequeñas incrustaciones y ajustes en la denominación formal. Como telón de fondo, se encuentra la forma en que se han comprometido por Ley los recursos del Fondo, lo cual deja reducidos espacios a la modificación de los programas vigentes y a la introducción de programas innovativos.

Por lo tanto, este envejecimiento de los programas sociales, sin que medien acciones correctivas en materia de actualización y de perfeccionamiento del recurso humano a su cargo, es un factor importante de considerar respecto al alcance e impacto de tales programas, en medio de una sociedad que dista mucho de aquella en que se concibieron y plasmaron originalmente. Sin duda, en el futuro, el proceso de implementación de los programas, su gestión y coordinación merece un análisis especial, con miras a develar dificultades en cuanto a llegar efectivamente a enfrentar la situación de las familias y personas en condiciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social.

Un reciente estudio de la Contraloría General de la República (CGR) agrupa las instituciones y programas de lucha contra la lucha, dentro de un agregado institucional al que denomina Sector de Asistencia y Promoción Social, conformado por 22 instituciones, 46 programas y 4 fideicomisos (véase figura 1). De estos 46 programas, 21 programas presentan coincidencias en objetivos y población meta y consisten en la entrega de subsidios monetarios. El 76% de los recursos de este SAPS es consumido por nueve programas que configuran, clásicamente, la columna vertebral de la oferta programática arriba citada. Concretamente, se trata de los siguientes programas: Bonos de vivienda, BANHVI; Régimen no contributivo de pensiones, CCSS; Comedores escolares, MEP; CEN-CINAI, Ministerio de Salud; Atención y protección especial de los derechos de los niños, niñas y adolescentes - PANI, Servicios básicos, IMAS; Prevención de situaciones de riesgo inminente de emergencia y atención de emergencias, CNE; Becas estudiantiles FONABE-MEP y Transporte estudiantil, MEP.

Figura 1
Arquitectura del SAPS

Costa Rica: Conformación del Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS)



Fuente: Tomado de CGR, 2006.

El PNCP pretendió introducir un mecanismo de racionalización de la intervención, considerando poblaciones meta en condiciones de pobreza, conjuntamente con factores ligados al ciclo de vida (grupos etarios, básicamente) y género, así como la dimensión de emplazamiento territorial. Es así como el Plan plantea cinco grandes componentes: PROINFANCIA y JUVENTUD, PROMUJER, PROTRABAJO, Solidaridad y Desarrollo Local. La oferta programática es aglutinada en función de tales componentes, de modo tal que los programas, proyectos y acciones de las diversas instituciones fueron adscritos a los componentes, dependiendo de su accionar.

El Plan estuvo formado por cinco componentes. Los cuatro primeros con grupos meta como eje y el quinto orientado por parámetros territoriales:

Pro Infancia y Juventud

Se planteó como objetivo fomentar la creación de igualdad de oportunidades, facilitando así el acceso de la población pobre infantil y juvenil a los servicios sociales provistos por el Estado, con miras a mejorar su calidad de vida y sus posibilidades de desarrollo. Como áreas: Desarrollo infantil, Desarrollo del escolar, Desarrollo del adolescente, Niños, niñas y jóvenes en riesgo social y Jóvenes en conflicto con la Ley Penal.

Promujeres

Su propósito fue ampliar las oportunidades y complementar los esfuerzos realizados por las instituciones públicas destinadas a la mujer, con especial énfasis en mujeres pobres y jefas de hogar. Subáreas planteadas: a) Atención integral a las mujeres jefas de hogar (educación y capacitación; inserción laboral; salud y vivienda; resocialización de roles); b) atención a las jóvenes y adolescentes (salud reproductiva y educación sexual; educación y capacitación; trabajo y empleo; resocialización de roles y apoyo legal).

Protrabajo

Pretendió ampliar las oportunidades laborales de los pobres con énfasis en los que se ubican en el sector agrícola tradicional y en el sector informal urbano, mejorando la productividad de su fuerza de trabajo y posibilitando su acceso a otros recursos productivos. Las subáreas planteadas: a) Acceso real a los recursos productivos: acceso a la tierra y desarrollo rural; apoyo al pequeño productor agropecuario; apoyo al microempresario. B) Aumento de la productividad: crédito y capacitación. C) Mejoramiento de condiciones laborales: cumplimiento de la legislación laboral; atención a la salud y protección al salario real. D) Generación de empleo: reinserción laboral y bolsas de empleo regional.

Solidaridad

Mediante este componente se pretendió garantizar vida digna a todos aquellos que tras una vida productiva no cuentan con los beneficios de la seguridad social y a quienes se encuentran incapacitados por distintas razones para proveer el sustento diario por sus propios medios. El pivote del componente son las pensiones del régimen no contributivo de la Caja Costarricense de Seguro Social, pero vinculadas a políticas más amplias

en materia de: a) Desarrollo y protección del adulto mayor: atención de la salud; cuidado diario y recreación; protección contra el abandono y maltrato; apoyo ante la ausencia de ingresos, b) Protección y desarrollo del adulto discapacitado: rehabilitación profesional; rehabilitación funcional y rehabilitación social.

Desarrollo local, vivienda y calidad de vida

En este ámbito, se aspiraba a subsanar carencias manifiestas en el índice de necesidades básicas insatisfechas, que sitúa el nivel de pobreza entre 32% y 38% de la población; esto es, por encima de la medición centrada en los ingresos, así como a promover la organización comunitaria para solucionar los problemas comunes.

Las subáreas contempladas fueron: a) Comunidades vulnerables: recuperación y desarrollo de áreas consolidadas; b) Modelos de intervención en zonas de destino; c) Intervención en zonas restringidas; d) Modelos de desarrollo para Ciudades Intermedias Estratégicas; e) Derechos de propiedad y titulación Como grupos meta, destacan la infancia, mediante los programas de Bono y Beca Escolar, Comedores Escolares, Hogares Comunitarios y Hogares de Medio Tiempo, Centros de Atención Integral (CEN-CINAI); los Programas “Superémonos” y Prevención y Rehabilitación de Menores en Riesgo Social, que incluyeron, además de la niñez, a la juventud. Las mujeres, en especial las madres adolescentes en condición de pobreza, mediante el Programa “Construyendo Oportunidades”, al cual se articularon otros programas impulsados por la Primera Dama de la República como “Amor Joven” y “De la Mano” (IMAS, 2002) Los adultos mayores. mediante Pensiones del Régimen No Contributivo y las personas farmacodependientes, por medio de programas de prevención y rehabilitación. Como sectores de atención, se mantienen educación, salud, alimentación y nutrición, vivienda, agua potable, generación de ingresos e incentivos especiales.

En relación con líneas de continuidad en acciones programáticas con la administración anterior, se destacan el Programa Atención a las Mujeres en Condiciones de Pobreza, que tiene su antecedente en el Programa de Atención de las Mujeres Jefes de Hogar y el Programa “Construyendo Oportunidades”, que sustituye al Programa de Mujeres Adolescentes. Ambos programas están regidos por leyes aprobadas en la administración anterior (Ley N.º 7769, del 20 de abril de 1998, para atención de las mujeres

en condiciones de pobreza, y Ley N.º 7735, del 26 de noviembre de 1997, de Protección a la madre adolescente).

En materia de políticas a favor de la infancia y la juventud, destacan en 1998 la instalación del Consejo Nacional de la Infancia y la Niñez, como instancia de coordinación al más alto nivel, con participación de la sociedad civil y el Gobierno, y el Patronato Nacional de la Infancia, que queda a cargo de la estructuración y coordinación de su secretaría técnico-ejecutiva, lo cual contribuye a la clarificación y reforzamiento de la institucionalidad intersectorial. Destaca la formulación del Plan Nacional para la Prevención, Eliminación del Trabajo Infantil y Protección de la Persona Adolescente Trabajadora, que pretende articular políticas universales (educación y salud para la niñez y la adolescencia) y políticas de empleo y mejores ingresos de carácter selectivo para las familias pobres.

La denominación de las áreas de intervención fue revisada por la Administración Rodríguez, volviéndose a una denominación más convencional, según los sectores de intervención (educación, salud, nutrición, salud, etc.) y poblaciones involucradas (adultos mayores, menores en riesgo, personas con discapacidad, etc.), en tanto que a nivel de ejes se consideran cuatro grandes rubros de carácter global: derechos sociales, integración social de grupos especiales, transferencias directas y oportunidades productivas.

Sobre la base de la rearticulación de la oferta programática básica, el Plan Vida Nueva de la Administración Pacheco postula la necesidad de focalizar las acciones de combate a la pobreza en las zonas geográficas donde este flagelo es más intenso, planteando como grandes ejes de intervención, el empleo y la producción, junto con la promoción de la integración y movilidad social de las familias pobres. Al igual que el Plan de Solidaridad, reafirma el uso del SIPO como herramienta para el registro y selección de beneficiarios. Los tres planes comparten elementos centrales de diagnóstico y con sus matices, también de propuesta, destacando en ese último plano la reorganización de los programas sociales. Vistos en su conjunto, los resultados en términos de la reducción de la pobreza han quedado cortos y el rediseño de la institucionalidad social sigue apareciendo como una asignatura pendiente.

El Plan Vida Nueva incluye dos objetivos explícitos de la política económica para la superación de la pobreza: estabilidad macroeconómica y un fuerte impulso a las políticas sectoriales, con énfasis en las zonas de menor desarrollo. En términos de la estrategia, por el lado del desarrollo

social se señalan como componentes esenciales, muchos aspectos ya reseñados en instrumentos previos. Concretamente:

- Políticas sociales universales, que incluyen acciones y metas para las áreas de niñez, adolescencia y juventud, educación, salud, asentamientos humanos, trabajo y empleo.
- Cierre de las brechas de atención universal (entendido como garantizar que las políticas sociales universales son verdaderamente universales).
- Estrategias específicas para la reducción del 20% de los hogares en condiciones de pobreza centradas en dos líneas de trabajo: empleo y producción e integración y movilidad social de las familias.
- Reorganización de los programas y de la inversión social, para un nuevo pacto social.

La estrategia de desarrollo para el cuatrienio 2006-2010 se sustenta en cinco grandes ejes: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional; y Política Exterior. En los moldes de esa estructura básica se ha vertido una estructura adicional, de naturaleza sectorial, cuyo telón de fondo es la aspiración por recuperar las funciones de rectoría que corresponden al Poder Ejecutivo y de enfocar la acción del sector público dentro de un marco global y unitario

Ahora bien, bajo la concepción de esta estrategia de desarrollo, la lucha contra la pobreza no es responsabilidad exclusiva del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, de allí la necesidad de interacciones intensas entre los ejes. En efecto, en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se destaca que “cualquier esfuerzo para la reducción de la pobreza por la vía de las políticas sociales tendrá un impacto a lo sumo limitado si no es apuntalado por un vigoroso esfuerzo tendiente a la creación de empleos formales y oportunidades productivas, por parte de las instituciones del Eje de Política Productiva. Igualmente evidente es que ninguna reducción de la pobreza es sostenible sin el concurso de una acción sostenida para reducir la inflación y mantener la estabilidad macroeconómica o que una política social agresiva (sic) deviene imposible si la base tributaria del Estado no es extendida y robustecida” (MIDEPLAN, 2007, p. 35). De igual manera, se asume que la existencia de políticas sociales vigorosas resulta esencial para el éxito económico en el largo plazo.

La estrategia encadena metas, políticas y acciones estratégicas. En el caso del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, se postularon las siguientes metas sectoriales y las políticas correlativas:

- a. Diseñar y establecer de un Ministerio de Desarrollo Social y Asentamientos Humanos, con capacidad para definir de prioridades en la asignación de recursos, coordinar, dar seguimiento y evaluar de los programas sociales, establecer mecanismos efectivos de planificación urbana y ordenamiento territorial; todo ello desde una perspectiva que privilegie la sostenibilidad del desarrollo y la inclusión social.
- b. Reducir las asimetrías o brechas en los niveles de desarrollo social, identificando las brechas geográficas y entre grupos; definiendo umbrales sociales para la satisfacción de necesidades básicas del conjunto de la población; y enfrentando la exclusión social de la población indígena y otros sectores vulnerables de la comunidad nacional.
- c. Incorporar sistemáticamente la corresponsabilidad y la voz ciudadana en la identificación de necesidades sociales y en el seguimiento y la evaluación de los programas sociales.
- d. Erradicar el 50% de los asentamientos en precario del país, beneficiando a casi veinte mil familias durante toda la Administración.
- e. Establecer una agenda de compromisos intersectoriales en materia de lucha contra la pobreza, que armonice la acción del sector público y favorezca la coordinación con la sociedad civil y la negociación con los organismos de cooperación internacional.

Respecto a políticas sectoriales, se han fijado cuatro grandes prioridades de intervención:

- Política 1: Coordinación, racionalización y optimización de los programas y acciones de política social selectiva.
- Política 2: Desarrollo de capacidades humanas y generación de oportunidades para la procura autónoma del bienestar, el desarrollo comunal y la integración social.
- Política 3: Desarrollo de la red de protección social básica costarricense, combinando acciones de asistencia y promoción social para el combate de la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Política 4: Relanzamiento de las políticas de ordenamiento territorial y desarrollo urbana, incluyendo la reducción del déficit habitacional en áreas urbana y rural, así como el mejoramiento del entorno en los asentamientos humanos.

De estas metas y políticas sectoriales derivan 10 acciones estratégicas que se encuentran bajo la responsabilidad de un nutrido grupo de instituciones (incluyendo entidades ligadas a otros sectores de actividad estatal) y se concreta en 39 metas específicas (2007).

Destaca como elemento innovador, el diseño y puesta en ejecución del Programa *Avancemos*, el cual consiste en la entrega de una transferencia monetaria mensual a las familias en condición de pobreza vulnerabilidad, riesgo y exclusión social que tengan entre sus miembros a adolescentes y jóvenes, hombres y mujeres con edades entre 12 y 21 años, condicionada a que estos permanezcan en el sistema educativo y aprovechen su permanencia en él (Mivah, 2007). El programa se aparta del típico asistencialismo, al establecer condiciones de corresponsabilidad de las personas beneficiarias, en tanto la recepción del beneficio tiene como compromiso que las familias velen por la asistencia regular y el éxito escolar de los y las adolescentes incluidos en el programa. En términos de gestión, se pretende también articular *Avancemos* a otros elementos de la oferta del sector social (especialmente al bono familiar de la vivienda, la asistencia social del IMAS y la capacitación del INA), bajo una mirada a personas y familias en condición de pobreza, lo cual expresa otro punto de importante de innovación de *Avancemos*.

El objetivo general del Programa *Avancemos* es promover el mantenimiento de los y las adolescentes pobres en el sistema educativo, así como un aprovechamiento de él, para que tengan oportunidad de superar en el futuro la situación de pobreza en que viven; esto es, ruptura del círculo de transmisión intergeneracional de la pobreza. Sus objetivos específicos apuntan a: i) lograr la universalización de la educación secundaria, ii) reducir las diferencias en la oferta y calidad de la educación pública que enfrentan los adolescentes de diferentes regiones y condiciones socioeconómicas, iii) acelerar las acciones en pro de la erradicación del trabajo infantil, y iv) incidir positivamente en la reducción de la incidencia de embarazo adolescente.

En el arranque de la gestión del presidente de la República, Óscar Arias Sánchez, el mejoramiento de las pensiones del régimen no contributivo de

la CCSS (duplicación y luego, triplicación, de las pensiones, hasta llevarlas a unos cien dólares por mes) y el inicio del programa de erradicación de precarios, han ocupado, junto con *Avancemos*, el rol de buque insignia de la política social selectiva.

5. La superación de la pobreza en Costa Rica... tan cerca, tan lejos: reflexiones sobre un desafío persistente

El cierre de la década de los noventa y la alborada del nuevo siglo transcurrió, en Costa Rica, con un claroscuro en materia de combate a la pobreza, que acompaña también al balance del modesto desempeño macroeconómico del país; todo, en conexión con las insuficiencias en el estilo de desarrollo seguido por el país. Y es que lejos de alcanzarse una reducción de los índices de recuento de los hogares y la población pobre, aspiración que se vislumbraba optimistamente en setenta, estos se mantienen estancados con la agravante de una expansión, aunque leve, del número de pobres en términos absolutos y la tendencia al ensanchamiento en los niveles de desigualdad. Todo ello a pesar de la expansión en la inversión pública social y el impulso de tres programas de combate a la pobreza, correlacionados en formas diversas con los Planes Nacionales de Desarrollo.

El ímpetu inicial de entidades como el IMAS y Fodesaf con las que el país pretendió erradicar la pobreza extrema en los setenta, se perdió; en ese sentido, el sector social ha entrado en una espiral de *rutinización* de programas y acciones, que se trasluce en la monotonía de los rígidos presupuestos institucionales que, año a año, se repiten con los cambios cronológicos consecuentes y los ajustes de contenido apenas necesarios para cumplir con los rituales de la tramitología presupuestal.

Los mismos diagnósticos corren el riesgo de caer en la rutina, al subrayar, reiteradamente, como problemas centrales de los programas sociales el desgaste de la institucionalidad que les da soporte, la falta de coordinación entre las instituciones del sector social, las dificultades para impulsar acciones descentralizadas y la escasa participación social en programas y proyectos. Lo reiterado del diagnóstico trasluce la acumulación en el tiempo de los problemas, con la agravante de que tal acumulación dificulta la remoción de obstáculos.

En términos de orientación programática, los grandes ejes del Plan Nacional de Combate a la Pobreza trazados por la Administración Figueres

Olsen, han subsistido con ligeros cambios en la denominación. De igual modo, el decálogo de la pobreza generado por la Administración Figueres es ampliamente compartido e incluso profundizado por las siguientes administraciones. La heterogenidad de la pobreza es reconocida con amplitud, pero el salto en la gestión de cara a innovaciones significativas en los programas para abordarla articulando y coordinando intervenciones integradas, no llega a cristalizar.

En ese marco, el problema práctico de fondo es que los niveles de pobreza siguen invariablemente en un umbral que parece tornarse infranqueable, en tanto la oferta programática da señales de envejecimiento, *rutinización* y pérdida de eficacia, y se suman otros problemas asociados al estilo de desarrollo, como las tendencias a la concentración del ingreso y el cambio en los patrones de relacionamiento entre los actores sociales, bajo la égida de parámetros que privilegian lo individual por encima de valores de solidaridad. La meta formulada para el período 2006-2010, acerca de reducir la pobreza en cuatro puntos porcentuales, tiene ecos cercanos en el Plan de Solidaridad, el cual se formuló, entre sus metas principales, el reducir la pobreza de un 19,7% a un 16% de 1998 al 2002, así como en Vida Nueva.

En la actualidad, la acción programática en materia de combate a la pobreza se enfrenta con la persistencia de problemas acumulados y con la eclosión de otros nuevos, así como con la ineludible necesidad de mejorar los niveles de impacto. Pueden destacarse los siguientes:

Núcleos duros de pobreza difíciles de abordar con las políticas y programas existentes.

Vulnerabilidad ante la pobreza.

Ampliación de los problemas de desigualdad social.

Fisuras en la integración y la movilidad social.

Enfrentar los déficits sociales acumulados, a los cuales subyace la caída en la inversión social per cápita en materia social, registrada desde la década de los ochenta

Así, los desafíos en el futuro son múltiples. Una primera aproximación permitiría relevar los siguientes:

- Centrar la atención en las familias y en los territorios concretos donde habitan y conviven los sectores pobres de la población. Se trata de lograr la vinculación activa de estos al proceso de desarrollo nacional, ampliando su entorno y radio de acción.
- Mejorar el uso e impacto de los recursos asignados, en cantidad importante, a la inversión social.
- Profundizar en el diseño de políticas e inversiones que aumenten el acceso y la permanencia en secundaria en la línea del Programa Avancemos.
- Mejoramiento integral de la calidad del sistema educativo.
- Impulsar estrategias y programas diferenciados, que permitan responder a la heterogeneidad de situaciones de pobreza existentes.
- Movilizar y expandir los recursos, los activos y las capacidades con que cuentan las personas, las familias, las organizaciones sociales y la comunidad para salir adelante con su propio esfuerzo.
- Propiciar programas orientados a aumentar las habilidades de los trabajadores y trabajadores de menor calificación, a efectos del logro de una mejor inserción en el mercado laboral.
- Mejores sistemas de apoyo social a las familias, en materias tales como educación preescolar y centros de atención integral de personas menores de edad.
- Aumentar, de manera significativa, la cobertura del seguro social en las áreas de salud y pensiones de vejez a quienes se encuentran excluidos de estos.
- Enfrentar sistemáticamente riesgos de salud emergentes, como lo evidencian el retroceso en el esquema nacional de inmunizaciones y el aumento en la incidencia de enfermedades como el dengue, la malaria y la tuberculosis.
- Reforzar los servicios de la red de protección social para los más pobres y los grupos vulnerables.
- Racionalizar, consolidar y mejorar la gestión y resultados de los programas de asistencia social.
- Fortalecer los sistemas de la información y seguimiento de la pobreza.

- Fortalecer los mecanismos de evaluación de los programas sociales que permitan enfrentar eficazmente la espiral de rutinización en la que han entrado.
- Impulsar la actualización en gestión social del recurso humano con que cuentan las instituciones del área social del Estado, y elevar las capacidades de ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo social.
- Perfeccionar y transversalizar en el sector social los instrumentos para la selección de la población meta de los programas de asistencia social.

Por supuesto, se torna necesario también que la política económica haga su parte, y que genere un crecimiento sostenido, posibilite la generación de empleos de calidad y, en general, amplíe las oportunidades para la procura del bienestar. En ese sentido, el nuevo Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 aborda explícitamente muchos de estos desafíos y la construcción de un estilo de gestión integrada. Por incipiente que ello sea, anticipa una posibilidad de cambio que, de plasmarse, puede encarrilar la política social costarricense hacia nuevos estadios.

Finalmente, es importante señalar que la inclusión de los pobres en la búsqueda de una perspectiva integral y las intervenciones públicas efectivas en materia del combate a la pobreza exige a aquellos se apropien y hagan suyos los programas que, por lo tanto, no pueden consistir en una mera entrega de servicios, sino en una herramienta de potenciación de sus oportunidades y capacidades.

Bibliografía

- Altmann Borbón, J. (1998): *Comunidades que forjan su destino: la experiencia con el Programa 16 Comunidades Prioritarias*, (San José IICA,).
- Asamblea Legislativa (2002): *Acta de la Sesión Ordinaria N.º 33*, Expediente N.º 14.854, San José, Costa Rica.
- Banco Mundial (2002), *Costa Rica: La pobreza y el gasto social, Informe N.º 24300-CR*, 2 volúmenes. Banco Mundial, Washington.
- Barahona, M. y Montero, S. (2003): *La estrategia de lucha contra la pobreza en Costa Rica: Institucionalidad - Financiamiento Políticas – Programas*, (Santiago: CEPAL Serie de Política Social, N.º 77.)
- CEPAL (1997): *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile.
- _____ (1998): *Panorama Social de América Latina 1997* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.
- _____ (1999): *Panorama Social de América Latina 1998* (LC/G.2050—P), Santiago de Chile.

_____ (2000a): *Panorama Social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.

_____ (2000b): *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación* (LC.G.2096), presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Santiago de Chile, mayo.

_____ (2000c): *Equidad, desarrollo y ciudadanía* (LC/G.2071-SES.28/3), documento presentado al XXVIII Período de Sesiones de la CEPAL, Ciudad de México, México.

Céspedes, V. H. y Jiménez, R. (1995): *La pobreza en Costa Rica. Concepto-medición-evolución*, (Academia de Centroamérica, San José).

Consejo del Sector Social (1996), *Plan Nacional de Combate a la Pobreza*, (Master Litho S.A., San José, Costa Rica).

Contraloría General de la República, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa/ Área de Servicios Sociales (2006): "Identificación y Caracterización de los Programas de Asistencia y Promoción Social y algunas posibilidades de mejorar su integración", *Primer Informe del estudio sobre la organización de los programas de Asistencia y Promoción Social, San José, CGR*. Informe N.º DFOE-SO-30-2006, 31 de agosto, 2006.

_____ (2002): *Informe sobre deficiencias en la gestión financiera de la Dirección del Triángulo de Solidaridad*, (San José, Costa Rica).

_____ (2003a): *Memoria anual 2002*, (San José, Costa Rica)

_____ (2003b): *Revisión de la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre de 2002 del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares*, División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José, Costa Rica.

- _____ (2001): *Informe sobre deficiencias en la distribución, control y evaluación de programas financiados con recursos de FODESAF*, (División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Servicios Sociales, San José).
- Dirección Triángulo de Solidaridad (2000): “Triángulo de Solidaridad: Marco referencial”, *Colección sobre Participación Ciudadana N.º I* (mimeo), San José, Costa Rica.
- Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)(1995): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1994*, San José, Costa Rica.
- _____ (1996): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1995*, San José, C.R.
- _____ (1997): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1996*, Tomo I, San José, C.R.
- _____ (1998): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1997*, San José, C.R.
- _____ (2000): *Informe de liquidación presupuestaria y programática 1999*, Tomo I, San José, C.R.
- _____ (2001): *Liquidación de ejecución presupuestaria y programática del año 2000*, Tomo I, San José, C.R.
- Franco, R. (1996): “Los paradigmas de la política social en América Latina”, *Revista de la CEPAL*, N.º 58, Santiago de Chile.
- _____ (2002a): “Grandes temas del desarrollo social en América Latina y el Caribe”, en C. Sojo (ed.): *Desarrollo social en América Latina: Temas y desafíos para las políticas públicas*, (FLACSO y Banco Mundial, San José, Costa Rica).

- _____ (2002b): Políticas sociales y equidad, *Conferencia* dictada en la Fundación Luis Eduardo Magallanes, Salvador Bahía, Brasil, septiembre.
- Garnier, L. y otros (1997): “Cuando el desarrollo social se hace posible en un país pobre. El caso de Costa Rica”, *Revista Economía y Sociedad*, N.º. 5, (Escuela de Economía, Universidad Nacional).
- Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) (2003): Plan Vida Nueva para la Superación de la Pobreza y el Desarrollo de las Capacidades Humanas 2002-2006, versión digital, San José, Costa Rica.
- _____ (2002): *Memoria Institucional 1998-2002*, San José, Costa Rica.
- Mac Donald, Ch. y Morris. J. (2001): Costa Rica: Evaluación del Triángulo de Solidaridad y síntesis de otros programas de participación comunitaria, *Consultoría* para el Banco Interamericano de Desarrollo (resumen ejecutivo).
- Méndez, F. y Trejos, J (2002): Costa Rica: Mapa de carencias críticas para el año 2000, Instituto Nacional de Estadística y Censos e Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, *Ponencia* preparada para el Simposio sobre los censos del 2000, documento mimeografiado, San José, Costa Rica.
- Ministerio de la Presidencia (1994): Decreto Ejecutivo N.º 23311, Diario Oficial *La Gaceta* N.º 89, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) (2007): *Plan Nacional de Desarrollo, Jorge Manuel Dengo 2006-2010*, San José, Costa Rica.
- _____ (1994): *Plan Nacional de Desarrollo, Francisco J. Orlich, 1994-1998*, San José, Costa Rica.
- _____ (1998): *Gobernando en tiempos de cambio: la Administración Figueres Olsen*, San José, Costa Rica.

_____ (1999a), “Plan de solidaridad”, en *Plan Nacional de Desarrollo Humano*.

_____ (1999b), *Plan Nacional de Desarrollo Humano. Soluciones siglo XXI 1998-2002* (versión digital), San José, Costa Rica.

_____ (2002), *Plan Nacional de Desarrollo, “Víctor Manuel Sanabria 2002-2006”* (versión digital), San José, Costa Rica.

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (2007): *Memoria institucional del MIVAH/Rectoría del Sector Social y Lucha contra la Pobreza, 2006*, (San José, MIVAH).

Periódico *La Nación* (2003a): “Ataque a la pobreza apenas arranca”, edición del 20 de enero, pp. 4 y 5A, San José, Costa Rica.

_____ (2003b), “Débil plan contra la pobreza”, p.5 A, edición del 8 de febrero, San José, Costa Rica. Presidencia de la República (1996), *Logros del sector social*, San José, Costa Rica.

_____ (1998a), Decreto Ejecutivo N.º 27558, Reglamento a la Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, *Diario Oficial La Gaceta* N.º72, (San José, Costa Rica).

_____ (1998b), Decreto Ejecutivo N.º 27076, Creación de la Secretaría del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* N.º 86, (San José, Costa Rica).

_____ (1998c): Decreto Ejecutivo N.º 27842, Creación de la Dirección del Triángulo de Solidaridad, *Diario Oficial La Gaceta* N.º92, San José, Costa Rica.

_____ (2000): Decreto Ejecutivo N.º 28604, Modificaciones al Decreto 27842, *Diario Oficial La Gaceta* N.º108, San José, Costa Rica.

_____ (2002): Decreto Ejecutivo N.º 30493, Conformación del Área Social del Gobierno, *Diario Oficial La Gaceta* N.º120, San José, Costa Rica.

- Primera Vicepresidencia de la República (2000): ***Triángulo de Solidaridad: Estrategia de desarrollo local y participación ciudadana (Rendimiento de cuentas)***, San José, mimeo).
- Proyecto Estado de la Nación (1994-2006): ***Informes sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible***, (San José, Proyecto Estado de la Nación, Informes I al XII).
- Ruiz, R. (1998): ***Desarrollo humano y local en la superación de la pobreza en Costa Rica. Un modelo alternativo***, (San José, IMAS)
- Sauma, P. (2002), “Pobreza, distribución del ingreso, mercado de trabajo e inversión social”, ***Ponencia*** para el ***Octavo Informe sobre el Estado de la Nación, en desarrollo humano sostenible***, tomada del sitio web del Proyecto ***Estado de la Nación***: <http://www.estadonacion.or.cr>
- Sauma, P. y Trejos, J. (1999): “Costa Rica”, en Ganuza, E.; León, A. y Sauma, P. (eds.): ***Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y El Caribe. Análisis desde la perspectiva 20/20***, (Santiago, PNUD/CEPAL/UNICEF).
- Segunda Vicepresidencia de la República (1998): “Costa Rica: un país integrado cada día más por las oportunidades”, ***Documento*** presentado en el acto de rendición de cuentas final del sector social durante la Administración Figueres Olsen, San José, Costa Rica, 30 de abril.
- Seligson, M., Martínez, J. y Trejos, J. (1996): “Reducción de la pobreza en Costa Rica: el impacto de las políticas públicas”, ***Serie Divulgación Económica***, N.º 51, (San José, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica).
- Sojo, C. (1997): ***Los de en medio. La nueva pobreza en Costa Rica***, (San José, Sede de FLACSO - Costa Rica).

Trejos, J. (2006): “Evolución del gasto social en un contexto de restricciones fiscales”, *Ponencia* para el XII Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Trejos, J. (2002): “Las necesidades básicas insatisfechas en Costa Rica durante los años noventa”, *Documento mimeografiado*, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, San José.

_____ (2000): “Reformas económicas y situación social en Costa Rica durante los años noventa”, *Serie Divulgación Económica*, N.º 32, (San José, Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica).

_____ (1999), “Reformas económicas y distribución del ingreso en Costa Rica”, *Serie Reformas Económicas* N.º 37, (Santiago, CEPAL).

Universidad de Costa Rica (2002): *Hacia una solución integral en la lucha contra la pobreza: una propuesta al país para el necesario ordenamiento conceptual y político institucional de la oferta gubernativa*, (San José, Rectoría Universidad de Costa Rica).

ENCUENTROS

La cadena de melón en Costa Rica: potencialidades y desafíos internacionales

Rafael Díaz Porras¹
Vinicio Sandí Meza²

A partir de la segunda mitad del siglo XX, en América Latina la recién creada Comisión Económica para América Latina (CEPAL) impulsó el modelo de sustitución de importaciones, con el fin de que los países de la región activaran sus economías en aras del desarrollo y crecimiento económico.³ Se dio un trato especial a su desarrollo según el criterio de la industria naciente⁴, vista como foco del desarrollo de nuevas tecnologías y economías de escala. Junto a ello, se mantuvo la exportación agroindustrial centrada en café y banano en el caso de Costa Rica.

1. Dr. Rafael Díaz Porras, Centro Internacional de Política Económica (CINPE) de la Universidad Nacional, *E-mail*: rdiaz@una.ac.cr .
2. M.Sc Vinicio Sandí Meza, Centro Internacional de Política Económica (CINPE), Universidad Nacional e Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), *E-mail*: vsandi@icap.ac.cr
3. El artículo se elabora en el año 2006, como resultado del Proyecto “Sostenibilidad de las Cadenas Agroalimentarias en Centro América”, financiado por el Programa INCO – DEV de la Unión Europea, del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional (CINPE-UNA).
4. Empresas que empezaron a emerger en la economía nacional y que en determinados periodos, principalmente en la década de los ochentas, recibieron ayudas implícitas e explícitas, como la exoneración de impuestos, Certificados de Abonos Tributarios (CAT), entre otros.

Para la década de los años ochenta, se adoptaron ajustes en los países, pues el modelo de sustituciones colapsó, con su fuerte naturaleza intervencionista y proteccionista y su agotamiento internacional, observado en las crisis del endeudamiento externo y la dependencia de pocos productos de exportación. Para solucionar estos problemas, se recurre a los Programas de Ajuste Estructural, promovidos y/o ofrecidos por el Banco Mundial, por el FMI y la AID. El principal objetivo era mantener la estabilidad macroeconómica asociada a la sustitución de políticas sectoriales. Es decir, pasar de un esquema de protección y sustitución de importaciones, a otro en el que la agricultura se incorporara al mercado global en un contexto de menos intervención del Estado (Reuben, 1989: 29).

De esta forma, en la producción agrícola se fijaron lineamientos para una revisión de la política de controles de precios y subsidios al productor agrícola, además de una reestructuración del organismo estabilizador de precios (Consejo Nacional de Producción –CNP–) (Reuben, 1989:31).

El proceso de ajuste implicó una política de promoción de exportaciones que llevó a la incorporación de los productos no tradicionales, aprovechando impulsos externos como el Sistema Generalizado de Preferencias, aplicado por la Unión Europea y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. En Costa Rica se introducen los Certificados de Abono Tributarios (CAT), que promovieron las exportaciones de productos no tradicionales a terceros mercados o mercados alternos (Reuben, 1989:35-36-37).

Con estos incentivos para la exportación no tradicional, se empiezan a dar las primeras producciones de melón en el país. La primera empresa fue la Corporación para el Desarrollo Agroindustrial (DAISA), en 1980, ubicada en Guanacaste, respaldada por la Corporación Costarricense de Desarrollo (Codesa)⁵. Para 1981, la siembra de melón se había extendido a otras áreas como Paquera, en Puntarenas; Santa Cruz y Filadelfia, en Guanacaste (Garrón, Entrevista personal 2003). Con la incorporación de la empresa transnacional Del Monte en 1987 (operando además con otros productos como piña, mango y banano), aumenta el impulso a la actividad melonera.

Las condiciones que favorecieron al desarrollo de los sectores de productos no tradicionales, como en el caso del sector melonero,

5 Codesa se desarrolla entre 1970 y 1978. Esta Corporación estaba financiada con capital estatal y sus objetivos primordiales fueron: la incursión y promoción del desarrollo de la industria del cemento, algodón, industria alimentaria, procesamiento de aluminio, y transporte público.

permitieron también la incorporación de productores medianos y grandes, hoy día, fuertemente consolidados en la producción y exportación de dicho producto.

En este artículo analizamos la cadena del melón de Costa Rica, con base en el trabajo de campo realizado en el año 2004, en términos del tipo de participación que significa en el contexto internacional, sus potencialidades y desafíos, de manera que podamos ponderar su aporte a la economía nacional. El análisis se realiza a partir del enfoque de cadenas globales de mercancías, donde se abordan las relaciones de producción y comercio internacional del producto.

El artículo se estructura de la siguiente manera: En la sección dos se analiza la participación de la industria melonera costarricense en la cadena global de melón. En la sección tres se discute la cadena particular de melón de Costa Rica en sus cuatro dimensiones. En la sección cuatro se analizan la organización y estrategias de los actores dentro del contexto melonero. Finalmente, en la sección cinco se plantean algunas consideraciones finales.

1. Cadena internacional de melón

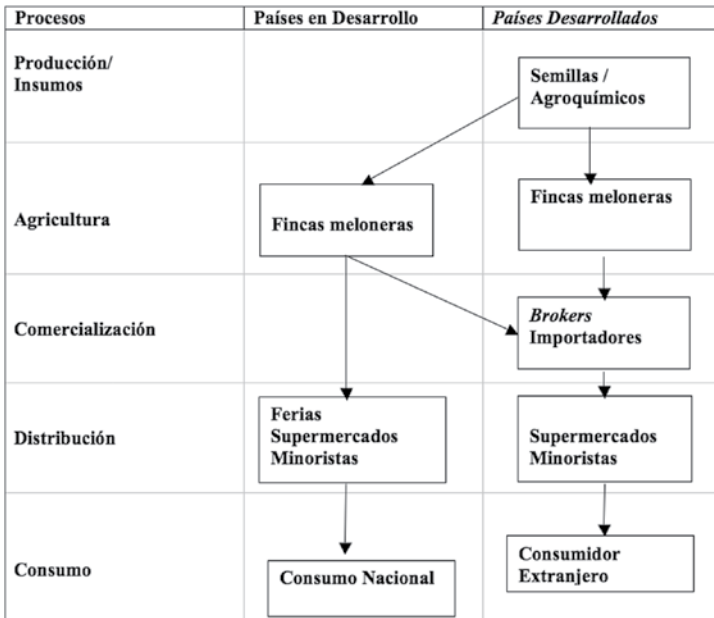
Las cadenas de mercancía globales se definen como redes de procesos que terminan con la obtención de una mercancía o bien final. Incorpora productores y comercializadores, relacionados en una secuencia de creación de valor y que operan bajo la integración de la producción primaria, la transformación, la comercialización y el uso final (Gereffi y Korzeniewicz, 1994:1-14). Su análisis se realiza considerando cuatro dimensiones:

- **Estructura insumo-producto:** se refiere a los procesos de producción y comercialización, la relación existente entre los agentes y los niveles de integración.
- **Localización:** define posicionamiento geográfico del sector en los niveles internacional y nacional.
- **Institucional y de políticas:** apoyo gubernamental y relación contractual entre productor y siguiente eslabón.
- **Orientación de la cadena:** Se refiere a la estructura de control en la cadena. Puede ser conducida desde la demanda o por la oferta.

El melón es un producto que requiere de condiciones climáticas particulares para su producción agrícola, pues ocupa una temperatura regulada, calor durante el día y frío en la noche, cantidad regulada de agua, de ahí el sistema de riego por goteo. Estas características del producto permiten que la siembra de este se pueda dar en distintas épocas del año en los distintos países productores de melón. Mientras en la Región de Centroamérica se produce melón, en los países productores de Europa como Francia, España e Italia, la producción es escasa.

La cadena internacional de melón constituye un escenario donde interactúan agentes económicos en el mercado internacional, que, asimismo, configuran una interacción entre países productores y los países consumidores. En el la figura 1 se explica dicha interrelación de actores. Estados Unidos y la Unión Europea incluyen en la cadena actores claves en el comercio internacional: las empresas transnacionales y los comercializadores, quienes llevan los melones a los consumidores.

Figura 1
Procesos de la cadena internacional de melón



Fuente: Elaboración propia a partir de Sandí, V., 2004.

En la cadena internacional encontramos países en desarrollo y países desarrollados en calidad de productores y consumidores. No obstante, en el proceso de la cadena internacional de melón, no todos desarrollan las mismas actividades. En primer lugar, los países productores en desarrollo satisfacen su demanda y la demanda de los países desarrollados. En segundo lugar, los países productores desarrollados, además de producir para consumo interno y para exportar, abastecen a sus productores y a los demás países en desarrollo, de insumos, en especial de semillas. Muchos de ellos solamente realizan algunos de los procesos involucrados en el desarrollo de la cadena (relación con el transporte, comercio internacional y distribución).

1.1 Localización de la producción

A escala internacional, la cadena melonar involucra un número importante de países productores de distintos continentes, por ejemplo, España, China, Israel, Costa Rica, Brasil, Estados Unidos, Francia, entre otros. El consumo mundial se concentra en los países desarrollados, pues las importaciones se concentran en mercados como Estados Unidos y Europa. En el mercado de los Estados Unidos, la variedad de mayor consumo es el *cantaloupe*, que es un melón más aromático y de mayor tamaño que las otras variedades. Para la temporada octubre 2000/setiembre2001, el 67% del total de las importaciones pertenecía a la variedad *cantaloupe*, y el 32% para *honey dew*; por lo tanto, se vuelve el preferido de los consumidores estadounidenses (Elizondo Porras, 2002).

En cuanto al mercado europeo, las variedades de mayor consumo son el melón *honey dew* y el *dorado*. Los europeos son consumidores que gustan de un melón de menor tamaño y sin olor, siendo estas dos variedades las que cumplen con esas exigencias.

Si analizamos la vinculación internacional de los países productores, encontramos situaciones diferenciadas. Los países asiáticos son clasificados como mayores productores de melón del mundo (2004); sin embargo, el mayor porcentaje de su producción se destina a abastecer la demanda interna.

Así, para 1996, la producción mundial de melones se localizó principalmente en el continente asiático, que produjo 62,6% de la producción mundial. De ese volumen solo China producía el 32,5% del total mundial. Le seguían en importancia Turquía, con el 11,1% e Irán con 7,5% (Elizon-

do Porras, 1998). Sin embargo, a pesar de que el continente asiático es uno de los grandes productores de melón, tiene una muy reducida participación en las exportaciones mundiales (apenas del 5,3% para 1997), hecho que se explica porque China, Turquía e Irán consumen la mayor parte de su producción.⁶

Situación similar se presenta con Turquía (1.800.000 t), Estados Unidos (1.320.850 t), España (1.183.900 t), Irán (1.054.691 t) y Rumania (853.200 t), que además de abastecer sus propios mercados, atienden la demanda externa.⁷

En un ámbito geográfico diferente al asiático, encontramos otros continentes donde la producción de melón también es importante para el desarrollo del mercado internacional melonero. Este es el caso de países que exportan complementariamente a Estados Unidos y la Unión Europea en épocas donde estos no pueden producir. Podríamos denominarlos como países productores–exportadores.

En el continente europeo, España y Portugal son los principales productores. Para el año de 1997 produjeron 943 000 t y 639 000 t respectivamente. Para ese mismo año, Costa Rica ocupaba una posición superior al resto de los países de Centroamérica, Caribe y Suramérica con un 0,7% de la producción mundial, tan solo superado en el continente americano por Estados Unidos y México, con 5,96% y 4,2%, respectivamente (Elizondo Porras, 1998).

Para 1997, cinco de los siete principales países exportadores de melón hacia la Unión Europea y Estados Unidos eran de América Latina, entre ellos destacan: México, que exportó 439 544 t; Honduras 134 375 t y Guatemala 92 754 t a Estados Unidos; y Costa Rica que exportó un total de 112 945 t a Estados Unidos y Europa. Es importante destacar que para ese mismo año, México, Honduras, Guatemala y Costa Rica concentraron el 93% de sus exportaciones hacia el mercado estadounidense, mientras que hacia el mercado europeo, Brasil, Costa Rica, Marruecos e Israel concentraron el 81% de sus exportaciones.⁸

6 Véase (<http://www.procomer.com> 2004).

7 Véase (<http://www.procomer.com> 2004).

8 Véase (<http://www.procomer.com> 2004).

2. La cadena del melón en Costa Rica

2.1. Costa Rica en la cadena internacional del melón

Para la década de los ochenta, operaban en América Central, empresas Multinacionales (como Del Monte Fresh Produce, Chiquita Brands, Dole), productores como CAPCO en Guatemala, Brenes de Costa Rica y diferentes cooperativas instaladas en Honduras.

Las empresas multinacionales e importadoras del producto se instalaron en estos países y consolidaron los procesos de exportación hacia mercados como Estados Unidos y Europa. Estas empresas desarrollaron convenios de agricultura por contrato que aún se mantienen, aprovechando las condiciones ambientales, geográficas, sociales, de seguridad y de libre inversión en las zonas productoras (Garrón, entrevista personal, 2003). Paralelamente, se desarrollaron innovaciones tecnológicas en la producción de melón, entre estas el mejoramiento de las semillas para siembra, control de plagas, implementación de nuevas formas de riego del cultivo y la implementación de nuevas formas de transporte marítimo especializado. Estas características promovieron la aplicabilidad de logística adecuada y fuertes campañas promocionales que se mantienen aún en los países productores y en los distintos mercados mundiales.

En Costa Rica, la producción de melón se inició como una alternativa a la caída de la producción de granos básicos y producción extensiva de ganado, principalmente en la Región Chorotega y el Pacífico Central. La producción originalmente incorporó también la participación de organizaciones de pequeños productores, pero estos fueron abandonando la actividad debido a la escala requerida para su operación rentable⁹; sin embargo, el sector melonar ha sido importante para el país, ya que además de generar divisas, emplea a una gran cantidad de personas en distintas zonas del país. Así, en 1998 se sembraron 640 h, y más recientemente, en la temporada 2002-2003, se superaron las 9 000 h de melón y de sandía de exportación.

Se denotan dos áreas principales de producción de melón: la Región Chorotega y la Región Pacífico Central (véase figura 2). La primera incluye zonas de producción importantes como Nicoya, Nandayure, Carrillo y Liberia. Para la temporada 2001-2002, se reportó un área de producción

9 Lastimosamente, no existe una sistematización de este proceso de nacimiento y desarrollo de la actividad, pero en la finca se desarrollan procesos agrícolas y de empaque que pueda dar cuenta de las limitantes para los pequeños productores.

total de 4599 h, para una producción estimada de 111 984 t. En la Región Pacífico Central se destacan zonas de producción como Barranca (Chomes), Orotina y Jicaral, donde para la temporada 2001-2002 se reportó un área de producción de 337 h y la producción se estimó en 7 414 t. Se puede notar que el mayor número de sitios de producción está en la Península de Nicoya, en tanto que en el Pacífico Central y el Valle del Tempisque los sitios están más dispersos.

Debido a las buenas condiciones climáticas, en Costa Rica se cultiva un número importante de variedades de melón en distintas zonas del país (MAG, 2004). Las más cultivadas son:

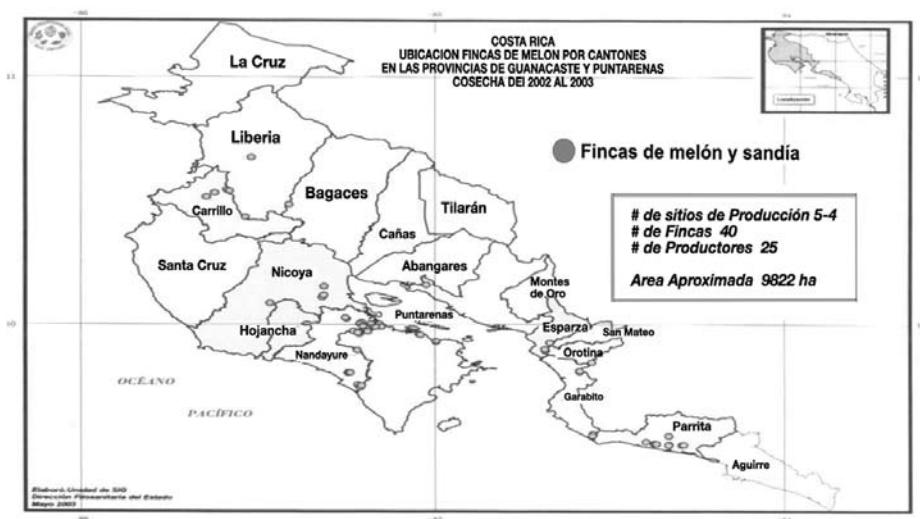
1. El *cantaloupe*, variedad que se cultiva mayormente en el Valle del Tempisque. Las principales exportaciones de esta variedad se realizan a Estados Unidos; también se exporta de esta variedad al mercado europeo; para la temporada 2002-2003, el total de h sembradas de esta variedad fue de 5 827, aproximadamente.
2. El *honey dew* es una variedad que se cultiva en la península de Nicoya, así como en la Región Pacífico Central y el Valle del Tempisque. El mayor volumen de exportaciones de esta variedad se realiza hacia el mercado europeo; también se exporta a Estados Unidos. El área total de siembra para la temporada 2002-2003 significó un aproximado de 1 800 h.
3. El *dorado* se cultiva con mayor magnitud en la península de Nicoya y la Región Pacífico Central; tanto Europa como Estados Unidos representan un mercado importante para esta variedad. Para la temporada 2002-2003 se cultivaron 1700 h, aproximadamente.
4. Por último, las variedades que menos se cultivan en nuestro país son *galia*, *piel de sapo*, *orange flesh*, *charantais*, los cuales no han tenido un desarrollo mayor en Costa Rica.

Los mercados más importantes de las exportaciones de melón costarricense son (MAG, 2004):

1. Estados Unidos, país al cual se dirige la mayor cantidad de la producción melonar de Costa Rica; solamente para la temporada 2002-2003 se exportaron aproximadamente 8328 contenedores de melón de distintas variedades.

2. Europa ocupa el segundo lugar de las exportaciones de melón costarricense. Para la temporada 2002-2003, se exportaron, aproximadamente, 5 731 contenedores de melón de la producción total del país.
3. Otros mercados de menor importancia que han emergido en los últimos años (pero con tendencia al incremento en temporadas futuras), se pueden localizar en América del Sur; por ejemplo, países como Colombia, Brasil, entre otros, y en Centroamérica.

Figura 2
Mapa de las regiones, fincas y sitios de producción de melón y sandía

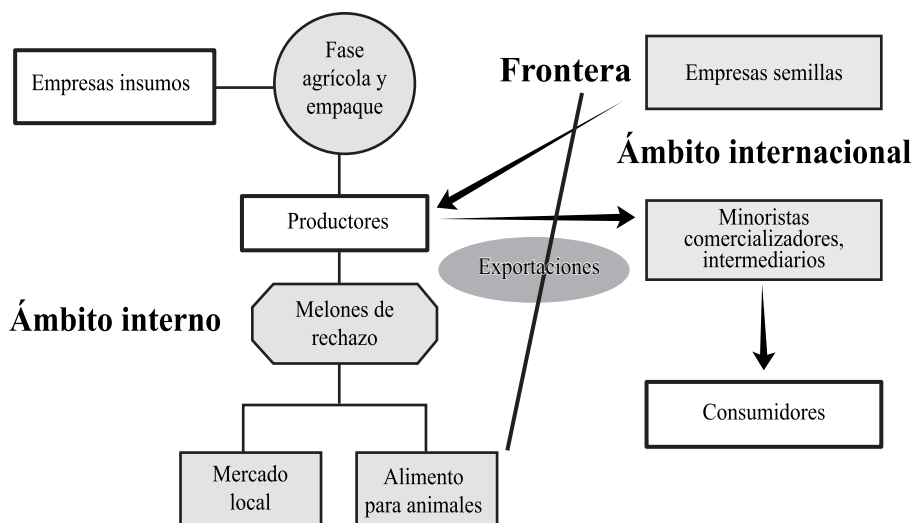


Fuente. Unidad de SIG, Dirección Fitosanitario del Estado, MAG, mayo, 2004.

2.2. Procesos y actores

Tal como hemos establecido en la sección anterior, Costa Rica participa en la cadena internacional del melón como exportador neto, donde la cadena del melón incorpora procesos agrícolas, de producción, recolección, comercialización, transporte internacional y distribución hasta el consumidor final. Tal como se observa en la figura 3, algunos de esos se desarrollan en Costa Rica y otros en los países comercializadores y consumidores.

Figura 3
Cadena funcional de melón.



Fuente: Sandi, V. 2004.

La cadena funcional de melón en Costa Rica presenta claramente dos dinámicas (figura 3). La primera, a escala interna de la cadena, donde las empresas de insumos y productores participan en el desarrollo de la fase agrícola y de empaque. La segunda, a escala externa, donde operan las comercializadoras, supermercados, agentes comercializadores, minoristas y empresas transnacionales. En la primera dinámica prevalecen

las actividades del sector primario, siembra, cosecha, recolección del producto y empaque, alta concentración de labores agrícolas, con amplia demanda de mano de obra, que, por lo general, recibe salarios relativos bajos. La segunda dinámica está relacionada con el aumento del valor agregado del producto en los países desarrollados, asociado a la provisión de frutas frescas a lo largo de todo el año.

2.2.1. La producción agrícola y empaque

La producción de melón la realizan empresas que presentan diferentes estrategias y niveles de organización, dependiendo de su escala y vinculación al mercado. La actividad muestra una alta barrera de entrada, en la medida en que, por ejemplo, una empresa productora (finca de 73 h) requiere de una inversión de 18 millones de colones (en 2003), de los cuales 68% corresponde a la producción agrícola, 21% a labores de empaque y 11% a gastos administrativos (Garrón, entrevista personal, 2005).

Las labores de finca, en el caso del melón, implican labores agrícolas y de empaque. El producto sale listo para la exportación. El proceso de siembra puede darse de dos formas: a) indirecta, donde la planta es criada en semilleros o almácigos que las empresas meloneras acondicionan, para el posterior traslado al campo (algunos ejemplos de fincas productoras bajo este sistema son Melones Entebbe, Agropecuaria La Penca, Frutcanjel); b) directa, la semilla se siembra directamente en el campo, bajo condiciones de cuidado sumamente altas (Frutas de Parrita La Ligia y Chomes, Costeña, La Ceiba, Melones del Pacífico).

Los procesos de siembra se empiezan a realizar entre los meses de octubre o noviembre, dependiendo de la posición que ocupe el productor en la cadena. Si es un productor-exportador o proveedor de un supermercado o comercializador, el proceso de producción se inicia aproximadamente en octubre. Si es un productor que vende a una transnacional, la empresa les condiciona la fecha en relación con el inicio de la siembra de la siembra. De esta manera, la transnacional se asegura de que no haya desabastecimiento en el mercado, ya que mientras los países de la región como Costa Rica, Guatemala, Honduras, República Dominicana, entre otros, dejan de producir, en otras regiones la siembra o cosecha apenas comienza. Es un proceso sucesivo durante todo el año. La recolección del fruto se empieza a dar aproximadamente durante los meses de marzo, abril y mayo.

En la fase agrícola es muy importante la relación de la finca con la provisión de servicios. En el caso del melón, resulta importantísima la provisión de insumos (básicamente importados) por intermedio de empresas encargadas de proporcionar la materia prima para empezar la siembra del producto. Ellas se encargan de proporcionar productos como la semilla, productos químicos, maquinaria, así como el mejoramiento del producto e implementación de nuevas variedades y nuevas prácticas agrícolas.

Cuadro 1
Empresas, cantidad productores y total de hectáreas

Tipo	Tamaño	Total de Hectáreas
Empresas pequeñas	15 productores (entre 40 y 150 h)	1 500
Empresas medianas	7 productores (entre 100 y 300 h)	2 122
Empresas grandes	3 productores (entre 600 y más de 1 500 h)	6 200

Fuente: Elaboración propia, a partir de Sandí, V. 2004.

En el cuadro 1 se presentan las características de las empresas productoras (empacadoras) de melón. A partir del área de siembra (utilizada en la clasificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería), la tecnología utilizada es determinada por la escala. En el caso de una empresa pequeña, esto implica que tiene una máquina de pegar cajas por un valor aproximado a los setenta mil dólares, acorde con su escala producción. Una empresa grande tendrá una máquina de pegar cajas de mayor tamaño y con un valor mucho mayor. Por lo tanto, la escala o nivel de producción define el nivel tecnológico que permite hacer una muy importante diferencia entre las pequeñas, medianas y grandes empresas meloneras.

Los grandes empresas están mejor organizadas. Ello se refleja en la preparación continua en seminarios, en mejoramiento de prácticas de siembra y producción, mejores equipos y el acceso a información de primer orden que manejan, debido a la relación con las empresas transnacionales.

Así, por ejemplo, se ha encontrado que estas implementan mejoras más rápidamente para la certificación del *Eurep Gap*¹⁰ u otras medidas.

Paralelamente, se pueden considerar tres aspectos importantes: el primero hace referencia a los *rendimientos por área*, que son mayores en relación con la escala, por el mayor volumen de capital que manejan las empresas grandes, lo cual produce más y mejores prácticas en las labores de siembra, más investigaciones y muchas veces estiman ciertas áreas para la siembra de productos mejorados o nuevas especies (Arias, Ilse, entrevista personal, 2003). En tanto que las medianas y pequeñas empresas no presentan el acceso frecuente a mejoras técnicas de producción.

El segundo aspecto, muy relacionado con *la rotación de cultivos* (melón-arroz-melón), permite que el terreno mantenga cierto nivel de productividad, posibilitando mejor compactación y aireación del terreno (Arias, Ilse, entrevista personal, 2004). Ahora bien, la siembra de arroz facilita realizar lo que se conoce como el encamado del terreno, que contribuye a la disminución del crecimiento de maleza; además, los residuos de las plantas de arroz se convierten en abono orgánico para el terreno; esto contribuye al aumento del rendimiento por hectárea. En el caso de los medianos y pequeños productores, la rotación de cultivo no se realiza regularmente. Esta irregularidad en el uso del terreno contribuye a la aparición y crecimiento de malezas, lo cual conlleva a un aumento en el uso de productos para combatirlas, un mayor uso de mano obra para sacar dicha maleza, entre otras labores.¹¹

El tercer aspecto, el cual brinda una de las ventajas más grandes y marca la diferencia entre grandes, medianas y pequeñas empresas, es la cantidad de *sitios de producción*. Las empresas tienen distintos sitios de producción, tanto en Parrita, península de Nicoya, bajos del Tempisque. La ventaja radica no solamente en la suma de área de producción, sino, también, en las distintas fechas en que se inicia la siembra, pues en Chomes, Abangaritos y Parrita la siembra comienza en distintas fechas. Esto permite también aumentar la variedad de productos, ya que mientras en la península de Nicoya se produce muy bien el *cantaloupe* (muy buena formación de redcillas), en Parrita se produce muy bien el *honey dew*, lo que permite el acceso a distintos mercados (no solamente exportar a Europa o a Esta-

10 Es una medida de certificación propuesta por los supermercados europeos y creada a partir de la necesidad de mantener o aumentar la seguridad alimentaria de los ciudadanos europeos; ello conlleva a los productores y empresas de distintos sectores realizar una serie de mejoras, entre estas sociales, ambientales, económicas. Lo mismo ocurre en Estados Unidos con el HACCP, una norma fundamentada en el buen manejo de los productos, lo que contribuye a regular aún más ese mercado.

11 No es posible conocer el número exacto del incremento requerido en mano de obra u otros productos, ya que los productores no facilitan los datos para realizar los cálculos.

dos Unidos¹²). En ese sentido, la variedad de sitios de producción facilita tanto el aumento en el área de siembra, como la variedad de productos sembrados y producidos, además de la accesibilidad a distintos mercados de exportación.

Las empresas pequeñas y medianas no poseen distintos sitios de producción; si los tienen, están dentro de la misma zona o región. Generalmente, esto conlleva a producir una misma variedad o las variedades que mejor se den en la zona, lo cual se supedita a la exportación del producto a mercados determinados. Dados estos aspectos, en el cuadro 2 se presentan los aspectos más importantes que caracterizan a los productores.

12 Es muy importante esta caracterización. Por ejemplo, en Parrita el tamaño de la variedad cantaloupe crece más de lo normal, y que de esta variedad la mayoría de la producción se exporta a Estados Unidos. Pero en la zona de Guanacaste el producto se da en un tamaño normal y con una mejor formación de redecillas características de la variedad.

Cuadro 2
Características de los productores de melón

Características	Propietario 1 sitio (pequeño)	Propietario 2 sitios (mediano)	Propietario 3 sitios (grande)
Variedades	Una sola variedad, sea: <i>cantaloupe</i> , <i>dorado</i> , <i>honey dew</i> o <i>piel de sapo</i> . Depende de la región en la que se ubiquen.	Dos o más variedades de melón. Generalmente <i>dorado</i> , <i>honey dew</i> o <i>piel de sapo</i> en la península de Nicoya. <i>cantaloupe</i> y <i>charentais</i> en el Pacífico Central	Del Monte, Chiquita Brands, Dole. Más de tres variedades (<i>honey dew</i> , <i>cantaloupe</i> , <i>dorado</i> , <i>piel de sapo</i> , <i>charentais</i> , <i>honey dew</i>). Combinan la producción de melón con arroz.
Infraestructura	Poco adecuada	Más y mejor infraestructura	Inversiones elevadas en maquinaria y tecnología de punta.
Mano de obra	Las labores realizadas en la producción de melón es igual en la escala productiva de la que se trate. El nivel educativo requerido no cambia entre una u otra finca.		
Conocimiento del mercado	No conocen a profundidad el mercado. Posibilidad de visitar los mercados externos es casi nula.	Conocen más el mercado	Propios nichos de mercado
Riesgos de comercialización	Por no pago del producto, problemas con contratos firmados, depende principalmente del adelanto inicial.	Contrato de venta más sólido	Casi nulos. Compran la producción a otros productores, son dueños de terrenos o alquilan la tierra.
Producción total 2002-03. (Fuente: MAG)	\$4,9 millones	\$13,7 millones	\$28,5 millones

Fuente: Elaboración propia, a partir de Sandí, V. 2004

• Empresas pequeñas

Los niveles de inversión y tecnología son aceptables. Primero, porque tienen en su inventario de producción maquinaria y tecnología de avanzada, como pegadoras de cajas, tractores y carretas para trasladar el producto a la planta empacadora, además del acceso a internet, entre otras facilidades. Segundo, existe una continua inversión y mejoras dentro de su planta de producción. Las relaciones comerciales del productor son, principalmente, con un comercializador: un supermercado o detallista quien distribuye el producto en los distintos nichos de mercado, ya sea en Europa o Estados Unidos. Esta relación comercial provoca incertidumbre, pues ha ocurrido en muchas oportunidades que el comercializador no paga el valor total de la producción.

En cuanto a precios, la posición que prevalece para estos productores es muy interesante. Empresas como Agropecuaria La Penca, Frutcanjel, venden su producto bajo contrato preestablecido, donde el comercializador paga aproximadamente el 50% del costo de la producción por adelantado para que el productor empiece la siembra, sin tener que acceder a créditos bancarios. Además, se estipula que en caso de aumentar el precio, las ganancias se reparten por partes iguales. El porcentaje restante se cancela al final de la venta del producto (entrevista a productores, 2003).

El total de producción en la temporada anterior (2002-2003) significó aproximadamente 1531 contenedores, los cuales significaron un valor total aproximado de 1 414 644 cajas producidas y vendidas, con un valor aproximado por caja de US\$3,5-4,5; es decir, un valor total aproximado de US\$4,9 millones por el total de 1 531 contenedores (precio de venta del productor al comercializador) (MAG, 2004).¹³

13 Cada contenedor contiene 22 paletas. Las paletas están constituidas por una tarima con 42 cajas; eso sí, dependiendo del mercado al cual se venda el producto. Para este caso, estamos describiendo valores que se aproximan a los reales. Con estos valores descritos, el total de cajas por hectárea está entre 884 y 943. Si cada caja tiene un valor aproximado de US\$3,5-4,5, quiere decir, que se obtienen entre US\$3 300-4 000 por hectárea, de acuerdo con las cajas producidas en esa área; por lo tanto, si un contenedor contiene 924 cajas a esos precios del bien, el valor aproximado serían parecidos, los cuales, al tipo de cambio actual, rondarían los 1 400 000-1 600 000 colones por contenedor vendido y por esa cantidad de cajas producidas por hectárea. El resultado es similar tanto para los medianos como para los grandes productores.

- **Empresas medianas**

Estas presentan las mismas características de las pequeñas empresas, en cuanto al contrato de venta del producto. La diferencia se da en el tamaño de las hectáreas sembradas, lo que genera un aumento en los rendimientos, tanto productivos como económicos, mayor escala en los niveles tecnológicos, organización y, lógicamente, en el aumento de capital de inversión. Este grupo aglomera a 7 productores, con 2 121 hectáreas de producción aproximadamente en la temporada 2002-2003. En esta misma temporada exportaron cerca de 3 366 contenedores; es decir, 3 110 184 cajas, que equivalen cerca de un total de \$13,7 millones.

- **Empresas grandes**

Este grupo está conformado, en promedio, por dos o cuatro empresas, con grandes áreas de producción y que venden todo su producto a la transnacional Del Monte. Las principales diferencias con respecto a las empresas medianas y pequeñas radica en la definición de la cantidad de producto que compran a las demás empresas, así como la variedad que se puede sembrar; bajo qué normas de seguridad o calidad exportar (Garrón, entrevista personal, 2003), y además, tienen sus propios nichos de mercado, ya sea en los Estados Unidos o Europa. No necesitan de *brokers*, *retailers* u otro agente para que distribuyan en los distintos mercados el producto, pues es la misma empresa la que lleva el producto hasta el mercado, para luego venderlo a los consumidores.¹⁴ Este grupo de productores representan entre 5 900-6 300 hectáreas de producción. En la temporada 2002-2003, exportaron entre 6 900-7 300 contenedores con un valor total cercano a \$28,5 millones.

En el cuadro 3 se presenta una aproximación de los ingresos que obtienen los productores de melón, de acuerdo con el total de hectáreas producidas y el número de contenedores exportados.

14 Existe un gran dinamismo. Un agente comercializador individual como lo he llamado, quien no está asentado en el país, visita las fincas antes, durante la producción de melón con el fin de finiquitar las condiciones del contrato de venta y su posterior firma. La empresa transnacional tiene una dinámica similar, pero ésta sí está asentada en el país (banano, piña, ensaladas, entre otras) y las condiciones del contrato son distintas.

Cuadro 3
Precio del producto en el sector melonar costarricense.
Temporada 2002-2003.¹⁵ (US dólares)

Productores	Número aproximado de productores	Total de hectáreas sembradas según grupo de productores	Contenedores exportados de acuerdo al total de hectáreas sembradas	Total cajas de acuerdo al número de contenedores (millones)	Precio por caja en \$	Total de venta en (millones \$)
Pequeños	14-16	1 500-1 600	1531	1,5	3,5- 4,5	4,9
Medianos	7	2 050-2 121	3 366	3,11	3,5- 4,5	13,7
Grandes	2-4	5 900-6 300	6 900-7 300	6,5	3,5-4,5	28,5
Total	25	9822	11 542	10,9	4,40	48,4

Fuente: Elaboración a partir de datos del MAG, 2004. Temporada producción 2002-2003.

2.2.2 Niveles tecnológicos de las empresas meloneras

La producción melonar costarricense está caracterizada por el aumento en la utilización de la tierra para la siembra, todos los años. Con la participación en mercados en crecimiento, como es el caso del mercado europeo, se genera una opción muy llamativa para todos los productores. La accesibilidad a estos mercados está condicionada por continuas mejoras tecnológicas en la producción, de manera que se cumpla con una serie de normas estipuladas por los compradores.

Los meloneros costarricenses realizan mejoras significativas, con el fin de enfrentar una de las nuevas normas de los mercados, el *Eurep*

¹⁵ Los valores aquí utilizados son aproximados a partir de la información que se obtuvo del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y del trabajo de campo con las entrevistas. El aproximado está fundamentado en datos reales.

*Gap*¹⁶, proveniente de los supermercados europeos. Finca Costeña, la primer finca de América Latina certificada con el *Eurep Gap* (según sus encargados técnicos), ha adquirido una máquina calibradora de peso de la fruta computarizada, con un precio en el mercado alrededor de US\$200-\$300 000. Agropecuaria La Penca adquirió una máquina armadora de cajas con un valor que se aproxima a los US\$70 000, a pesar de la pérdida de más de US\$400 000 en la temporada 2001-2002 (según datos del mismo productor). Estos datos revelan la realidad en cuanto a la adquisición de mejoras tecnológicas, sea de un productor y exportador grande como Costeña y un productor pequeño como Gerardo Ajú.

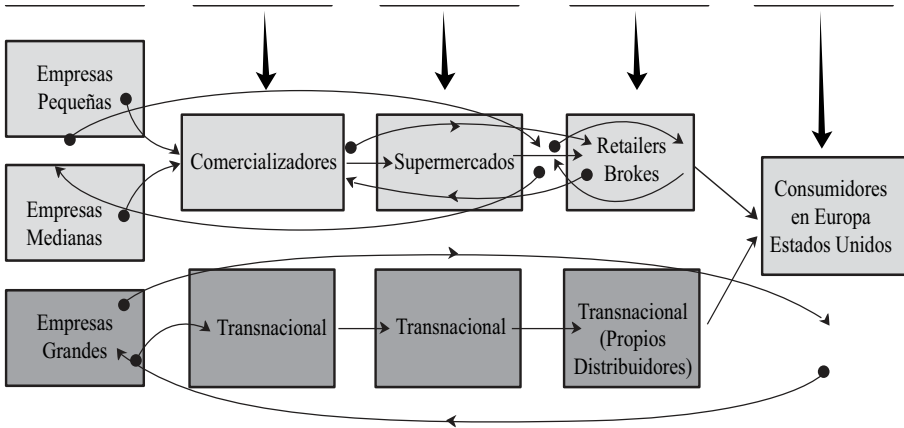
En el sector melonar las diferencias en estos rubros no son abismales, pues las altas inversiones que realizan los productores son vistas con normalidad. El uso de productos más tecnificados (maquinaria, químicos, u otros productos) se implementa en forma general dentro del sector.

2.2.3. Canales de comercialización y transacciones intrafirma

En la figura 4 se pueden observar dos canales de comercialización bien definidos. El primero es aquel donde las empresas (y principalmente las pequeñas y medianas) venden su producción a aquellos comercializadores, ya sean locales, por ejemplo, *Indufarm*, *Rumba Fruit S. A.*, Julio Mora, entre otros; e internacionales, por ejemplo, aquellos intermediarios o supermercados como *Erosky*, *ACH Internacional*.

16 El *Eurep Gap* como tal, es una medida de inocuidad alimentaria, promovida por los supermercados europeos; por tal razón, es privada. Promueve las mejoras en las prácticas de siembra, producción, cosecha y empaque. Conlleva, desde la implementación de servicios sanitarios en toda el área de la finca, así como, lavamanos, seguridad social, protección al medio ambiente, entre otras.

Figura 4
Resumen. Canales de comercialización y relaciones intrafirma



Fuente: Sandí, V. 2004.

Estos intermediarios (externos), con un contrato previamente establecido, visitan las fincas, estipulan las condiciones de producción y compra de la cosecha, además de adelantar una cantidad (generalmente el 50%) del total del costo de producción en cada temporada (cargas sociales, transporte, costos producción, empaque, administración, entre otros). Tienen distribuidores en los distintos mercados (europeo y estadounidense), los cuales reciben el producto para distribuirlo en los distintos mercados; por ejemplo, en Europa. Los países del Mediterráneo prefieren los melones más grandes, entre estos España e Italia; luego, países como Holanda e Inglaterra prefieren melones medianos; y los países nórdicos se inclinan por los melones más pequeños. Por lo tanto, los melones son distribuidos de acuerdo con su tamaño. Los *brokers* o mayoristas tienen una gran cantidad de cámaras de refrigeración, que les permite almacenar grandes cantidades de productos (melón, piña, mango, banano, entre otros) durante todo el año. El mayorista tiene un grupo de distribuidores, encargados de llevar los productos a todos los mercados que abastece; es decir, el producto es comprado por el mayorista y este de una vez los coloca a los distintos mercados, sin que exista otro intermediario (Garrón, entrevista personal, 2003).

En cuanto al canal de comercialización dirigido por la empresa transnacional, esta cumple, a lo largo de la comercialización del producto, todas las funciones. Estas empresas se encuentran asentadas en el país, compran el producto principalmente a los grandes productores (Pelón de la Bajura, Melones del Pacífico, Frutas de Parrita, entre otros). Las empresas transnacionales tienen su propio transporte, tanto terrestre como marítimo, y además mantienen sus propios comercializadores y distribuidores externos, hasta el consumidor final en Estados Unidos o Europa.

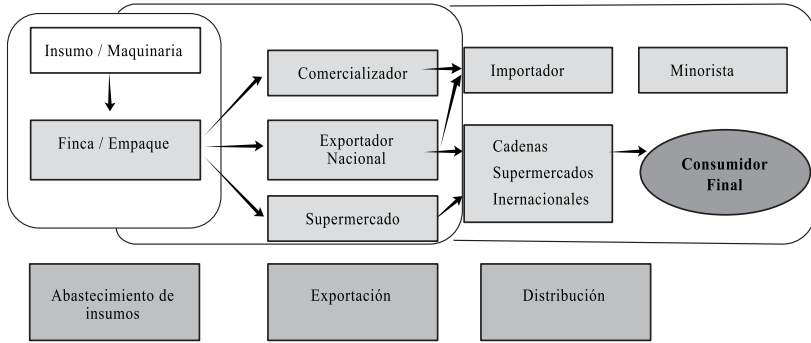
3. Organización y estrategias

Las relaciones comerciales se caracterizan por el tipo de vínculos que han implementado los diferentes actores que participan en la cadena de melón costarricense. En el tanto que tenemos productores-exportadores como también la relación entre el productor-importador; exportador-importador y la presencia de las empresas transnacionales, la cadena de melón costarricense presenta formas distintas de relación en sus ámbitos local e internacional, ya sea mediante relaciones de mercado o transacciones intrafirma.

3.1. Los vínculos comerciales de la cadena

En la cadena del melón hay varios tipos de vínculos en los que las empresas operan, ya sea en mercados o mecanismos de coordinación, integración o subordinación, como se observa en la figura 5. Estos se refieren a las actividades de abastecimiento de las empresas agrícolas, las actividades de exportación y la distribución del producto. En el primero de estos, se presenta la relación de mercado de los proveedores de insumos y maquinaria, en el que la finca empacadora se relaciona con proveedores locales de insumos agrícolas importados. En este aspecto, la puesta en marcha de las labores en finca para siembra y producción son altamente dependientes de la tecnología del exterior, donde se encuentran asentados estos proveedores, especialmente en lo referido a la semilla, la cual es producida industrialmente por empresas ubicadas en los principales países consumidores.

Figura 5
Vínculos comerciales de la cadena de melón de Costa Rica



Fuente. Sandí, V. 2004.

El vínculo de exportación hace referencia a tres relaciones distintas: a) la relación de la finca empacadora con el comercializador, sea este nacional o extranjero; b) se pueden dar relaciones intrafirma cuando el exportador nacional es el mismo productor, pero la exportadora registrada con distinto nombre, y c) la relación de la finca con un supermercado (extranjero), entre estos Erosky, Safeway, Marks and Spencer, Delhaize, Laurus, Asda, entre otros. Los productores algunas veces mezclan los vínculos a y c, de acuerdo con sus estrategias de venta.

Finalmente, tenemos el mercado hacia el consumo final, que se refiere a la relación exportador-mercado internacional. Esta relación se caracteriza porque tiene dos flujos: uno entre exportador e importador, y el otro entre exportador-cadena de supermercados internacionales, relación muy típica en las empresas transnacionales vinculadas al sector. Esas empresas cumplen la función de exportadores e importadores o se relacionan con una cadena de supermercados internacional en cuya propiedad pueden tener participación.

Así tenemos que el productor nacional participa en estos vínculos comerciales también como exportador, por ejemplo, La Ceiba de Nicoya, Los Melones Entebbe, Cía. Melonera Cabo Blanco, entre otros. Un mismo productor puede ser propietario de la comercializadora, aunque esta tenga un nombre comercial distinto. Por otro lado, existen aquellos productores que tienen una relación más estrecha con un exportador ajeno a su empresa:

por ejemplo, Pelón de la Bajura vende toda su producción a Del Monte, lo mismo sucede con Frutas de Parrita, Melones del Pacífico, entre otros.

En muchos de los casos, el productor se relaciona directamente con el importador, situación en la que el importador tiene gran injerencia en el productor, pues este produce lo que el importador demande y bajo normas de producción bien definidas por medio de contratos.

Uno de los casos más claros de este tipo de fuente de coordinación se dio con empresas pequeñas de la península de Nicoya y el Pacífico Central, que se acogieron a programas de inversión con capital holandés, con el fin de aumentar la capacidad de planta de empaque. Así, se localizan en la Región Pacífico Central algunos productores que promueven este tipo de relación, entre ellos Eduardo Marín Salazar, ubicado en Playa Bandera, Parrita, Luis Fernández (Los Colonos), en Barbudal de Parrita, Los Gerardos que venden a Frucori, entre otros.

La inversión realizada por holandeses, a partir de 1995, ha permitido crear una visión distinta de las pequeñas empresas, que desarrollaron capacidad tecnológica, así como un mayor conocimiento del mercado y mejoramiento creciente en el manejo del producto antes y después de la cosecha (Arrieta, entrevista personal, 2003).

El panorama que prevalecía años atrás, donde el productor vendía su producción a un exportador y este vendía en algún mercado extranjero o detallista, para luego ser vendido a los consumidores, ha cambiado. En la actualidad se generan relaciones más difíciles de identificar entre los elementos de la cadena. La gran mayoría de estos comercializadores o comercializadores no están físicamente asentados en el país y más bien la relación es meramente comercial.

En el caso de las empresas transnacionales (Del Monte, principalmente) que se encuentran asentadas en el país, mantienen una relación más estrecha con las fincas productoras. Actualmente, hay empresas productoras relacionadas con empresas transnacionales que aseguran la compra y venta de la producción en nichos de mercado tanto en Europa como los Estados Unidos; este el caso de la Empresa Frutas de Parrita, la cual venden toda su producción (100%) a Del Monte.

En la Tabla 1, se presentan las empresas comercializadoras. Es importante destacar, que la cadena internacional del melón es controlada por un gran número de comercializadores (difíciles de identificar), donde se pueden citar algunos, que participan de la comercialización de la producción nacional en los mercados extranjeros.

Tabla 1
Empresas comercializadoras de melón

Empresa	Naturaleza	Variedad comercializada
Comercializadora Frucori S. A.	Comercializador	Sandía
Corporación Melones Rechazo	Comercializador	Melón <i>cantaloupe</i> , <i>honey dew</i> , <i>orange flesh</i>
Frutas Vegetales Inter. S. A.	Comercializador	Melón, sandía y mango
Rumba Fruti	Comercializador	Melón dorado y sandía
Víctor Julio Mora	Comercializador	Sandía y melón dorado
Indufarm S. A.	Comercializador	Sandía, melón dorado, mango
Ticosol Agroindustrial	Comercializador	Sandía, melón y mango
ACH Internacional	Comercializador	Melón dorado

Fuente: Elaborado a partir de datos del MAG, 2004.

3.2. El control de la cadena de melón

Tal como se deduce de lo analizado, precisamente la fuerza orientadora de la cadena nacional e internacional de melón está centrada en los grandes agentes que operan la comercialización del melón, empresas de grandes detallistas, compañías comercializadoras o redes de supermercados, que no transforman el producto. Su control se traduce en la organización de la producción agrícola y comercialización del producto final. La zona periférica de la cadena, referida a la agricultura, es intensiva en trabajo y uso de recursos naturales. En esta etapa se encuentran los productores costarricenses de melón.

Si bien el contrato no regula todas las ventas de las fincas, pues también hay ventas en firme, este es el elemento que más condiciona la cadena desde la demanda, debido a que sus cláusulas se convierten en medidas de subordinación para el productor, quien debe adecuar su producción y

comercialización a lo estipulado. De esta manera, el contrato es el reflejo de las características de la demanda inmediata, que condicionan al productor en una relación donde los agentes manejan información incompleta e imperfecta, pero sesgada a favor de los agentes comercializadores por su cercanía a la demanda final.

Así, al especificar la relación del productor nacional con el resto de la cadena, se presentan dos elementos: a) el condicionamiento desde la demanda. Desde el primer momento el productor enfrenta condicionalidad (subordinación) en cuanto a qué producir, cómo y para quién realizarlo (por medio del contrato). Este proceso lo restringe muchísimo pues no llega a conocer a los consumidores en los principales destinos de exportación; b) el segundo elemento, los comercializadores y empresas transnacionales son los eslabones de la cadena que más beneficios obtienen de esta relación. Desde el momento en que la cadena se caracteriza por estar orientada por la demanda, el comercializador o las empresas transnacionales como tales, se ubican en una posición ventajosa, pues aunque los productores nacionales conocieran los mercados en donde se vende su producto y obtuvieran información de estos mercados, ello no significa necesariamente una ventaja, pues la red de distribución del producto en los distintos supermercados de los distintos países está organizada. Esta situación se convierte en un escollo de mucha dificultad para la exportación directa a esos mercados. En el caso de productores-exportadores, estos venden en el exterior a supermercados que tienen consolidados sus nichos de mercado.

En consecuencia, para el productor nacional se presentan tres opciones: a) vender a una empresa transnacional con un nicho de mercado bien definido; b) vender el producto a un supermercado o comercializador que también tiene una red de distribución muy extensa en los distintos mercados, y c) que el productor exporte, abriendo un nicho de mercado propio, y compita con los distribuidores ya consolidados o empresas transnacionales en esos mercados. Esta última opción es sumamente difícil y compleja, por la consolidación de empresas en los mercados externos.

Sin embargo, las relaciones desarrolladas permiten observar que estas no son lo mejor pero tampoco lo peor. Los comercializadores o empresas transnacionales aprovechan su posicionamiento, para la implementación de ventajas competitivas, estructuradas en altos niveles de tecnología, abundancia de capital e infraestructura. Ello les permite mantener un respaldo en los mercados abastecidos, condición que hasta la fecha los productores de melón no han logrado alcanzar de manera individual. En

opinión de los empresarios entrevistados, hay satisfacción con la relación contractual que tienen con el siguiente eslabón (ya sea comercializador o empresa transnacional), pues sienten la seguridad de producir y vender su producto, aunque existan restricciones como las descritas con anterioridad.

3.3 Las políticas de la cadena

La cadena de melón de Costa Rica no solo se ve afectada por las estrategias que impulsan los agentes que la integran, sino, también, por las acciones ejecutadas por los Estados, las cuales afectan, directa o indirectamente, el comercio de mercancías a escala internacional. Esas instituciones y otras herramientas de política, como la activación de medidas arancelarias por ejemplo, regulan el comercio internacional, lo que podría afectar la competitividad de los productos en los mercados internacionales.

Un primer aspecto se refiere a que la exportación de melón está asociada al aprovechamiento de acceso ventajoso en los mercados principales de destino dentro de los Estados Unidos y la Unión Europea. Sin embargo, en ambos mercados se han planteado acciones que han inquietado y ponen a prueba el nivel de competitividad internacional del sector. Las más importantes se refieren, en el caso de Europa, a la aplicación de aranceles de importación a Costa Rica, y en el caso de Estados Unidos, a la aprobación del tratado de libre comercio con Centroamérica y República Dominicana, donde el melón tendría garantizado el acceso preferencial.¹⁷

Un segundo aspecto se refiere a que esta cadena en su dimensión institucional también ha sido afectada por la introducción de normas de calidad por cadenas de supermercados europeos. A partir del 1.º enero del 2004, los supermercados del bloque europeo comprarán únicamente productos certificados con sellos ambientales y sociales. Estos requisitos serán totalmente privados. La certificación tiene un valor aproximado a los US\$25 000 (Garrón, entrevista personal, 2004), pero para exportar hacia el mercado de Europa tienen que cumplir con la norma. La presencia de esta norma va creando un nicho en el cual el sector melonero aspira poder seguir participando; como contraparte, también hay un sector del mercado europeo de pequeños supermercados, en los cuales no se aplica el EUREP Gap, que también daría opción a un segmento de menos exigencia.

17 Otras acciones se refieren a la aplicación del EUREP GAP, el HACCP, entre otras.

Otro aspecto importante que puede modificar aspectos productivos en la cadena de melón se refiere al uso del bromuro de metilo, cuya erradicación ha sido promovida por el PNUD mediante un programa que está ofreciendo a los productores US\$4 800000,00 para que lo dejen de voluntariamente. Este programa cubre también a Honduras, Guatemala y República Dominicana (Garrón, entrevista personal, 2004)

La problemática del uso del bromuro obedece a que entre el 50 y 95% aplicado al suelo puede pasar a la atmósfera, donde es descompuesto por radiación solar y libera una sustancia química radical de bromo, que destruye el ozono al atraer uno de sus átomos de oxígeno. El átomo de bromo también rompe moléculas estables que contienen cloro, las cuales también afectan el ozono. Esta cadena de eventos coloca al bromuro de metilo como una sustancia 50 veces más dañina al ozono que los CFC, aunque tienen una vida más corta.

Según el Protocolo de Montreal, la eliminación de este producto va de acuerdo con la viabilidad de las alternativas; es decir, un proceso paulatino, en donde los países desarrollados tenían un margen de tiempo hasta el 2005 y los países subdesarrollados hasta el 2015 (PNUMA, 2000).¹⁸

Por lo anterior, su aplicación aún no está prohibida; se encuentra dentro de las sustancias químicas permitidas para producción de frutas y otros productos. Sin embargo, es posible que el Parlamento Europeo apruebe la eliminación del uso de dicho químico.

En Costa Rica, una de las opciones para la sustitución del bromuro de metilo es el proceso de solarización del suelo, método posible de aplicar en Guanacaste, con suelos más secos, pero no en la zona de Parrita del Pacífico Central, donde el nivel freático está a muy pocos centímetros de profundidad, lo cual genera mucha humedad o en momentos de lluvia el suelo se satura fácilmente, lo cual hace que el suelo no absorba en forma rápida el agua. Este proceso consiste en tapar con plásticos la capa del suelo después de la cosecha, con el fin de evitar el proceso de fotosíntesis de las plantas y con ello la aparición de patógenos u otros insectos que afectan el cultivo del melón. Existen inconvenientes para la aplicación de este método (Arrieta, entrevista personal, 2004).

18 Véase <http://www.unep.org/ozone>. Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono en su forma ajustada y/o enmendada en Londres, 1990, Copenhague, 1992, Viena, 1995, Montreal, 1997 Beijing, 1999. Publicado por la Secretaría del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

4. Algunas consideraciones finales

La caída del modelo de sustitución de importaciones, la promoción de los programas de ajuste estructural en el país, además de políticas y lineamientos en la producción agrícola, entre otras, promovió el estímulo a los productos llamados no tradicionales. De esa manera, la siembra de melón surge como una actividad atractiva, principalmente para productores de zonas como Nicoya, Tempisque y el Pacífico Central. Su desarrollo se da con la presencia de empresas transnacionales e inversionistas extranjeros, los cuales desde los inicios de la actividad hasta la actualidad han mantenido dentro de la cadena de melón de Costa Rica un posicionamiento competitivo, que les ha permitido ocupar un mayor poder de negociación y nuevas estrategias de competitividad con respecto a los productores de melón.

La vinculación de Costa Rica por medio de la cadena de melón muestra el aprovechamiento de una ventana de exportación en el invierno europeo y norteamericano, que agrega a la economía nacional una fuente de divisas y actividad económica a la región del Pacífico Central y Guanacaste. En el caso costarricense, este espacio productivo ha sido una opción para la participación de empresas agrícolas por las barreras de entrada propias de la actividad. En ese sentido, no es una opción para pequeños productores, sino una fuente de empleo temporal para peones rurales, y permanente para personal técnico capacitado. Una evaluación completa de los impactos económicos y sociales del sector es importante.

Por otra parte, si evaluamos el tipo de participación de los agentes nacionales en esta cadena, podemos concluir que esta cadena es controlada desde la demanda. Así, aunque la empresa agrícola mantenga un contrato de venta, el poder de negociación está a favor del comercializador, quien es el que marca las pautas por seguir en cuanto a cómo, qué y para quién producir. Ello genera, de cierta manera, un control por parte de los supermercados, comercializadores o empresas transnacionales dentro de la cadena, que se refleja, principalmente, al momento de comerciar el producto. Aunque la relación existente entre el productor y el comercializador se desarrolle adecuadamente (en cuanto a contrato se refiera) no necesariamente las ganancias obtenidas y los pagos por la producción son las mejores. El productor recibe entre US\$3 500-4000 por contenedor (valor FOB), mientras el comercializador recibe por ese mismo contenedor entre US\$5 500-7 000 (Garrón, entrevista personal, 2004)

La función o rol que desempeñan las empresas transnacionales, las cuales están integradas verticalmente es estrecha. Esta comprende desde la finca y el empaque del producto, pasando por la fase de comercialización del producto hasta la distribución de este en los mercados internacionales y la comercialización. Estos agentes determinan la producción de más de 6.000 h sembradas de melón en nuestro país¹⁹.

Finalmente, es evidente que la cadena de melón de Costa Rica está muy condicionada por parte de comercializadores, supermercados o empresas transnacionales, así como por políticas o lineamientos que pueden afectar la competitividad del producto. En estas circunstancias, los productores podrían realizar procesos como la solarización, que podrían permitir una mayor rentabilidad a partir de las condiciones dadas y los factores que mantienen. Procesos como esos podrían significar al productor un mejor posicionamiento dentro de la cadena de melón de Costa Rica, lo cual implica mayor poder de negociación y nuevas estrategias de competitividad.

19 La transnacional Del Monte (más involucrada en la producción de melón y otros productos en Costa Rica) compra la producción melonera de los productores más grandes, pero también adquiere productos de otros productores medianos y pequeños (claro que en menor escala).

Bibliografía

- Aburto, E. (2002): *La Agrocadena de Café en Nicaragua y las Políticas Sectoriales*. Tesis de Posgrado, (Heredia CINPE).
- Ayala Espino, J. (2001): *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, (Fondo de Cultura Económico México).
- CNP (1997): *Ayote, Chile picante, Limón Mesino, Melón, Papaya, Sandía y Tomate*, (San José, CNP).
- _____ (1999): *Revista Inteligencia de Mercados*. Enero-marzo, (San José, CNP).
- Chavarría, H. Sepúlveda, S. Rojas, P. (2002): *Competitividad: Cadenas Agroalimentarias y Territorios Rurales. Elementos conceptuales*, (San José, IICA).
- Díaz Porras, R. Pelupessy, W (2002): Políticas de Competitividad Agroindustriales en el contexto de las Cadenas Internacionales. Construcción de lo posible, posibilitando lo deseable, en Universidad Nacional. Centro Internacional Política Económica. *Políticas Económicas Para el Comercio y el Ambiente*, (San José CINPE-UNA: Editorial Porvenir).
- Elizondo Porras, A. (1998): “Sistema de Información de Mercados”, Boletín 1, año 3. (San José CNP).

- _____ (1999): “Sistema de Información de Mercados”, *Boletín informativo* N.º 1, (San José CNP).
- _____ (2000): “Sistema de Información de Mercados”, *Boletín Informativo* N.º 1, año 5, (San José CNP).
- _____ (2001): “Sistema de Información de Mercados”, *Boletín Informativo* N.º 1, año 6, (San José CNP).
- _____ (2002): “Sistema de Información de Mercados”, *Boletín Informativo* N.º 1 año 7, (San José CNP).
- Gereffi, G. Korzeniewicz, M. (1994): *Commodity Chains and Global Capitalism*, (Estados Unidos).
- Gibbon, P. (2001): *Upgrading Primary Production: “A global commodity Chain Approach”*, (Copenhagen, Denmark Center for Development Research).
- MAG (2004): <http://www.mag.go.cr>.
- Pelupessy, W. (1991): *From Dependence to the Global Commodity Chain Approach in Latin America*, (Netherlands Development Research Institute of Tilburg Universite).
- Pérez Sáinz, J. P. (2002): *Encadenamientos Globales y pequeña empresa en Centro América*, (San José, FLACSO).
- Promotora de Comercio Exterior (1996): *Gerencia de Estudios Económicos e Información Comercial*, (San José, PROCOMER).
- PROCOMER (2004): <http://www.procomer.com>).
- Reuben Soto, W. (1989): *Campesinos Frente a la Nueva Década “Ajuste Estructural y pequeña producción agropecuaria en Costa Rica*, (San José,CECADE/ Editorial Porvenir).
- Sáenz, F. y Ruerd. R. (2003): Methodological Building Block. “The supply chain analysis approach. Diagnosis an analysis of chain in-

tegration with focus on the farm-firm linkage” *Project: Improved sustainability of agrofood chains in Central America*, (Guatemala Workshop).

Sandí, V. (2004): Mejoramiento y Competitividad de los productores de melón en la Cadena de Mercancías Globales. Caso estudio: Cadena melón en Costa Rica, *Tesis de Posgrado*, (Heredia, CINPE).

Sullivan, G. (2002): *Departamento de Agricultura del Estado de Indiana*, (Indiana, Estados Unidos).

Universidad Nacional (1999): *Taller alternativas al uso del bromuro de metilo en el cultivo del melón en Costa Rica*, (Liberia, Editorial UNA).

Verkerk, R. Linneman, A. (2003): Methodological paper. “Chain reversal in international perspective: optimisation by dynamic, consumer-orientated quality change modelling”. *Project: Improved sustainability of agrofood chains in Central America*, (Guatemala Workshop).

Entrevistas a Expertos

1. Sergio Abarca. Fitosanitario de Exportación. Ministerio de Agricultura y Ganadería. MAG.
2. Guillermo Arrieta. Coordinador de Supervisores de Finca. Fitosanitario de Exportación del MAG.
3. Fabio Chaverri. Investigador encargado del uso de sustancias tóxicas en la producción de melón en Costa Rica. Encargado del estudio sobre la viabilidad del cambio del uso de bromuro de metilo por metan sodio. Instituto Regional de Estudios Tóxicos
4. Fernando Ramírez. Investigador de uso de sustancias tóxicas en la producción nacional. Instituto Regional Estudios Tóxicos. Universidad Nacional. 2004

5. Ricardo Garrón. Propietario de la Finca de Melones Entebbe, ubicada en Nandayure, Guanacaste. Ex presidente Ejecutivo de la Cámara de Meloneros 2004.
6. Ilse Arias. Administradora de Planta y Producción. Finca Frutas de Parrita (Quepos y Chomes). Parrita, Quepos, 2003.

Referencias anexas

<http://www.procomer.com/publicaciones>
<http://www.cioecbolivia.org/libro/AsA.htm>
<http://www.cioecbolivia.org/libro/prudencio.htm>
<http://www.tiquisia.com/editorial/index34.asp>
<http://www.gropuchorlavi.org/php/doc/documentos/encadagicchile.pdf>
<http://www.acceso.cr.cr/publica/sectores.shtml>
<http://www.mercant.cnp.go.cr/CEDO/MELON.htm>
<http://www.freshdelmonte.com/content.cfm.pageID=47>
<http://www.buscagro.com>
<http://www.mercanet.cnp.go/Calidad/Poscosecha/Investigaciones/Fruticolas>
http://www.ediho.es/horticom/tem_aut/frutas/melanna.html
http://www.sice.oas.org/ctyindex/wto/tprs_cr5s.asp
<http://www.tomatlan.com/proyecto2.html>
<http://www.iicanet.org/foragro/Brasil2002/mateo.pdf>
<http://www.andi.com.co/dependencias/biblioteca/notitecnicas30-01.htm>
<http://www.cadexco.org.cr>
<http://www.frutas-hortalizas.com>
<http://www.mag.go.cr>
<http://www.procomer.com>
<http://www.pima.go.cr>
<http://www.meritsus.com>

ENCUENTROS

Probabilidad de acceso al crédito en productores agropecuarios: estimación con variable dependiente censurada y muestras truncadas*Carlos Francisco Carranza¹*

El acceso al crédito en toda actividad económica de consumo o de producción tiene importantes efectos en el bienestar de las familias y en la eficacia de los productores agropecuarios. En la esfera de los productores y bajo el marco de las cadenas globales de mercancías, se hace necesario determinar características del productor y cuáles características del agente financiero permiten tener o no tener acceso al crédito. Para analizarlo estadísticamente se define un índice de valor crediticio (w) del solicitante, el cual se construye a partir de los datos específicos de cada productor. Es necesario emplear los instrumentos de estimación apropiados cuando hay problemas de identificación de variables, ya sea porque las variables dependientes son desconocidas (censuradas) o porque porciones de la muestra, tanto variables dependientes como variables independientes, son desconocidas (muestras truncadas).

Usando un instrumento conocido como modelo logístico o *multinomial logit*, se analizan, con fines de ilustración, las probabilidades de acceso al crédito que en ese entonces mostraban los productores agropecuarios,

1 Director del Programa Docente, compuesto por tres programas de maestría, en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE). Universidad Nacional de Costa Rica. *E-mail*: ccarranz@una.ac.cr.

según distintas características del productor y distintas fuentes crediticias, en una muestra de 317 productores costarricenses, provenientes de diferentes regiones del país, tomada en 1987. Esa aplicación es con fines meramente ilustrativos y conceptuales, ya que los datos de prueba han perdido vigencia. La muestra de productores recogió información sobre productores agropecuarios y sus características, así como sobre alternativas de financiamiento disponibles en ese entonces.

La estructura del artículo es la siguiente. Las secciones 1 y 2 presentan los marcos teóricos, económico-social por un lado y de estimación por el otro. Esta última introduce el concepto de índice de valor crediticio (w) del solicitante y explica los instrumentos de estimación apropiados para problemas de identificación de variables dependientes, censuradas y de muestras truncadas; explica, asimismo, las características del modelo logístico (*multinomial logit*). La sección 3 describe la muestra de productores costarricenses tomada en 1987 y clasifica las operaciones de préstamo en categorías, según lo requiere el modelo logístico. En la sección 4 se aplica ese modelo a las categorías y se determina el grado de acceso que mostraban, en ese entonces, las diferentes firmas o productores agropecuarios a las distintas fuentes de financiamiento. El efecto de las características de los productores agropecuarios para determinar las probabilidades de acceso a distintas fuentes de crédito, se discute en la sección 5, y finalmente, algunas recomendaciones de diseño muestral y conclusiones de política económica se plantean en la sección 6.

1. Marco teórico de las relaciones económico-sociales.

Una parte de los productores agropecuarios en Centroamérica, empresas formalmente constituidas y hogares-finca, familias rurales completas que dependen económicamente de la explotación de su tierra, presentan una continua necesidad de utilizar recursos financieros, de fuentes externas, tanto para atender sus procesos productivos, como también para las necesidades de consumo personal y familiar. Cuando esos productores formalizan solicitudes de crédito ante esas fuentes externas, intermediarios financieros formales e informales, una demanda por crédito agropecuario puede resultar revelada y los grados de acceso al crédito se hacen evidentes.

Sin embargo, no todos los productores son observaciones muestrales de una población de solicitantes de crédito. Se tienen productores cuyo

nivel de riqueza excede sus necesidades productivas y de consumo, resultando más bien en unidades que ahorran. Otros productores, según la autovaloración de sus propias características y el conocimiento que tienen de las exigencias de los intermediarios financieros, se consideran a sí mismos malos sujetos de crédito y ni siquiera atinan a presentar solicitudes de préstamo.

Un vector de características de los productores agropecuarios podría contener al menos las siguientes variables: riqueza, nivel tecnológico de la producción, nivel de educación, edad del jefe de familia, tamaño de la familia, tiempo de ida y vuelta a la agencia bancaria más cercana, historia crediticia, ingresos brutos y netos de producción. A partir de esas características, distintas fuentes de crédito asignan distintos niveles de valor crediticio al solicitante y determinan si tiene acceso o no a esa fuente de crédito.² El concepto de valor crediticio, desde el punto de vista de la fuente de crédito, es un instrumento para determinar, con base en la información provista por el vector de características: a) la capacidad de pago del solicitante, y b) una estimación a priori de la probabilidad de que el solicitante incurra en mora. Tendrán mayor probabilidad de tener acceso al crédito los productores cuyas características muestren alta capacidad de pago y baja probabilidad de mora. La probabilidad de tener acceso al crédito también se reduce para los productores que, a pesar de tener alta capacidad de pago, muestran también alta probabilidad de mora, y para los productores que, a pesar de ser considerados como una baja probabilidad de mora, presentan al mismo tiempo, una baja capacidad de pago. En estos dos últimos casos el agente financiero no debería garantizar el crédito por el riesgo que estos representan para su capital. Las condiciones de crédito, tasa de interés y costos explícitos e implícitos originados en visitas a la oficina bancaria, certificaciones, avalúos y comisiones, entre otros (González Vega *et al.*, 1984) tienen efecto sobre las decisiones del productor agropecuario. Los efectos del crédito sobre el ahorro, la inversión, la producción y el consumo, se discuten gráfica y algebraicamente en Carranza (2001). Ahí se muestra la importancia de mejorar los sistemas de información por parte de los agentes financieros y el registro contable por parte de los productores.

Regularmente, cuando se habla de crédito, se piensa en instituciones formales y productores agropecuarios consolidados. Sin embargo, existen también instituciones especializadas en microcrédito (González

2 La variable acceso es estadísticamente una variable de escala ordinal.

Vega, 1993), dedicadas al otorgamiento de préstamos de montos muy bajos a productores de bajos ingresos. Entre ellas se encuentran las *roscas* (*rotating savings and credit association* o asociaciones de ahorro y crédito rotativo), de carácter autogestionario. Algunas de ellas han evolucionado a instituciones especializadas y formales como el Grameen Bank de Bangladesh (www.grameen-info.org), cuyo presidente, profesor Muhammad Yunus, fue galardonado con el premio Nobel de la Paz 2006, por su lucha contra la pobreza rural con esa institución.

Los productores formales y los hogares-finca mantienen su riqueza e ingresos corrientes en distintas formas para atender diferentes necesidades: activos productivos físicos para su proceso productivo, activos financieros, bienes de consumo duradero, y efectivo (Vogel y Burkett, 1986). Realizan distintos ajustes y conversiones entre ellos antes de determinar la demanda de préstamos que canalizan hacia fuentes externas. Es posible que no se presente ninguna necesidad de demandar crédito una vez hecha la recomposición de la estructura de la riqueza.

De acuerdo con el enfoque de cadenas globales de mercancías en el comercio internacional, los productores agropecuarios pueden encontrarse en cualquiera de los siguientes segmentos de la cadena correspondiente: fase agrícola (siembra, recolección y transporte interno), procesamiento, comercialización, transporte nacional y exportación.³ Una tarea interesante para el investigador sería determinar, en cada uno de esos segmentos, qué tipo de fuentes de crédito se encuentran disponibles y de qué depende el grado de acceso del productor al crédito de cada una de esas fuentes. Este tema lo abordaremos en trabajos futuros.

Sin discriminar, las fuentes se pueden clasificar en nacionales y extranjeras. Dentro de cada una de estas categorías, las fuentes se pueden clasificar, asimismo, en formales, semiformales, informales, crédito de agentes internos a la cadena (proveedores de insumos y compradores de producto final) y crédito de amigos y parientes. Las fuentes formales corresponden a entidades bancarias y no bancarias, las semiformales corresponden principalmente a cooperativas; los informales son prestamistas del tipo agiotistas y usureros, generalmente locales.

Desde el punto de vista empresarial o individual, el acceso al crédito mejora las posibilidades que empresarios y consumidores tienen de elegir una combinación óptima de recursos dedicados al consumo y de recursos

3 Para una presentación de las principales características del enfoque de cadenas globales de mercancías, véase, Gereffi y Korzeniewicz (1994) y Pelulessy (1999).

dedicados a la producción (Carranza, 2001). Esta elección se realiza en el marco de ciertas restricciones impuestas por el vector de características del productor y por la disponibilidad de fuentes de crédito al alcance. Por esas razones, el crédito es una variable macroeconómica de gran importancia para las autoridades de gobierno de cada país. La disponibilidad de recursos propios o el acceso a recursos externos podría facilitar a una firma desarrollar un proyecto productivo, ampliar la capacidad de planta, desarrollar nuevos productos, desarrollar campañas de mercadeo, ingresar en nuevos mercados, a una finca adquirir tecnología más apropiada para la producción o satisfacer necesidades de consumo duradero familiar, atender necesidades de los hijos (as) en el campo de la educación y de todos en el tema de salud, mejorar la infraestructura de la finca, etc., y al consumidor en general le ayuda a tener oportunidades de consumo más amplias.

2. Marco teórico de la estimación

Según Carranza (1995), a pesar de la importancia individual del crédito y de la importancia macroeconómica de conocer los determinantes del acceso a este, existen algunos problemas serios de estimación, entre ellos: 1) el monto de crédito ofrecido por un intermediario financiero y demandado por un productor, son variables *ex ante* que no se pueden registrar en una muestra de préstamos otorgados, a menos que se preguntara el monto ofrecido y demandado, dadas las condiciones de tasa de interés, garantías y otros; 2) la presencia de variables dependientes censuradas, y 3) la presencia de muestras truncadas. En una muestra censurada, el valor de la variable no es registrado en la muestra o su valor es registrado como cero; su verdadero valor permanece desconocido. Muestras truncadas corresponden a situaciones donde, para un conjunto de observaciones en la muestra, no solamente la variable dependiente no puede ser medida (variable censurada del problema anterior), sino que todas o al menos una de las variables independientes no pueden ser medidas (Maddala, 1982, 1983). Cuando el subconjunto de no prestatarios de crédito agropecuario no es registrado en la muestra, el valor de su demanda *ex ante* (deseada u óptima) y el valor de la tasa de interés que cobraba el intermediario (variable dependiente) no son registrados porque la transacción no ocurrió.⁴

4 Para un análisis extensivo de esos problemas, véase Carranza, 2002.

En este artículo se aborda el estudio de los métodos de estimación para evaluar cuantitativamente los determinantes del acceso por una u otra firma o finca en uno u otro segmento de la cadena, a una o varias fuentes de crédito. Este es un problema de interés para el productor y para el consumidor en la definición de sus estrategias de financiamiento, pero es también un problema de interés público para el diseñador de políticas económicas sectoriales y macroeconómicas. Conocer la probabilidad de acceso a las distintas fuentes crediticias según cambie la información contenida en el vector de características del solicitante, es el problema que se aborda en este artículo.

Desde un punto de vista económico y financiero, las características del agente que demanda crédito agropecuario (individuo, hogar-finca o empresa), se recogen en un vector de características particular de cada agente. A partir de ese vector, los agentes financieros, de distintas categorías, construyen para su proceso de toma de decisiones y con el fin de discriminar entre demandantes aceptados y demandantes rechazados, un índice w , conocido como el índice de valor crediticio del sujeto. Según esas características, unos agentes obtienen crédito (tienen acceso) de todas las diferentes fuentes crediticias; otros tienen acceso a unas fuentes pero a otras no; otros agentes no tienen acceso a ningún tipo de fuente y, finalmente, otros no demandan crédito. Otros agentes no demandan crédito, bien porque no lo necesitan dada su condición sobrada de riqueza, en contraposición con sus oportunidades productivas, o bien porque aun teniendo la necesidad se consideran a sí mismos malos sujetos de crédito, conocidas las condiciones mínimas que exigen los diferentes tipos de intermediario financiero. Estos últimos se autoexcluyen a sí mismos de las carteras de crédito de los intermediarios financieros que sirven al sector agropecuario. Este enfoque no requiere identificar la función de demanda de crédito de los agentes agropecuarios, ni considerar explícitamente los efectos de asimetría de la información, costos de transacción y problemas de agencia para determinar la tecnología bancaria empleada por cada fuente (Carranza, 2001).

El análisis tradicional del acceso al crédito focaliza a cada productor como una unidad dentro del segmento correspondiente en la cadena global de mercancías. Las cadenas globales de mercancías se definen como redes internacionales de productores y comercializadores, que están relacionados en una secuencia de creación de valor y operan bajo la orientación que integra la producción primaria, la transformación, la comercialización y el uso final (Gereffi y Korzeniewicz, 1994: 1-14). Este proceso de creación de valor involucra una serie de flujos tangibles e intangibles: 1) flujos físicos de insumos, productos intermedios entre segmentos de la cadena y productos

finales para el consumidor final en los países desarrollados u otros mercados de exportación, y 2) flujos financieros de efectivo, cartas de crédito, promesas de pago, créditos, adelantos, etc. El análisis de los flujos financieros en el marco de las cadenas globales de mercancías para determinar el grado de acceso al crédito, requiere de algunas simplificaciones.

En primer lugar, se consideran los segmentos de fase agrícola, procesamiento primario y exportación en el país productor y los segmentos de importación mayorista, procesamiento, distribución, venta al detalle y consumo final en los mercados de exportación y de re-exportación. Las necesidades crediticias de los agentes en esos mercados no se contemplan en este artículo. En segundo lugar, como se señaló anteriormente, las fuentes se deben clasificar en nacionales y extranjeras. Dentro de cada una de estas categorías, las fuentes se pueden clasificar, asimismo, en formales, semiformales, informales, crédito de agentes internos a la cadena (proveedores de insumos y compradores de producto final) y crédito de amigos y parientes (Carranza y Díaz, 2005). En este artículo se considera como crédito agropecuario no solamente el crédito otorgado a los productores en la fase agrícola, sino, también, el crédito solicitado por procesadores y por exportadores, se encuentren estos integrados verticalmente o no.

Las opciones de acceso al crédito pueden asumir los valores $A = 1, 2, 3, 4, 5$ y 6 , donde $2, 3, 4$ y 5 son las distintas fuentes disponibles de crédito, 1 es no acceso y 6 es no demandantes (véase columna 2 de Cuadro 1):

$A=1$:	sin acceso: rechazados y quienes necesitan crédito pero no lo solicitan ⁵	(Ar y R)
$A=2$:	acceso solamente al crédito de parientes y amigos	(P)
$A=3$:	acceso a fuentes informales	(I)
$A=4$:	acceso a fuentes semiformales	(S)
$A=5$:	acceso a fuentes formales	(F)
$A=6$:	no demandantes de crédito agropecuario ⁶	(Nc)

5 Como antes se explicó, este grupo podría incluir empresarios que no necesitan crédito, empresarios que de acuerdo con el valor de índice de valor crediticio w , podrían estar incluidos en la categoría 6.

6 Desde un punto de vista de diseño muestral, el problema es cómo identificar y separar aquellas firmas y empresarios que no necesitan crédito y no lo demandan, de aquellos que sí necesitan crédito, pero no lo demandan porque se rechazan a sí mismos. En los primeros el índice w es mucho mayor que en los segundos, teóricamente, y la muestra debe ser capaz de demostrarlo. Los departamentos de crédito de los intermediarios financieros podrían suministrar información sobre los solicitantes aceptados y rechazados, pero no puede proveer información sobre no demandantes (autorrechazados y quienes no demandan porque no necesitan); para reunir información sobre este grupo, es necesario hacer entrevistas a los empresarios o firmas.

La variable A (acceso hasta) depende del nivel del índice de valor crediticio (w) del solicitante, el cual a su vez depende del vector de características del productor. Con la variable A y la información de las características del productor, se estima el modelo logístico (*multinomial logit*) para determinar el acceso al crédito disponible en distintas fuentes y cómo se comportan las probabilidades de acceso del productor a las distintas fuentes de crédito conforme varían sus características (véase Figura 1).

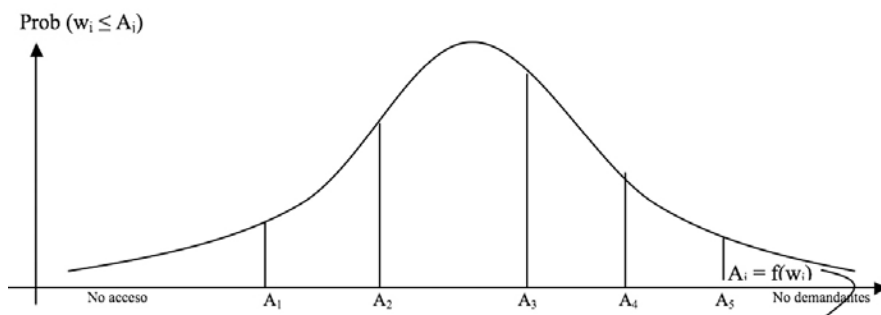
Algunas firmas y productores no recurren a ninguna de esas fuentes de préstamo porque no necesitan crédito o porque, a pesar de necesitarlo, no lo solicitan por razones como las siguientes:

1) tienen necesidad de crédito, pero como conocen los criterios de selección que usan los agentes financieros, se consideran a sí mismos malos sujetos de crédito y, por lo tanto, no presentan solicitud de crédito; 2) otros que pueden convertir parte de su riqueza en efectivo no necesitan financiamiento. Existen tres tipos de categorías que podrían caracterizar la variable “ A ” acceso al crédito:

1. Escala nominal: las categorías son intercambiables y totalmente faltas de estructura.
2. Escala ordinal: las categorías son ordenadas como los números ordinales, primero, segundo, tercero, etc.
3. Escala de intervalos: las categorías son ordenadas y tienen etiquetas o valores; esos valores son tratados como categorías promedio. Las diferencias entre los valores de las categorías son interpretadas como medidas de separación entre las categorías. (McCullagh y Nelder, 1989).

Los modelos de escalas ordinales para variables como A , suponen la existencia de otra variable subyacente no observable, $w + \beta X$ que tiene una distribución logística estándar, w corresponde al índice de valor crediticio del productor agropecuario y es función de las variables contenidas en el vector de sus características X , o sea, $w = f(X)$. Para el conjunto 6 de categorías o respuestas que la variable acceso A puede asumir, deben existir 5 umbrales que la variable w debe cruzar.

Figura 1
Modelo Logístico: diagrama de las probabilidades de respuesta
 $P(w_i < A_j), j = 1, 2, 3, 4, 5$



Según el gráfico de la Figura 1, la cola de la izquierda, al contener los valores más bajos del índice de valor crediticio w de los productores entrevistados, debe contener únicamente observaciones muestrales de sujetos rechazados por los intermediarios financieros y rechazados por sí mismos sin haberse presentado a ningún intermediario a solicitar crédito. Sin embargo, si la muestra no se diseñó apropiadamente y no discriminó o seleccionó apropiadamente, en esa misma cola de la izquierda pueden aparecer observaciones muestrales que corresponden a empresarios o firmas que no solicitaron crédito, pero no por obedecer a las mismas razones de debilidad como sujeto de crédito que llevó a otros a no solicitar, sino por razones totalmente opuestas, o sea, por razones de sobrada riqueza, lo cual se mostraría como valores altos de su índice de valor crediticio w ante los intermediarios financieros. El índice de valor crediticio w de esos empresarios o firmas conceptualmente se encuentran ubicado en la cola derecha de la distribución, o sea, en el segmento de valores altos de w . Sin embargo, muestralmente, podría estar ubicado en la cola izquierda, lo cual es evidentemente un grave error porque luego oscurece la relación que existe entre las características y el grado de acceso al crédito de diferentes fuentes. Este no es un problema conceptual sino un problema muestral.

Como se explicará posteriormente, la información disponible en las observaciones recopiladas mediante la muestra de productores agropecuarios, permite clasificar a los productores de acuerdo con su capacidad para tener acceso a distintos mercados financieros o fuentes de crédito agrope-

cuario, basado en una jerarquización de los prestamistas en términos de formalidad de la solicitud de préstamo (exigencias, requisitos), desde la fuente menos formal (amigos y familiares) hasta los intermediarios financieros regulados y supervisados (fuentes formales de crédito bancario). Se asume que la capacidad del productor agropecuario para tener acceso a distintos mercados financieros o fuentes de crédito agropecuario, es una función del índice de valor crediticio o variable w , mencionada con anterioridad.

Las observaciones de una muestra tomada en 1987 para Costa Rica, se clasifican en $k=6$ categorías diferentes y se asume que están correlacionadas con diferentes valores o umbrales de la variable subyacente no observable índice de valor crediticio.

Las 6 categorías se encuentran ordenadas desde la categoría con la cual se asocian los valores más bajos del índice de valor crediticio, generalmente correspondientes a productores pobres, pequeños, geográficamente alejados, con bajos niveles tecnológicos de producción y que representan altos niveles de riesgo crediticio, quienes finalmente terminan siendo rechazados por los prestamistas o inclusive se consideran a sí mismos malos sujetos de crédito y no presentan solicitudes, hasta la categoría con la cual se asocian los valores más altos del índice de valor crediticio, generalmente correspondientes a productores ricos, grandes, bien ubicados geográficamente, con altos niveles tecnológicos de producción y que son excelentes sujetos de crédito, quienes eventualmente deciden no solicitar o demandar crédito agropecuario.

Aunque existe un problema muestral, dado que la categoría no demandantes incluye tanto productores ricos que no necesitan solicitar crédito (ubicados en la cola derecha de la distribución de densidad de probabilidad), como productores pobres que son rechazados de las carteras crediticias o se consideran a sí mismos malos sujetos de crédito (ubicados en la cola izquierda de la distribución de densidad de probabilidad), que requiere la separación muestral de esos productores, no existe ningún problema conceptual en cuanto al tratamiento de la variable w , índice de valor crediticio y las 6 categorías.

Existen diferentes probabilidades (P) para los escenarios donde el productor se autoexcluye a sí mismo o es rechazado, logra acceso a distintas fuentes o no demanda crédito. Si las categorías $A = 1, 2, 3, 4, 5$ y 6 son ordenadas entonces, las probabilidades acumuladas para las respuestas es-

tán dadas por la función de distribución logística, también conocido como modelo de las probabilidades proporcionales:

$$\log \frac{\Pr(A \leq j)}{\Pr(A > j)} = \gamma_j + \beta_j X_i + \mu_j$$

Aunque no se presentan aquí, existen otras funciones como la distribución log-log complementaria, que son apropiadas para diferentes escalas de respuesta (McCullagh y Nelder, 1989).

3. Descripción, análisis y clasificación de los productores en la muestra

Los datos utilizados para probar la aplicación de los instrumentos estadísticos señalados no tienen valor coyuntural, ya que corresponden a datos de 1987, recopilados mediante una encuesta aplicada a 317 productores pequeños, medianos y grandes agropecuarios de tres diferentes regiones de Costa Rica. La Región 1 (Orotina, Puriscal, San Mateo y Turrubares) representaba el caso de un área deprimida con predominio de pequeños productores de frijol, maíz y tabaco; en la Región 2 (Naranjo, Palmares, San Ramón y Alfaro Ruiz) predominaban los productores de café cuyo nivel de riqueza superaba a la Región 1 y disfrutaba de una infraestructura financiera más sofisticada; en la Región 3 (Nicoya, Hojancha, Nandayure y Santa Cruz), localizada fuera del Valle Central, aún coexisten grandes y pequeños productores de granos y ganadería. Esa región padeció sequía en los meses inmediatamente anteriores a la realización de la encuesta.

Las fuentes de crédito, en Costa Rica, para el momento en que se tomó la muestra tenían las siguientes características. El sector financiero informal en Costa Rica estaba compuesto por prestamistas tradicionales, vendedores a pagos o polacos, asociaciones comunales locales, intermediarios mayoristas y finalmente amigos y parientes. Generalmente, los prestamistas otorgan crédito a comerciantes pero no a productores agropecuarios por considerar sus actividades muy riesgosas. El sector financiero semiformal, en Costa Rica, estaba compuesto por los beneficios de café, las cooperativas de ahorro y crédito, otras cooperativas y proveedores de insumos. La principal actividad de los beneficios de café es la compra, procesamiento y venta de café. Estas firmas le proporcionan al productor de café un pa-

quete de servicios (financieros como crédito y depósitos de ahorro y no financieros como asistencia técnica, suministro de insumos y compras de café). Los préstamos se otorgan en la forma de adelantos de efectivo sobre el futuro valor de la cosecha de café. Estos recursos le permiten al productor tener cuidado de su finca y financiar sus necesidades de consumo mientras llega la cogida de café. Los beneficios de café tienen un profundo conocimiento de la capacidad productiva de sus “clientes cafetaleros”, conocimiento esencial para conocer la capacidad de pago de los préstamos recibidos. El sector financiero formal en Costa Rica estaba compuesto por el Sistema Bancario Nacional (a su vez compuesto por el Banco Central, los bancos estatales y los bancos privados), el Banco Popular y el Banco Hipotecario de la Vivienda, la Bolsa Nacional de Valores y otras instituciones no bancarias como las financieras y las mutuales.

El Cuadro 1 muestra las combinaciones de acceso a diferentes fuentes crediticias, desde el acceso a una única fuente hasta el acceso a varias fuentes simultáneamente, según los préstamos observados en la muestra. Según la hipótesis de la existencia de una variable w o índice de valor crediticio, los 88 productores agropecuarios de la muestra que no demandaron crédito deberían mostrar los valores más altos del índice w y corresponderían a la categoría 6 para el modelo logístico (*multinomial logit análisis*). Sin embargo, esta suposición, a pesar de estar basada en afirmaciones de los productores agropecuarios, de que ellos poseían suficientes recursos propios y no tenían necesidad de crédito, es muy fuerte porque quizás no todos estarían en capacidad de satisfacer a cabalidad los requisitos que la máxima categoría del índice de valor crediticio exige, y porque en la muestra, esos productores superavitarios podrían estar mezclados con productores deficitarios que no demandaron crédito, aquellos que se autorrechazaron a sí mismos porque no se consideran buenos sujetos de crédito. Lamentablemente, el cuestionario utilizado no permitió recopilar información suficiente para permitir hacer tal diferenciación dentro del grupo que presentan los mayores valores para el índice de valor crediticio.

La categoría 5 en el modelo logístico estaría compuesta por los 62 productores que tuvieron acceso a todas las fuentes posibles de crédito, inclusive hasta las fuentes formales de crédito, ya sea porque tienen préstamos otorgados por fuentes formales de crédito o porque tienen préstamos otorgados por diferentes fuentes, aun otras fuentes menos formales. Se supone que los intermediarios financieros formales representan la fuente crediticia

más importante a la cual tienen acceso estos productores. Estos productores son clasificados por el intermediario financiero en la categoría más alta de valor como sujeto de crédito, correspondiendo con los valores más altos del índice de valor crediticio w , y por lo tanto tienen la capacidad de tener acceso al crédito de las fuentes formales. La categoría 4, asociada con valores menores que los de la categoría 5 para la variable no observable índice de valor crediticio, está compuesta por los 65 productores agropecuarios que no alcanzaron suficiente valor como sujetos de crédito para tener acceso a las fuentes formales. Ellos tuvieron acceso, como máximo, a las fuentes semiformales de crédito. La categoría 3 está compuesta por los 31 productores agropecuarios que tuvieron acceso únicamente a las fuentes informales de crédito, agentes crediticios que prestan dinero a tasas de interés muy altas y al crédito de amigos y parientes. La categoría 2 incluye los 22 productores agropecuarios que únicamente tuvieron acceso al crédito o préstamos de amigos y parientes. Finalmente, para 49 productores agropecuarios ubicados en la categoría 1, que constituyen los valores más bajos de la variable no observable índice de valor crediticio, sus solicitudes de crédito fueron rechazadas sin importar el tipo de fuente a la cual acudieron (demandantes de crédito rechazados), o bien, ni siquiera presentaron solicitud alguna por considerarse a sí mismos como malos sujetos de crédito que serían rechazados por cualquier intermediario financiero (demandantes de crédito autorrechazados).⁷

7 Debido a problemas de diseño del cuestionario, ya que ese instrumento había sido originalmente diseñado para el estudio de otro problema del mercado crediticio agropecuario, y por lo tanto, no incluyó preguntas adecuadas para separar apropiadamente aquellos productores cuyo valor del índice de valor crediticio los clasificaría en la categoría 1 de los productores que serían clasificados en la categoría 6. Preguntas tales como “1) cual era el monto y tasa de interés en las solicitudes de préstamo rechazadas, 2) si la tasa de interés para el intermediario ___ fuera de __%, cuando estaría dispuesto a solicitar en préstamo, etc”. El problema podría resolverse también analizando el vector de características de cada productor agropecuario.

Cuadro 1
Acceso al crédito agropecuario por tipo de fuente

Variable A	Demanda de crédito, tipo de fuente y resultado de la solicitud	Número de productores						
		Ar	R	F	S	I	P	Nc
$Ar < A_1$	No solicitantes (si necesitan crédito)	10						
$R < A_1$	Rechazados		93					
$A_1 \leq P < A_2$	Parientes y amigos						22	
$A_2 \leq I < A_3$	Informales:					31	6	
	I					25		
	I + P					6	6	
$A_3 \leq S < A_4$	Semiformales:				65	7	7	
	S				52			
	S + I				6	6		
	S + I + P				1	1	1	
	S + P				6		6	
$A_4 \leq F < A_5$	Formales:			62	17	9	13	
	F			36				
	F + S			8	8			
	F + S + I			2	2	2		
	F + S + I + P			2	2	2	2	
	F + S + P			5	5		5	
	F + I			3		3		
	F + P			4			4	
	F + I + P			2		2	2	
$A_5 \leq Nc$	No solicitantes (no necesitan crédito)							88

Fuente: cálculos del autor basados en datos muestrales. Ar: no solicitantes (si necesitan crédito), R: rechazados, P: parientes y amigos, I: fuentes informales, S: fuentes semiformales, F: fuentes formales, Nc: no solicitantes (no necesitan crédito)

Es útil notar en el Cuadro 1 que de los 62 productores agropecuarios que tuvieron acceso a las fuentes formales de crédito, 36 productores obtuvieron sus préstamos exclusivamente⁸ de fuentes formales de crédito y el resto de todos los tipos de fuente; de los 82 productores que obtuvieron préstamos de fuentes semiformales de crédito, 17 de ellos tuvieron además acceso a las fuentes formales de crédito pero los restantes 65 no;⁹ de los 47

8 Estos deberían tener los valores más altos del índice de valor crediticio y pertenecer a la categoría mayor de demandantes de crédito, la categoría 5.

9 Estos deberían corresponder a la categoría inmediata anterior o categoría 4 y tener valores menores para el índice de valor crediticio.

productores que obtuvieron préstamos de fuentes informales de crédito, 16 de ellos tuvieron además acceso a las fuentes formales y semiformales de crédito (9+7), pero los restantes 31 no; de los 48 productores que obtuvieron préstamos de amigos y parientes, 26 de ellos tuvieron además acceso a las fuentes formales, semiformales e informales de crédito (13+7+6), pero los restantes 22 no. Sin embargo, lo realmente relevante es que aquellos productores que constituyen sujetos de crédito de tal valor crediticio que tuvieron acceso hasta las fuentes formales de crédito, tienen suficiente valor crediticio como para ser sujetos de crédito de cualquier otra fuente menos formal de crédito. Sin embargo, lo contrario no es posible. Si un productor agropecuario no es sujeto de crédito de una fuente informal, no podrá ser tampoco sujeto de crédito en las carteras de los intermediarios semiformales y formales. Esto significa, desde una perspectiva econométrica, que el vector X de características de un productor agropecuario, clasificado en las categorías 5 ó 6, debe ser significativamente diferente del vector X de características de otro productor agropecuario clasificado en las categorías 1 ó 2.

4. Acceso al crédito agropecuario: estimación con modelo logístico

Asumiendo que la variable w o índice de valor crediticio ordena las categorías como una serie ordenada, se puede aplicar la estimación de un modelo logístico, en el cual la variable dependiente $A_j^{j^0}$ asume los valores de $j = 1, 2, 3, 4, 5$ y 6 . Los resultados de dicha estimación se presentan en el Cuadro 2.

10 Acceso hasta la fuente crediticia tipo j . El uso de la palabra hasta en vez de la palabra a significa que el productor agropecuario puede tener acceso a más de una fuente crediticia, dependiendo del valor de la variable w o índice de valor crediticio correspondiente a ese productor de acuerdo con su vector X de características. *Hasta* corresponde a la fuente crediticia de mayor grado de formalidad y que por lo tanto exige mayores niveles para la variable w o índice de valor crediticio, las fuentes de menor grado de formalidad exigen menores niveles para la variable w . J es por lo tanto la categoría máxima a la cual el productor o firma tiene acceso hasta, pues también tiene acceso a fuentes menos formales que exigen niveles menores para w .

Cuadro 2
Estimación del modelo logístico a las categorías ordenadas A

Variable	Estimación	Nivel de significancia
Intersección 1	-1.3380	**
Intersección 2	-0.9436	*
Intersección 3	-0.3819	
Intersección 4	0.5980	
Intersección 5	1.5010	**
Riqueza tierra	-0.0007	
Índice de uso de insumos	-0.1720	**
Nivel de educación del jefe de familia o gerente de finca	-0.0150	
Edad del jefe de familia o gerente de finca	-0.0029	
Miembros de la familia en hogares-finca	-0.0045	
Viaje ida y vuelta al banco	-0.0084	
Tiene préstamos en mora	0.4955	**
Valor de la producción	0.0000	
Localizado en Región 2	0.0950	
Localizado en Región 3	0.8939	***

Fuente: estimación de modelo logístico. Nivel de significancia estadística: * 10 por ciento, ** 5 por ciento, *** 1 por ciento.

Por medio del análisis de la bondad de ajuste, se rechaza la hipótesis de que la variable *A* (acceso al crédito) constituye una categoría o clasificación ordenada. Mientras que un valor aceptable para ρ debería ser al menos 0,05, el valor de ρ que se obtuvo resultó 0,0001, asociado con una chi cuadrada de 165.9723. Los resultados presentados en el Cuadro 3 suponen la hipótesis de que la variable dependiente *A* constituye una categoría ordenada y se estimó el modelo logístico usando la distribución logística como la *link function* apropiada al supuesto de probabilidades proporcionales (*proportional-odds assumption*). El modelo fue estimado de nuevo usando esta vez la distribución complementaria log-log como la *link function* apropiada al supuesto de riesgo proporcional (*proportional-hazard assumption*). De nuevo, la hipótesis de que la variable dependiente *A*

constituía una categoría ordenada, fue rechazada.¹¹ Dados estos resultados, se utilizó otro enfoque de estimación. Se estimaron seis modelos logísticos para obtener los coeficientes β correspondientes a las seis respuestas posibles, para la variable acceso al crédito agropecuario A :

1. $\log P(A=1)/P(A=2, 3, 4, 5, 6)$, representa la probabilidad de no tener acceso a ningún tipo de fuente crediticia. Esto significa que corresponde a un productor agropecuario cuyas solicitudes de crédito fueron todas rechazadas o que se consideró a sí mismo un mal sujeto de crédito. Por lo tanto, decidió no solicitar crédito a ninguna fuente crediticia, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las fuentes y con la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario.
2. $\log P(A=2)/P(A=1, 3, 4, 5, 6)$, representa la probabilidad tener acceso hasta la fuente crediticia de amigos y parientes, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las otras fuentes, con la probabilidad de no tener acceso y con la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario.
3. $\log P(A=3)/P(A=1, 2, 4, 5, 6)$, representa la probabilidad tener acceso hasta las fuentes crediticias informales, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las otras fuentes, con la probabilidad de no tener acceso y con la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario.
4. $\log P(A=4)/P(A=1, 2, 3, 5, 6)$, representa la probabilidad tener acceso hasta las fuentes crediticia semiformales, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las otras fuentes, con la probabilidad de no tener acceso y con la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario.
5. $\log P(A=5)/P(A=1, 2, 3, 4, 6)$, representa la probabilidad tener acceso hasta las fuentes crediticias formales, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las otras fuentes, con la probabilidad de no tener acceso y con la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario.
6. $\log P(A=6)/P(A=1, 2, 3, 4, 5)$, representa la probabilidad de no ser demandante de crédito agropecuario, en relación con la probabilidad de tener acceso a cualquiera de las otras fuentes y con la probabilidad de no tener acceso.

11 ¿Por qué los datos no muestran que A es una categoría ordenada que corresponde a una variable ordenada como w ? ¿Es que efectivamente A no es una variable ordenada? ¿O es que los resultados muestran el efecto de tener mezclados en la categoría 6 a productores con altos valores esperados para w como los no demandantes, con productores de bajos valores esperados para w , como los autorrechazados?

Cuadro 3
Estimación Logit por tipos de fuente de los préstamos
(Niveles de significancia estadística)

Variable	Sin acceso A=1	Amigos y parientes A=2	Infor- males A=3	Semi- formales A=4	For- males A=5	No de- manda A=6
Intersección	-0,236	-1,080	-4,600 (***)	-3,514 (***)	1,375	-1,829 (**)
Riqueza tierra	0,006 (**)	0,000	-0,013 (**)	0,001	-0,001	0,003 (**)
Indice de uso de insumos	-0,196 (*)	-0,159	-0,154	0,368 (***)	0,232 (**)	0,051
Nivel de educación del jefe de familia o gerente de finca	-0,118	0,092	0,264 (*)	-0,096	-0,214 (**)	0,111
Edad del jefe de familia o gerente de finca	0,002	-0,019	0,020	0,011	-0,072 (***)	0,026 (***)
Miembros en la familia en hogares-finca	-0,111 (*)	0,025	0,010	-0,021	0,158 (***)	-0,109 (**)
Viaje ida y vuelta al banco	0,002	-0,011	-0,011	-0,031	0,008	0,007
Valor de la producción	-0,003 (***)	-0,003 (*)	0,001 (*)	0,001 (*)	0,000	-0,001 (**)
Tiene préstamos en mora	0,575 (*)	0,690	-0,157	-0,258	0,355	-0,765 (**)
Región 2	0,015	-0,586	-1,064	1,357 (***)	-0,798 (**)	0,002
Región 3	0,314	-0,072	2,362 (***)	-0,134	-0,279	-0,988 (***)

Fuente: Estimaciones de los coeficientes β en seis modelos logísticos $\log \{P(A=j) / P(A \text{ diferente de } j)\}$, * 10 por ciento, ** 5 por ciento, *** 1 por ciento.

Los altos niveles de significancia estadística, mostrados por el coeficiente del intercepto, indican que variables explicativas muy relevantes han sido dejadas por fuera. Sin embargo, no fue posible corregir esta

situación porque la base de datos utilizada había sido diseñada y tomada para otra investigación con propósitos diferentes.

A continuación, se resaltan los hallazgos que resultaron estadísticamente significativos. La columna primera, en el Cuadro 3, muestra que a mayor nivel de uso de insumos (índice de uso de insumos) y a mayor valor de la producción, la probabilidad de no tener acceso al crédito agropecuario se reduce. De manera similar, el coeficiente positivo para la variable créditos atrasados y moratoria de pagos, indica que la probabilidad de no tener acceso al crédito agropecuario aumenta conforme aumenta el valor de esta variable. La probabilidad de tener acceso a las fuentes semiformales y formales de crédito está positivamente influida por el uso de insumos; esto es, los productores agropecuarios que utilizan tecnologías de producción más avanzadas tienen una probabilidad mayor de tener acceso a las fuentes formales y semiformales de crédito, tal como lo indican los coeficientes positivos mostrados en las columnas cuarta y quinta del Cuadro 3. El coeficiente negativo para la variable propiedad de la tierra (medida en hectáreas), mostrada en la columna tercera, refleja que al aumentar la riqueza, medida por la propiedad de la tierra, la probabilidad de acudir a las fuentes crediticias informales se reduce. El signo positivo que muestra esta variable en la sexta columna indica que al aumentar la cantidad de tierra propiedad del agricultor, la probabilidad de resultar no demandante de crédito aumenta también. Los coeficientes para la variable edad del jefe de familia o del gerente de finca, reflejan el hecho de que productores de mayor edad tienen una menor probabilidad de recibir crédito agropecuario de las fuentes formales y una mayor probabilidad de resultar no demandantes de crédito. En contraste, la variable tamaño del hogar finquero o de la familia indica que las familias de mayor tamaño tienen una probabilidad mayor de tener acceso a las fuentes formales de crédito, pero una probabilidad menor de resultar no demandantes, según se desprende de las columnas quinta y sexta. La variable préstamos atrasados y moratoria de pagos muestra que la probabilidad de que el productor no demande crédito es menor cuando en el pasado el productor ha tenido cuotas de préstamo atrasadas o sus operaciones han sido enviadas a cobro judicial. Las multas y penas de los cobros judiciales pueden aumentar la aversión de los productores agropecuarios a solicitar crédito e inducirlos a no demandar crédito. El coeficiente para la variable *dummy* Región 2 (principalmente productores de café de Naranjo, Palmares, San Ramón y Alfaro Ruiz; infraestructura física y financiera desarrollada) indica una mayor probabilidad de acceso

a las fuentes semiformales y una menor probabilidad de acceso a las fuentes formales en dicha región. La probabilidad de acceso a las fuentes informales de crédito es mayor en la Región 3 (productores grandes y pequeños de granos básicos y carne de ganado, de Nicoya, Hojancha, Nandayure y Santa Cruz). De manera similar, el coeficiente negativo mostrado por la variable *dummy* Región 3, mostrada en la sexta columna, refleja la ausencia de demanda por crédito agropecuario, probablemente consecuencia de las sequías ocurridas en esa región justo antes de que la encuesta fuera tomada. La Región 1 correspondía a pequeños productores deprimidos de frijoles, maíz y tabaco de Orotina, Puriscal, San Mateo y Turrubares.

5. Uso de la técnica para predecir la probabilidad de acceso al crédito

El Cuadro 4, presentado en el anexo, reúne los valores obtenidos en la estimación de los coeficientes β , que indican la probabilidad de acceso ante uno u otro tipo de fuente de crédito, la probabilidad de no tener acceso a ninguna fuente de crédito y la probabilidad de que un productor agropecuario no necesite demandar crédito. Todas esas probabilidades se estiman según distintos niveles de las variables que caracterizan a los productores o firmas agropecuarias (mostradas en la columna de la izquierda en el Cuadro 4). Los resultados cuantitativos no son relevantes, en tanto se trata de una muestra de productores de 1987, lo que interesa es mostrar el uso de la técnica estadística en la predicción de las probabilidades de acceso al crédito. En 1987 un productor agropecuario mostraba, en promedio, las siguientes características:

1. **Riqueza:** cantidad de tierra que posee: 34,6 hectáreas.
2. **Tecnología:** uso de insumos: 3,4 insumos diferentes.
3. **Nivel de educación:** 3,0 años de escolaridad.
4. **Edad del jefe de familia o gerente de finca:** 52,7 años de edad.
5. **Tamaño de la familia:** 5,3 miembros mayores de 12 años de edad.
6. **Tiempo de ida y vuelta a la agencia bancaria más cercana:** 6,5 horas.
7. **Historia crediticia:** préstamos atrasados o en mora: 0,17 operaciones o préstamos.
8. **Valor de la producción:** 358.000,00 colones por año.¹²

Con respecto a la variable riqueza del productor, el Cuadro 4 predice para la muestra como un todo, una probabilidad de 9,2% de no tener acceso al crédito de ninguna fuente. La predicción de probabilidad de no

¹² Tipo de cambio de compra promedio para 1987: 62,40 colones/US\$, según Banco Central de Costa Rica.

ser demandante de crédito es de 27,4%, y se asocia con los productores más grandes, quienes poseen 78,7 hectáreas de tierra en promedio. En promedio, los productores tendrán una probabilidad de 15,4% de tener acceso a los mercados crediticios formales y una probabilidad de 16,6% de tener acceso a los mercados semiformales.¹³ La probabilidad de tener un acceso limitado a las fuentes informales es de 3,5% y exclusivamente al crédito de amigos y parientes es de solo 3,3%.

La predicción de probabilidades de acceso a distintas fuentes de crédito agropecuario al variar la cantidad de tierra que posee el productor, manteniendo constante las características del productor, parece ser independiente de la cantidad de tierra, excepto para el acceso a los mercados informales de crédito, donde la probabilidad de acceso es 2,0%, menor para los grandes productores agropecuarios. Inesperadamente, conforme la propiedad de tierra aumenta, también aumenta la probabilidad de no tener acceso al crédito, según lo muestra el aumento de la probabilidad de no acceso de 7,8% a 11,6%. También aumenta la probabilidad de resultar no demandante de crédito agropecuario conforme la cantidad de tierra propiedad del productor aumenta. Ambos resultados parecen indicar que al aumentar la cantidad de tierra propiedad del productor, la demanda de crédito agropecuario se hace menos necesaria.

Conforme el nivel tecnológico de producción mejora, mediante el uso de insumos como maquinaria, fertilizantes, fungicidas y acceso a asistencia técnica, la probabilidad de no ser un demandante de crédito aumenta y se reduce la probabilidad de quedarse sin acceso desde 11,9% hasta 8,3%. Los productores que emplean mejores tecnologías de producción, según lo refleja el mayor nivel de uso de insumos, tienen una mayor probabilidad de lograr acceso al crédito de fuentes semiformales y formales: quienes utilizan cuatro tipos diferentes de insumo, muestran una probabilidad de 19,8% y 17,2% de alcanzar el acceso a fuentes semiformales y formales respectivamente, en tanto que los productores que utilizaron únicamente dos tipos diferentes de insumo resultaron con probabilidades de 10,6% y 11,5% únicamente.

13 Aunque el comentario se recoja en una nota al pie, es importante resaltar que esta técnica estadística indica que tener una probabilidad de 16,6% de tener acceso a las fuentes semiformales significa que la probabilidad de tener acceso a las fuentes formales es igual a cero, o sea, no se tienen las características necesarias para acceder a esos otros tipos de préstamos. También significa que se tienen las características necesarias para acceder a créditos de menor grado de formalidad, tales como las fuentes informales y el crédito de amigos y parientes.

En relación con los efectos del nivel de educación, el Cuadro 4 muestra que cuanto mayor nivel de educación tiene el productor, menor es la probabilidad de quedarse sin acceso al crédito, pues esta se reduce desde 10,3% entre los productores con 2 o menos años de escolaridad hasta 6,0% entre los productores con 7 o más años de escolaridad. Por el contrario, conforme el nivel de educación aumenta de 2 a 7 años de escolaridad, la probabilidad de ser un productor que no demanda crédito aumenta desde 23,2 hasta 34,4%.

Conforme aumenta la edad del productor, la probabilidad de no demandar crédito crece desde 19,4% para productores de 40 años de edad o menos, hasta 34,6% entre productores mayores de 70 años. La probabilidad de tener acceso a las fuentes formales se reduce conforme la edad del productor aumenta, al pasar de 31,1% a 5,0%, en tanto que la probabilidad de tener acceso a las fuentes semiformales aumenta al pasar de 14,9% a 19,3%. La probabilidad de acceso a las fuentes informales de crédito aumenta conforme aumenta la edad del productor agropecuario, reflejando el desarrollo de relaciones de largo plazo de conocimiento entre el productor y los prestamistas informales. El Cuadro 7 muestra que productores más jóvenes tienen una mayor probabilidad de acceso al crédito de amigos y parientes que los productores mayores, como reflejo de que es más probable que los productores jóvenes reciban el apoyo financiero de sus amigos y parientes en la etapa de establecimiento de sus actividades productivas propias.

Cuanto menor sea el número de miembros de la familia en edad para trabajar, mayor es la probabilidad de no ser demandantes de crédito y mayor es la probabilidad de no encontrar acceso a ninguna fuente crediticia. Por el contrario, cuanto mayor sea el tamaño de la familia, mayor es la probabilidad de lograr acceso a las fuentes formales de crédito: 11,2% entre familias de tres miembros y 19,1% entre familias de siete miembros. La probabilidad de acceso al sector semiformal parece no estar influido por la variable tamaño familiar.

Inesperadamente, la duración del viaje parece no afectar la probabilidad de no tener acceso, ya que dicha probabilidad permanece constante aun cuando el tiempo de ida y regreso se incremente. Este resultado podría demostrar el efecto de contar con una infraestructura desarrollada en Costa Rica y con una amplia cobertura de servicios financieros y bancarios. Además, la probabilidad de acceso a cualquier tipo de fuente de crédito se reduce conforme el productor agropecuario se localiza más alejado, pero el cambio es muy pequeño.

Con respecto al tamaño de los productores, medido por el valor anual de su producción, se observa que los productores de mayor tamaño tienen una probabilidad mayor de ser demandantes de crédito. Por otro lado, al aumentar el tamaño del productor agropecuario, el crédito de amigos y parientes es reemplazado por crédito de otras fuentes: informales, semiformales y formales, en ese orden. La probabilidad de acceso al crédito de amigos y parientes declina desde 7,5% hasta 0,2%, en tanto que la probabilidad de acceso a las otras fuentes crediticias aumenta. Los pequeños productores, cuya producción anual era menor de 100.000 colones y de solo 33.400 colones en promedio, mostraban un 19,2% de probabilidad de no tener acceso al crédito. Este porcentaje de probabilidad se reduce drásticamente conforme el valor anual de la producción aumenta. Efectivamente, para productores medianos, cuya producción anual oscilaba entre 100.000 y 500.000 colones, la probabilidad de no tener acceso a ninguna fuente de crédito cae a 11,9%. Para productores grandes, cuya producción excede los 500.000 colones anuales, la probabilidad de no tener acceso al crédito es de apenas 0,7%. Este es un resultado contundente.

Entre quienes obtuvieron crédito, los productores con préstamos en mora tienen una mayor probabilidad de acceso a las fuentes formales, 19,6% comparado a 14,6%, pero no así a las fuentes semiformales, como lo demuestra la comparación de 13,6% con 17,6%.

La probabilidad de recibir crédito proveniente de fuentes informales es de 17,0% en la Región 3. La probabilidad de acceso a las fuentes formales es mayor en la Región 1, con 22,4%, y la probabilidad de acceso a las fuentes semiformales es mayor en la Región 2 con 30,2%

6. Recomendaciones de diseño muestral

En relación con el diseño muestral, la recomendación de mayor importancia concierne a la posibilidad de evitar el enfrentamiento con el problema de muestra truncada. Cuando se toma una muestra desde una población de productores, dos grupos principales se muestran: productores con préstamos y productores sin préstamos. Entre los productores sin préstamo, se incluyen tres distintas clasificaciones de productores: no demandantes de crédito, demandantes de crédito rechazados y demandantes potenciales de crédito que deciden no presentar ni formalizar solicitudes porque consideran que no son buenos sujetos de crédito. La recomendación aquí planteada aborda la necesidad de registrar la tasa de interés y el

monto del préstamo que potencialmente estaba dispuesto a solicitar este último grupo de productores agropecuarios, así como la tasa de interés y monto del préstamo que efectivamente solicitó el grupo de productores agropecuarios que resultó rechazado de las carteras de los intermediarios financieros. De hecho, estas dos variables se encuentran entre las más importantes variables de los mercados crediticios, pero mientras dichas variables sigan desconocidas, la capacidad del investigador para extraer conclusiones acerca de la oferta y la demanda de crédito se ve seriamente limitada.

Este problema podría resolverse ampliando el cuestionario con preguntas como:

“para la solicitud de préstamo que le fue rechazada, cuál era el monto solicitado y la tasa de interés vigente para ese tipo de préstamo”¹⁴.

También resulta muy importante plantear al productor agropecuario preguntas que permitan al investigador clasificar a los productores sin préstamos, bien como no demandantes de crédito o como demandantes potenciales que se excluyen a sí mismos de las carteras de los intermediarios financieros. Una vez realizada esta separación, a los demandantes potenciales autoexcluidos se les debería formular la siguiente pregunta:

“si la tasa de interés al momento que usted pensó solicitar crédito hubiera sido de (...) por ciento, qué monto hubiera solicitado a ese intermediario financiero”, para registrar las observaciones ocultas sobre tasa de interés y demanda deseada de crédito.

7. Conclusiones sobre el acceso al crédito agropecuario

El uso de los modelos logísticos (*multinomial logit models*), basados en el agrupamiento de los productores en clases de acuerdo con su capacidad de alcanzar acceso a las distintas fuentes de crédito, en grado creciente de su nivel de formalismo o formalidad, hace posible analizar los determinantes de acceso al crédito y estimar la predicción de la probabilidad de acceso al crédito de un productor agropecuario promedio, conforme una variable explicativa seleccionada cambia mientras se mantienen constantes todas las demás. El análisis de la predicción de probabilidades de acceso, de acuerdo con las diferentes características del productor es una útil y formidable herramienta de política económica en el campo financiero y crediticio.

14 O bien: “para las solicitudes de préstamos que le fueron rechazadas, cuáles eran los montos solicitados y las tasas de interés vigentes para esos tipo de préstamos”.

De dicho análisis pueden extraerse las siguientes conclusiones. La dotación de recursos de tierra propiedad del productor es un determinante de gran importancia para tener una mayor probabilidad de acceso a fuentes más formales de crédito, tales como los beneficios de café, las cooperativas de crédito y los bancos. De hecho, la probabilidad de acceso a fuentes de mayor grado de formalidad aumenta conforme aumenta la cantidad de tierra propiedad del productor. Por lo tanto, un programa de mejora de los derechos de propiedad del recurso tierra tendrá posiblemente un impacto positivo en el grado de acceso al crédito de los productores.

Los productores con bajos niveles de educación y bajos niveles tecnológicos de producción tienen mayor probabilidad de no tener ningún tipo de acceso al crédito, sin importar el origen o fuente de los fondos. Sin embargo, entre aquellos productores agropecuarios que tienen préstamos aprobados, mayores niveles de educación no están necesariamente ligados a probabilidades de acceso mayores a ninguna de las diferentes fuentes de crédito. Entre ese grupo de productores, mayores niveles de uso de insumos sí están ligados a probabilidades de acceso mayores a fuentes de crédito de mayor grado de formalidad. Además, gracias al análisis efectuado con el Modelo Tobit, también se detectó que altos niveles educativos y de uso de insumos se han encuentran asociados con préstamos de mayor tamaño (Carranza, 2002).

Como se esperaba de la hipótesis del ciclo de vida del productor agropecuario, productores de mayor edad muestran una probabilidad menor de demandar crédito, aunque la probabilidad de acceso permanece constante conforme la edad del productor aumenta. Los productores más jóvenes muestran una probabilidad de acceso a las fuentes formales mayor que los productores de mayor edad, aunque estos últimos tienen una probabilidad mayor de acceso a las fuentes semiformales.

Las familias más grandes y numerosas, medido según el número de miembros de la familia en edad de trabajar (mayores de 12 años), tienen menos acceso al crédito y es menos probable que sean demandantes de préstamos. Sin embargo, entre aquellos productores que tienen préstamos aprobados, se puede confirmar que los productores de familias más grandes tienen una probabilidad creciente de tener acceso a las fuentes formales de crédito. Los productores agropecuarios que se encuentran mejor localizados (a menor distancia de las áreas poblacionales y de mejor acceso a la infraestructura y servicios bancarios), tienen mayores probabilidades de no ser demandantes de crédito que los productores de localizaciones

remotas. Resultó inesperado que, conforme el tiempo de ida y regreso a la oficina bancaria más cercana aumenta, la probabilidad de no tener acceso al crédito agropecuario permanece inalterada. La probabilidad de acceso a las fuentes semiformales se reduce conforme el productor se encuentra más alejado (la operación de las fuentes de crédito disponibles en esas instancias geográficas descansan más en el conocimiento personal del productor y en prácticas corrientes de monitoreo frecuente del productor, su actividad productiva y su comportamiento de pagos), pero aumenta la probabilidad de acceso a las fuentes formales de crédito. Algunos de los productores más grandes no se encuentran localizados cerca de las concentraciones poblacionales o pueblos, como sí ocurre con algunas actividades económicas de pequeños productores.

El valor anual de la producción tiene una influencia muy fuerte sobre la probabilidad de acceso a los préstamos agropecuarios. Dicha probabilidad aumenta a casi el 100% para los grandes productores. Conforme el tamaño del productor aumenta, los recursos obtenidos de los amigos y parientes son sustituidos por recursos obtenidos de fuentes informales primeramente, y luego de fuentes semiformales y formales de préstamos.

La presencia de préstamos con atrasos y moratorias en la historia crediticia del productor agropecuario reduce la probabilidad de acceso al crédito en general, pero, al mismo tiempo, incrementa la probabilidad de no ser demandante de crédito. Entre los productores agropecuarios que han recibido crédito, aquellos con préstamos atrasados y en mora tienen una probabilidad mayor de acceso a las fuentes formales de crédito, pero no a las fuentes semiformales. Este resultado puede reflejar que los bancos estatales, contrario al comportamiento y desempeño típico de los bancos comerciales privados, son más complacientes con los malos sujetos de crédito, no así los intermediarios semiformales.

Bibliografía

- Carranza, Carlos F. y Rafael Díaz P. 2005. “Mercados financieros en las cadenas agropecuarias: una aproximación conceptual”. Revista **ABRA**, N.º 33. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Carranza, Carlos F. 2002. “Aplicación del modelo Tobit a la estimación de la oferta de crédito agropecuario en Costa Rica”. *Revista Economía y Sociedad*, N.º 19, mayo-agosto. Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Carranza, Carlos F. 2001. “Crédito Agropecuario y Sostenibilidad de la Agricultura”. *Revista Economía y Sociedad*, N.º 16, mayo-agosto. Escuela de Economía, Universidad Nacional de Costa Rica.
- Carranza, Carlos F.. 1995. *Farm borrowers in Costa Rica*. Tesis de Maestría. The Ohio State University. USA.
- Gereffi, Gary y Miguel Korzeniewicz. 1994. *Commodity Chains and Global Capitalism*. Editado por Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz.
- González Vega, Claudio, Marco A. González Garita y Ronulfo Jiménez. 1984. *Cuánto cuesta un préstamo agropecuario? Características de la oferta de crédito y costos de endeudamiento en Costa Rica*. San José: Academia de Centroamérica.

- González Vega, Claudio, 1993. “Lecciones en el financiamiento de la microempresa rural”, en Claudio GonzálezVega, Ronulfo Jiménez y Rodolfo Quirós (eds). *Financiamiento de la microempresa rural: FINCA-Costa Rica*. San José. The Ohio State University y Academia de Centroamérica.
- Maddala, G.S., 1983. *Limited-dependent and qualitative variables in econometrics*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Maddala, G.S. y Robert P. Trost. 1982. “On measuring discrimination on loan markets”. *Housing Finance Review*. 1. (abril), 245-268.
- McCullag, Peter y J.A. Nelder, 1989. *Generalized linear models*. Londres y New York. Chapman and Hall.
- Pelupessy, Wim. 1999. *From Dependency to the Global Commodity Chain Approach in Latin America*. Development Research Institute. Tilburg University, The Netherlands.
- Vogel, Robert C. y Paul Burkett. 1986. “Mobilizing small-scale savings: approaches, costs and benefits”. *Industry and Finance Series*. Volume 15, World Bank. Washington D. C.

www.grameen-info.org

ANEXO
Cuadro 4. Predicción de las probabilidades de acceso al crédito agropecuario, por tipo de fuente y característica del productor.

VARIABLE	TIPO DE FUENTE					
	Sin acceso	Amigos y parientes	Informales	Semiformales	Formales	No demandan crédito
NIVEL DE RIQUEZA						
1.9 hectáreas	7,8	3,3	5,3	16,1	15,8	23,6
6.6 hectáreas	8,0	3,3	5,0	16,2	15,7	23,9
78.7 hectáreas	11,6	3,3	2,0	17,4	14,7	27,4
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
NIVEL TECNOLÓGICO						
2 insumos	11,9	4,1	4,4	10,6	11,5	23,8
3 insumos	9,9	3,5	3,8	14,6	14,1	24,8
4 insumos	8,3	3,0	3,2	19,8	17,2	25,7
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
NIVEL EDUCATIVO						
2 años	10,3	3,0	2,7	18,0	18,3	23,2
3 años	9,2	3,3	3,5	16,6	15,3	25,2
4 años	8,3	3,6	4,6	15,3	12,7	27,4
5 años	7,4	3,9	5,9	14,1	10,5	29,6
6 años	6,7	4,3	7,5	13,0	8,7	32,0
7 años	6,0	4,7	9,5	11,9	7,1	34,4
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
EDAD						
40 años	9,1	4,1	2,8	14,9	31,1	19,4
50 años	9,2	3,4	3,3	16,2	18,1	23,9
60 años	9,3	2,9	4,1	17,8	9,7	28,9
70 años	9,5	2,4	4,9	19,3	5,0	34,6
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
NÚMERO FAMILIARES						
3 miembros	11,7	3,1	3,5	17,3	11,2	30,2
4 miembros	10,6	3,2	3,5	17,0	12,8	28,0
5 miembros	9,5	3,3	3,5	16,7	14,7	25,8
6 miembros	8,6	3,3	3,6	16,4	16,8	23,8
7 miembros	7,8	3,4	3,6	16,1	19,1	21,9
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
HORAS DE VIAJE AL BANCO						
2 horas	9,2	3,4	3,7	18,9	14,9	24,6
4 horas	9,2	3,4	3,6	17,8	15,1	24,9
6 horas	9,2	3,3	3,5	16,8	15,3	25,1
8 horas	9,3	3,2	3,5	16,0	15,5	25,4
10 horas	9,3	3,2	3,4	15,2	15,7	25,6
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
PRODUCCIÓN ANUAL						
€ 33.400	19,2	7,5	3,0	14,9	14,5	29,7
€ 250.300	11,9	4,3	3,3	16,0	15,1	26,6
€1.425.900	0,7	0,2	5,9	23,4	18,3	13,7
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
HISTORIA CREDITICIA						
Con moratorias	14,1	5,7	3,1	13,9	19,6	15,1
Sin moratorias	8,5	2,9	3,6	17,2	14,6	27,7
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2
REGIÓN						
Región 1	5,7	0,3	n.c.	14,7	22,4	23,3
Región 2	1,7	0,0	n.c.	30,2	4,7	32,3
Región 3	11,0	2,5	17,0	9,8	14,0	10,9
Total muestra	9,2	3,3	3,5	16,6	15,4	25,2

Fuente: Cálculos del autor basados en estimaciones de modelos logísticos.
 Notas: 1) las anteriores probabilidades no suman a 100 porque provienen de distintas estimaciones y no tenían restricciones en ese sentido, 2) n.c.: no hubo convergencia en las estimaciones aún después de 1 000 iteraciones efectuadas, debido a que el número de observaciones muestrales en esas categorías fueron únicamente dos.

VOCES NUEVAS

Discapacidad y exclusión social en Panamá: entre instituciones y legislación el individuo excluido

Paul Antonio Córdoba Mendoza¹

La discapacidad y la exclusión social son dos categorías de análisis aparentemente muy relacionadas, en las cuales están inmersas por un lado, personas con deficiencias en problemas de salud, y por otro, aquellos sectores que por múltiples impedimentos, ya sea de índole social, política y económica, no pueden satisfacer sus necesidades básicas o acceder a una ciudadanía social plena. Ahora bien, las personas con discapacidad, en la mayoría de los casos por su limitación física, mental o sensorial y por barreras que la misma sociedad les impone, presentan altos grados de exclusión social, toda vez que presentan poco acceso a empleo, educación, accesibilidad a sitios públicos, entre otras desventajas sociales.

En la mayoría de los casos, a estos ciudadanos se les condiciona y restringe la participación social, imponiéndoseles “barreras” sociales, culturales y físicas para la realización de muchas actividades generales. Las personas con discapacidad son excluidas socialmente y estas han presentado problemas estructurales que las han condicionado históricamente. A ello se le suma también las etiquetas, las estigmatizaciones que las han marcado de por vida por el solo hecho de ser diferentes y colocadas en una posición de inferioridad, lo que conduce a tratarlas como personas incapaces de valerse por sí mismas, potenciarse y desarrollarse.

1 Maestro en Ciencias Sociales. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. *E-Mail*: pacm1977@gmail.com

Sumado a lo anterior, la ignorancia, el miedo, el abandono, la lástima, son factores sociales que se han presentado a lo largo de toda la historia en relación con el tema de la discapacidad, lo cual genera conflictos educacionales, laborales, participativos, culturales, entre otros, que limitan, directamente, la integración social de personas con discapacidad, impidiendo su inclusión en la sociedad como personas sujetas de derechos sociales, en donde las instituciones y las legislaciones, por su parte, no se han mostrado del todo aptas para apoyar la inclusión de este grupo.

La relación entre discapacidad y exclusión social parece evidente. Sin embargo, es poco común encontrar análisis científicos donde se hallen insertas estas variables, de manera que se pueda tener acceso a ejercicios de reflexión profundos sobre el tema. Por ello, para esta investigación se pretende relacionar el tema de la discapacidad como problema de la sociedad, con la situación de exclusión social en diferentes instancias que vive este grupo.

El presente estudio se fundamenta particularmente en la responsabilidad que tiene la sociedad en la prevención, la rehabilitación, la equiparación de oportunidades y inclusión de todo tipo, la cual debe partir de reconocer que la discapacidad no es competencia exclusiva de la persona con discapacidad y de su familia, sino de toda la sociedad. A su vez, que afecta a un número “importante” de personas, pues más allá de las cifras, lo que importa no es solo cuántas son, sino que se ve amenazado aquello que es relevante para la comunidad: la dignidad de que debe gozar el ser humano como tal.

En fin, a lo largo de la historia ha sido muy común el pensar, a priori, la existencia de una inseparable relación entre discapacidad y exclusión social, pero para darle un peso científico a esta afirmación, el presente trabajo de investigación pretende argumentar, describir y analizar, en un primer punto, cuál ha sido la relación existente entre exclusión social y discapacidad. Para ello se ha realizado una revisión de cómo han evolucionado los paradigmas tanto de discapacidad como exclusión social a través de la historia. De ello depende que se pueda, como primer paso, poder brindar una explicación del por qué las personas con discapacidad han sido excluidas socialmente.

Un segundo elemento central de la presente investigación es describir y analizar las implicaciones que han tenido las instituciones y la legislación sobre las personas que presentan algún grado de discapacidad en Panamá. Para ello se estudiará la legislación existente en el ámbito nacional en ma-

teria de discapacidad y las políticas institucionales de atención a las personas con discapacidad. Todo ello con el objetivo de establecer claramente cómo estas conciben y afrontan el binomio exclusión social-discapacidad y con ello comprender si las políticas públicas e institucionales de atención a la discapacidad han beneficiado, realmente, la inclusión de este grupo o si, por el contrario, están institucionalizando la exclusión social.

2. Perspectiva teórica

En este capítulo se analizará, en un primer momento, algunos antecedentes que explican cómo las personas con discapacidad han sido excluidas socialmente a lo largo de la historia. En un segundo momento, y desde la perspectiva de las ciencias sociales y de la sociología, en particular, se estudiará cómo han evolucionado en el ámbito académico los paradigmas de la discapacidad y la exclusión social. Todo ello, con el afán de construir una relación que resulte plausible entre ambas categorías y que esta se constituya en un modelo de referencia teórico para el presente estudio.

2.1 Evolución histórica de los paradigmas de discapacidad y exclusión social

2.1.1 Paradigmas de discapacidad

Dentro del marco de estudio de la discapacidad, en los últimos cincuenta años están marcadas claramente dos intervenciones paradigmáticas para abordar el problema; por un lado, el paradigma médico o de la rehabilitación, y por el otro el paradigma de los derechos humanos². En cuanto al paradigma o modelo médico de atención a la discapacidad, este emerge en la primera mitad del siglo XX, específicamente, en los años 40 y 50. Este modelo de atención a las personas con discapacidad partía desde una perspectiva asistencial y rehabilitatoria; es decir, era destinado a integrar, “habilitar,” a la sociedad a aquellos individuos con deficiencias físicas, mentales o sensoriales.

2 Se debe destacar que los principales modelos de atención a las personas con discapacidad, son el resultado de las condiciones sociales, económicas, políticas y filosóficas que se dieron en cada tiempo. Entre estos modelos destacan el modelo tradicional, el de rehabilitación, el de autonomía personal y el modelo de la inclusión y de los derechos humanos. Para esta investigación se desarrollarán las contradicciones entre el paradigma de rehabilitación y el de los derechos humanos, siendo este último el que se analizará desde la perspectiva de las ciencias sociales.

El siglo XX marca entonces el inicio del desarrollo de la rehabilitación y de apoyos técnicos que permiten, en cierta forma, la integración del individuo con discapacidad; es así que al terminar la Segunda Guerra Mundial, algunos países designaron a sus mejores médicos y científicos a la curación y reintegración de soldados lesionados y desarrollaron la disciplina formal de la rehabilitación. Este modelo paradigmático fue denominado el modelo médico o rehabilitatorio, el cual considera la discapacidad como “un problema personal directamente causado por una enfermedad, trauma o estado de salud, que requiere de cuidados médicos prestados en forma de tratamiento individual por profesionales” (ODHAG, 2005:26).

Es en este periodo cuando se inicia en los países desarrollados la creación de instituciones sociales destinadas a la rehabilitación de las personas con discapacidad, mediante la aprobación de legislaciones referentes a la integración social, desde la perspectiva rehabilitatoria de este marginado grupo, además de iniciarse las primeras escuelas especiales para personas con algún grado de discapacidad. Se debe tener claro que este paradigma de la rehabilitación de finales de la posguerra y propio de una época de bonanza (Estado benefactor), excluía a personas que no gozaban de un empleo formal y por ende no participaban de los derechos proporcionados por la seguridad social; es decir, que los procesos de habilitación y rehabilitación, propios de una época en que los servicios médicos asistencialistas aumentaban, no beneficiaba a todas las personas con algún impedimento físico, mental o sensorial, pues solo se beneficiaban, mayoritariamente, aquellas que gozaban de seguridad social y sus beneficiarios directos, trabajadores formales que aportaban a la seguridad social, esposas, hijos, madres y otros familiares de la persona asegurada.

El segundo modelo de atención a las personas con discapacidad es el referido paradigma o modelo social o de derechos humanos,³ el cual surge a partir de la segunda mitad del siglo XX, a finales de los años 60 e inicios de los 70; con este paradigma de atención a la discapacidad se observó en la mayoría de las sociedades un importante proceso de transformación conceptual-práctica, en torno a la manera en que son concebidas las personas con discapacidad.

3 Este modelo considera que la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto o el entorno social. Por lo tanto, el manejo del problema requiere de la actuación social y es responsabilidad colectiva de la sociedad hacer las modificaciones ambientales necesarias para la participación plena de las personas con discapacidad en todas las áreas de la vida social.

Dicho proceso ha significado transitar del modelo rehabilitatorio, que representaba el modelo médico, al paradigma de los derechos humanos y sociales. El concepto pasa de la segregación-integración al principio de la inclusión; de la objetivación y superposición de la deficiencia, a la dignificación de la persona, donde se valora su condición de ser humano; del enfoque asistencialista, al concepto de sujeto de derechos; en fin, a todo esto se le ha denominado modelo social de atención a la discapacidad.

El modelo social de atención a la discapacidad considera entonces el fenómeno, de manera principal, como un problema creado socialmente y, sobre todo, como una cuestión de la integración-inclusión de las personas en la sociedad, donde la discapacidad no es un atributo de la persona, sino un conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el ambiente social. Ahora bien, estos dos paradigmas de abordaje del fenómeno social de la discapacidad tanto el médico como el social tienen diferencias importantes; es decir: “El modelo asistencialista se basa en la separación, en muchos países se establecieron escuelas segregadas, para los ciegos o las personas con discapacidad física. La rehabilitación era un tema común, y las escuelas solían apoyar programas de creación de empleo básico, como tejidos o fabricación de aparatos de prótesis, entre otros. El legado de esta época sigue siendo evidente en la región en términos de apoyo a la rehabilitación de las personas con discapacidad física, mental o sensorial. Por su parte, el modelo de los derechos humanos se basa en la inclusión y en transformar las instituciones separadas. Enfatiza así el derecho de los individuos a integrarse social y económicamente” (Massiah, 2004:36).

En este sentido, el estudio de la discapacidad como problema social es entonces de naturaleza reciente; esto se debe, en especial, al hecho de que es un campo de conocimiento en construcción. En la actualidad existen algunos estudios realizados sobre la discapacidad desde la perspectiva psicológica. Trabajos de Marta Schorn (1999 y 2003); desde la política y movimientos sociales, trabajos de Demetrio Casado (1995 y 1990); desde la sociología, trabajos de Liliana Pantano (1987); Len Barton (1998), Jean Francois Gómez (2001) y Mike Oliver (1998), entre otros, muestran el estudio de la discapacidad como problema social. Se debe destacar que desde la perspectiva de las ciencias sociales, pocos(as) investigadores(as) se han dedicado a la tarea de realizar investigaciones que permitan ampliar o conocer específicamente la relación existente entre discapacidad y exclusión social.

Para cerrar este apartado sobre estudios realizados, desde el paradigma social o de derechos humanos de la discapacidad, este, al igual que en el modelo anterior o de rehabilitación, presenta sus contradicciones, ya que a pesar de que en este periodo se crearon legislaciones a favor de las personas con discapacidad, tales como: oportunidades de poder acceder a un empleo formal, a la educación inclusiva, mayor atención de salud, a edificaciones y espacios de uso público, tales como aceras y autobuses, estas no han dado los frutos esperados, pues se han mantenido por otra parte las barreras de tipo histórico-estructurales, que impiden el pleno goce de los derechos sociales de este grupo, situación que no permite a las personas con discapacidad el acceso a empleo. Persisten también barreras administrativas, políticas, jurídicas, del espacio físico, del transporte público, de la información y la comunicación de los servicios de apoyo y las ayudas técnicas, del desarrollo científico y tecnológico, que restringen o limitan, el ejercicio de la ciudadanía de las personas con discapacidad y las restricciones al ejercicio ciudadano, sin olvidar también las de tipo actitudinales.⁴

2.1.2 Paradigmas de la exclusión social

En cuanto a la categoría de análisis exclusión social, esta ha sido definida y redefinida desde los últimos cuarenta años. Su uso corriente se popularizó en Europa en los primeros años de la década de los setenta, específicamente en Francia, aunque en regiones como Latinoamérica ya se utilizaba para finales de la década de los sesenta la concepción de “masa marginal”⁵ para definir ciertos grupos que quedaban excluidos de todo el crecimiento económico propio de un periodo de bonanza en esos años de posguerra.

Hay que destacar que, desde la sociopolítica latinoamericana, el tema de la marginalidad adoptaban definiciones que señalaban que: “Al comienzo, se llamó marginales a los asentamientos urbanos periféricos (villas miseria, callampas, favelas, rancheríos, etc.), que proliferaron a partir de la segunda posguerra. Los referentes ecológicos eran bastante claros: designaban viviendas situadas al borde de las ciudades y carentes de ciertos requisitos mínimos de habitabilidad” (Nun, 2003:19).

4 Al referirnos a barreras actitudinales, hacemos referencias a las actitudes negativas que tienen las personas sin discapacidad, sobre las personas con discapacidad de tratarlos como sujetos incapaces de valerse por sí mismas, potenciarse y desarrollarse como individuos poseedores de derechos sociales.

5 Cfr. José Nun (2003).

Por ello, con el afán de darle otro uso más concreto al concepto de marginalidad Nun (1969) introduce la noción de masa marginal, utilizando como centro de análisis el pensamiento marxista de ejército industrial de reserva propio del materialismo histórico, que Salvador Giner explica así: “El concepto de ejército industrial de reserva fue utilizado por Marx para designar los efectos funcionales de la súper población relativa en la fase del capitalismo que estudió. Propuse que se denominará, en cambio, masa marginal a la parte de la súper población relativa que, en otras situaciones, no producía esos efectos funcionales” (Nun, 2003: 24).

Es pertinente señalar que para Marx el ejército industrial de reserva dentro de su teoría tiene unos efectos funcionales para el capitalismo; este era utilizado para definir o hacer referencia: “Al conjunto de la fuerza de trabajo que permanece fuera del mercado de trabajo y que sirve para cubrir las necesidades de más trabajo en las fases de expansión del capitalismo, al tiempo que mantiene el exceso de oferta de fuerza de trabajo que permite abaratar los salarios” (Giner, 2002: 232).

Dándole la vuelta a la argumentación de Marx, para Nun lo que se define como la masa marginal, hace referencia a grandes grupos de personas que quedan fuera del proceso de acumulación capitalista y al que el mercado laboral no puede ni podrá de ninguna forma garantizarle un salario bien remunerado, estable y con seguridad social, lo que sería contrario a lo que Castel llama una “sociedad salarial o de pleno empleo.”⁶ Es decir, ni en la actualidad ni en los periodos de mayor auge de expansión del sistema capitalista y de mayor demanda en la producción, esta masa marginal logrará un empleo formal.

Ahora bien, en nuestros días, al no existir una sociedad salarial y debatir sobre una creciente precarización del empleo en general para todas las personas, los sujetos con discapacidad se ven obligados a pertenecer cada vez más a esta masa marginal y quedar mayormente excluidos de los mercados formales de trabajo, por su posición de “desventaja” física, psíquica o sensorial y no poder competir en igualdad de condiciones con sus pares que se encuentran también luchando por salir de la precariedad.

En cuanto al concepto propio de exclusión social, este aparece como categoría de análisis en Europa. La aparición de la categoría de “exclusión social” como tal se plantea específicamente en Francia, a inicios de la dé-

6 Citado por José Nun, para Robert Castel una sociedad de pleno empleo o salarial no es simplemente una sociedad donde la mayoría de los trabajadores son asalariados, sino una sociedad de pleno empleo, crecientemente homogénea, donde el trabajo asalariado brinda estatus, dignidad y protección y donde aparece así un nuevo tipo de seguridad ligada al trabajo y ya no solo a la propiedad.

cada de los 70 del pasado siglo XX, con trabajos de Pierre Massé y posteriormente con Rene Lenoir (1974), en su libro *Lex Exclus: un Francais sur dux* en momentos de gran prosperidad económica en Francia, como en casi toda Europa, denominado como los “Treinta gloriosos.”

Posterior a los análisis de Nun (masa marginal) y los de Massé y Lenoir (exclusión), en la actualidad autores como Hilary Silver (1994), José Félix Tezanos (2004) y Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas (2004) desde FLACSO-Costa Rica, entre otros, han realizado trabajos sobre la exclusión social y las desigualdades sociales desde diferentes tópicos, hipótesis, concepciones ideológicas y teorías muy diversas. Los autores mencionados concuerdan con Nun en que es posterior al periodo de la posguerra cuando se inicia en casi toda Europa el desarrollo de los Estados de bienestar, conocido este como un conjunto de instituciones destinadas a promover legislaciones y políticas sociales, las cuales mejorarán la calidad de vida de los ciudadanos (as) y coadyuvarán en la promoción de la igualdad de oportunidades. Entre sus elementos característicos, destacan la implementación de la seguridad social, orientadas a proteger a los sectores más desposeídos (clase obrera específicamente) de las enfermedades, la incapacidad laboral, el desempleo y el otorgamiento de pensiones por vejez, entre muchas otras ventajas, tales como las mejoras en las condiciones de trabajo. En tal caso al resquebrajarse este modelo de Estado de bienestar, se “populariza” en el mundo académico y social el concepto de exclusión social.

Para Silver entonces, al definir la categoría de exclusión social, se debe tener claro en que la categoría de exclusión es: “Polisémica o sea, que tiene múltiples significados y por ello define una amplia definición semántica. Los diferentes significados de la exclusión social y los otros usos que se hacen del término se materializan en paradigmas sociológicos divergentes y en ideologías políticas encontradas” (Silver, 1994:632).

En criterio de José Félix Tezanos, el concepto de exclusión social implica partir del reconocimiento de que la sociedad se encuentra dividida; es decir, que esta se expresa en cierta imagen dual, en la cual unos individuos están integrados a ella y otros quedan fuera o están excluidos, en donde estos últimos se encuentran en posiciones de desventaja social en relación con los otros: “El término exclusión social es utilizado para referirse a todas aquellas personas que, de alguna manera, se encuentran fuera de las oportunidades vitales que definen la conquista de una ciudadanía

social plena en los horizontes finales del siglo XX” (2004:138). Asimismo, Tezanos, al igual que Silver, plantea que la situación actual de gestación de procesos más crecientes de exclusión social tiene sus raíces en la crisis del Estado de bienestar, que coincide en el tiempo con una transformación de los sistemas de producción que por su propia lógica interna conduce a un aumento de las tendencias desigualitarias y dualizadoras en la estructura social.

Por último, en el caso de estudio de la exclusión social en la región latinoamericana, trabajos de Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas, desde la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO, Sede Costa Rica, han analizado esta categoría, primero, desde la perspectiva de la relación existente con la condición de desigualdad social, y luego con el mercado laboral, pues este último constituye una de las principales articulaciones entre economía y sociedad.

El objetivo de Pérez Sáinz y Mora era fundamentalmente establecer en qué condiciones y circunstancias surge dicho concepto de “exclusión” y así determinar similitudes y diferencias con la región latinoamericana. Para lograr su cometido, realizan un análisis del desarrollo histórico de América Latina y encuentran que esta región pasó de un proceso con características casi similares al Estado de bienestar europeo, como lo fue el periodo en donde prevalecía la existencia de empleos formales denominado por los autores modernizador nacional, ligado al modelo acumulativo industrializador sustitutivo de importaciones (propio de la región), en donde, al igual que en el caso europeo, al resquebrajarse abre paso a un modelo donde prevalece la precarización laboral: modernización globalizada.

Los autores citados señalan que las desigualdades sociales producto del primer periodo denominado modernizante nacional, son calificadas de estructurales e históricas y estas se van uniendo a nuevas tendencias o nuevas desigualdades denominadas “dinámicas”, las cuales son producto de la volatilidad que caracteriza los procesos globalizadores que: “Establecen desigualdades intracategoriales, haciendo que individuos pertenecientes a una misma categoría confronten oportunidades distintas con resultados muy disímiles en términos de la obtención de recursos materiales o simbólicos. De esta manera, existiría en la actualidad un proceso de doble generación de desigualdades ya que las estructurales estarían creciendo y a ellas se les sumaría las dinámicas” (Pérez Sáinz y Mora, 2004: 41).

2.1.3 Relación exclusión social-discapacidad

En cuanto a la relación existente en materia de exclusión social y discapacidad, una vez analizado y sistematizados ambos paradigmas, se puede puntualizar que es propia de procesos multidimensionales, marcados por acumulaciones históricas, las que llevan insertas conflictos pasados. Es por ello que en el presente trabajo de investigación se parte de la existencia de relaciones condicionadas históricamente, las cuales inducen a la exclusión social, tomando como punto de partida el posicionamiento teórico de Juan Pablo Pérez Sáinz y Minor Mora Salas y adecuándolo, específicamente, a los procesos paradigmáticos de análisis histórico de la problemática de discapacidad (véase cuadro 1).

Para ello a lo largo de los antecedentes se ha trabajado y desarrollado la evolución de los paradigmas de exclusión social y discapacidad, logrando relacionar elementos comunes en ambos modelos. Es así que siguiendo las bases centrales del planteamiento estructural sobre la exclusión social de Pérez Sáinz y Mora Salas, para la presente investigación esta relación se manifiesta históricamente; es decir, esta viene mediada por los procesos o modelos de desarrollo existentes para el caso de Latinoamérica, lo cual se expresa por un lado, en un periodo de modernización nacional, donde prevalece el auge en los mercados laborales, tanto del sector estatal como de la empresa privada, y por otro lado, un proceso de modernización globalizada, donde la competitividad entre las empresas y el declive del Estado de bienestar han llevado a las distintas economías a alcanzar altas tasas de desempleo nunca antes registradas, donde las personas con discapacidad siguen quedando al margen de los procesos de inserción laboral y social.

- a) Periodo de Modernización Nacional (Periodo Histórico-Estructural) 1954-1983

Para este periodo, la exclusión social se manifiesta, por un lado, con la crisis del Estado de bienestar, lo cual trae cambios en el mercado de trabajo, en donde la maquinaria estatal pasa de ser la principal empleadora formal de mano de obra, cediéndole su lugar a empresas privadas marcadas con su sello de competitividad, situación que se visibiliza con el desempleo estructural y un mayor auge de la precarización del empleo asalariado. Como el fenómeno de la exclusión social es parte de una relación

Cuadro 1
Matriz analítica entre exclusión y discapacidad

PERÍODOS HISTÓRICOS	EXCLUSIÓN SOCIAL	DISCAPACIDAD	RELACIÓN ENTRE EXCLUSIÓN SOCIAL Y DISCAPACIDAD
<p>MODERNIZACIÓN NACIONAL</p> <p>1954-1983</p> <p>Periodo Histórico-Estructural</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> la exclusión social se manifiesta por un lado, con la crisis del Estado de bienestar, el cual trae cambios en el mercado de trabajo, lo que se visibiliza en el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado (Pérez Sainz y Minor Mora).</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> Cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas dentro del margen que se considera normal a un ser humano. Las discapacidades son siempre consecuencia de alguna deficiencia en los problemas de salud y representan trastornos funcionales a nivel de la persona (Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud).</p>	<p>Variantes posibles</p> <p>a) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio. (Modelo médico).</p> <p>b) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio (Modelo médico).</p>
	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> La inclusión en este periodo se logra al establecer políticas de pleno empleo; es decir, empleos formales, provenientes de políticas estatales y del mercado.</p>	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión)</i> Garantizando institucionalmente la rehabilitación y la asistencia técnica de las personas con discapacidad.</p>	
<p>MODERNIZACIÓN GLOBALIZADA</p> <p>1984-Actualidad</p> <p>(Dinámicas)</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> Se expresa en nuevas tendencias excluyentes, propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Visualizándose en una crisis del empleo formal, la precarización de las relaciones laborales, desregulación laboral, flexibilización, crisis de la acción colectiva del orden laboral, en donde el desempleo adquiere un carácter estructural y persiste el autoempleo de subsistencia (Pérez-Sáinz).</p>	<p><i>Definición conceptual:</i> La discapacidad no es un atributo de la persona, sino un complicado conjunto de condiciones, muchas de las cuales son creadas por el contexto. Por ello se considera el fenómeno como un problema de origen social, lo cual requiere de la responsabilidad colectiva, para lograr la inserción de las personas con discapacidad en todos los ámbitos sociales. (Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y de la Salud)</p>	<p>a) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no acceder a la ciudadanía social. (Modelo derechos).</p> <p>b) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y acceder a la ciudadanía social. (Modelo de derechos).</p>
	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> Garantizando el pleno empleo en el sector formal</p>	<p><i>Modelo societal (cómo se logra la inclusión):</i> Garantizando que las políticas sociales institucionales y legislativas estén enmarcadas en la accesibilidad universal, lo cual permitan a las personas con discapacidad acceder a la ciudadanía social, lo cual favorece una mayor interacción e integración entre los miembros de la sociedad.</p>	

de índole social, en la cual unos están incluidos porque otros están excluidos, es importante señalar que en este periodo la inclusión social solo se logra mediante el establecimiento de políticas de pleno empleo; es decir, empleos formales, provenientes de políticas estatales y del mercado.

En materia de discapacidad, es en este periodo cuando se crean en Latinoamérica y en todo el mundo los primeros servicios de rehabilitación profesional, donde prevalecen conceptos asistenciales y un papel pasivo de la persona con discapacidad. Es por ello que se definía como aquellas personas que padecieran cualquier restricción o ausencia de la capacidad funcional para realizar actividades cotidianas que se consideraran normal para un ser humano. Las discapacidades eran entonces consecuencias de alguna deficiencia en los problemas de salud y se representan entonces en trastornos funcionales a nivel de la persona, lo cual requería asistencia de tipo médico-rehabilitatoria.

Es en este periodo donde también se observa la creación de instituciones educativas, que van acompañadas de legislación en materia de discapacidad en la región. Específicamente, en Panamá se da la creación del Instituto Panameño de Habilidadación Especial, en el año 1951, y la Educación vocacional, en 1969, cada una de ellas acompañada de sus marcos jurídicos específicos.

Este tiempo marca el inicio del desarrollo de la rehabilitación, de apoyos técnicos e institucionales, que permiten la integración de la persona con discapacidad; todo ello, tras finalizar la Segunda Guerra Mundial, cuando se desarrolla formalmente la disciplina de la rehabilitación. Para esta etapa histórica, la relación existente entre exclusión social y discapacidad está marcada por dos componentes centrales: primero, los que recibían rehabilitación integral, promovida por las instituciones formales, y los que no recibían ese apoyo asistencial, dejando “excluido” a todo aquel que no podía integrarse a esa corriente rehabilitatoria, y segundo, aquellas personas con discapacidad que recibían apoyo del sistema institucional, pero quedan excluidas de otras esferas sociales. Por lo anterior, podemos relacionar ambas categorías, asumiendo que dicha problemática se manifestaba en la condición de:

- 1) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio, y

- 2) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y ser atendido por el sistema institucional rehabilitatorio.

Las desigualdades sociales producto de este primer periodo modernizante nacional, desde el punto de vista de la exclusión social, son calificadas por Pérez Sáinz y Mora de estructurales e históricas y estas serán retomadas para la presente investigación. En cuanto a la discapacidad, esta era vista única y exclusivamente como un problema de salud del individuo (CIF, 2001:5).

Este periodo llega a su fin en la década de los ochenta, debido, por un lado, a la crisis económica de estos años en la región; también, desde el punto de vista de la discapacidad, es en este mismo periodo cuando se dan a conocer nuevas realidades o paradigmas de inclusión social de las personas con deficiencias físicas, mentales y sensoriales, no solamente como sujetos con derechos a ser rehabilitados, sino como sujetos poseedores de derechos sociales.

- b) Periodo de Modernización Globalizada (Dinámicas) 1984-actualidad

El periodo de modernización globalizadora trajo consigo una época de ajustes estructurales, tales como reformas del Estado, la cual incluía las políticas de privatizaciones y reducción del Estado de bienestar, abriendo paso a una mayor beligerancia al mercado, lo cual mostraba así nuevas tendencias excluyentes propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Se reduce así el empleo formal promovido por el Estado y se consolida la precarización del empleo, además de otras características laborales que reducen y limitan la participación de la clase trabajadora, dando paso a nuevas formas dinámicas de exclusión social.

En materia de discapacidad, es en el periodo de los años 80 cuando se plantea un mayor reclamo de inserción social de este grupo, ya que este no se contenta con los procesos de habilitación y rehabilitación, sino que propugna por una mayor igualdad de oportunidades en cuanto a la consecución de los recursos de la comunidad. Todo ello es propio de un nuevo modelo paradigmático de estudio de la discapacidad, el enfoque de los derechos humanos, que visualiza como importante la creación de las condiciones óptimas en la relación entre las personas con discapacidad y su entorno; es decir, una legislación adecuada para que este grupo tenga

acceso a un empleo formalmente remunerado, edificaciones y espacios de uso público, tales como aceras, autobuses, comunicación, tecnología, entre otras.

La tendencia excluyente en este periodo de modernización globalizada se suele expresar por medio de políticas sociales incapaces de poder generar cambios en la dinámica de inclusión de este grupo, que ha sido, desde un punto de vista histórico, “doblemente excluido.” Dichas políticas sociales, a pesar de que se apoyan en la existencia de legislación e instituciones destinadas a resolver dicho dilema, no han sido efectivas en lograr que personas con discapacidad sean por una parte contratadas laboralmente, lo que ayudaría a incluirlas socialmente, sino que también se han mostrado inoperantes en cuanto a eliminar barreras excluyentes de índole administrativa, política, jurídica, del espacio físico, del transporte público, de la información y la comunicación de los servicio de apoyo y las ayudas técnicas, del desarrollo científico y tecnológico, que restringen o limitan, el ejercicio de la ciudadanía de las personas con discapacidad y las restricciones al ejercicio ciudadano. Para este periodo, la relación entre las categorías la podemos agrupar también en dos elementos centrales, a saber:

- 1) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y no acceder a la ciudadanía social, y
- 2) Estar en situación de exclusión social y discapacidad y acceder a la ciudadanía social (Según cómo se ha sistematizado en el cuadro 1 anterior).

Lo cierto es que en la actualidad la relación discapacidad-exclusión social viene arrastrando tendencias excluyentes del modelo modernizante nacional, definidas como histórico-estructurales, que no han sido superadas y se suman a las dinámicas, situación que manifiesta mayores formas de exclusión de este grupo social. La exclusión social de las personas con discapacidad, vista como un proceso de tendencias de inclusión-exclusión, nos muestra con mayor claridad cómo este grupo social ha pasado por diversas etapas históricas, donde la desigualdad se manifiesta más claramente en la medida en que su situación de desventaja física, mental o sensorial es mayormente desfavorable, en comparación con el resto de los ciudadanos, lo que hace cada vez más difícil pero no imposible su inserción en la sociedad, ubicándolos dentro de una “masa marginal” (Nun), donde la sociedad, el mercado y las políticas públicas actuales hacen imposible lograr que estos se adapten a los cambios volátiles actuales.

3. Implicaciones de las instituciones y la legislación sobre las personas con discapacidad en Panamá.

La exclusión social y la discapacidad son dos categorías de análisis que en la presente investigación se han estudiado, tratando de establecer cuál es la relación existente entre ambas condiciones. Para ello se partió de una comparación relacionada con cómo han evolucionado históricamente ambos paradigmas y así determinar una posible correlación que resulte plausible entre ellos; una vez analizada la evolución histórica de ambos modelos paradigmáticos, se llegó al punto de partida central de la presente investigación, que radica, fundamentalmente en destacar que la relación entre ambas categorías son producto de los diferentes modelos de desarrollo acontecidos en el país.

Estas conclusiones en cuanto a la evolución paradigmática de la categoría exclusión social se fundamentó, por una parte, en los trabajos realizados desde FLACSO Costa Rica, por Juan Pablo Pérez Sainz y Minor Mora Salas, sobre exclusión social y excedente laboral, citados a lo largo de esta investigación y, por otra, a esto se le añade la categoría de discapacidad, la que ha pasado, al igual que la de exclusión social, por diferentes modelos de estudio, que para el caso de esta investigación se considera que han ido también de la mano con el avance de los modelos históricos de desarrollo.

Este primer paso de la investigación fue fundamental para llevar adelante todo el proceso ulterior, toda vez que permitió articular una serie de elementos teóricos de peso, donde se formuló de qué manera ambos paradigmas tienen una clara relación compatible con los diferentes periodos históricos en los cuales se ha desarrollado la sociedad panameña. Por lo anterior, se debe destacar que la exclusión social de las personas con discapacidad está condicionada históricamente y es producto entonces de los diferentes modelos históricos de acumulación, que tienden a expresarse en tendencias incluyentes y excluyentes, donde la legislación y las instituciones han ido a la par de este proceso. Ahora bien, estos periodos históricos que se han manifestado en los últimos años, han provocando la exclusión social de las personas con discapacidad. En el caso de la presente investigación, fueron reconocidos dos; estos son: el periodo de modernización nacional y en el periodo de modernización globalizada.

Para Juan Pablo Pérez Sainz y Minor Mora Salas, en su estudio, *Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina* (2006), el periodo de modernización nacional se manifiesta dentro del modelo de desarrollo propio del Estado benefactor, y ligado al modelo acumulativo de sustitución de importaciones característico de Latinoamérica, que va de 1954 a 1983; para estos autores, este periodo histórico coincide con una época de mayor prevalencia de empleos formales, hecho que supone un gran auge en los mercados de trabajo y a su vez da una mayor centralidad al empleo formal, el cual absorbe una importante fracción de la fuerza laboral urbana. Ahora bien, para este periodo la exclusión social se manifiesta por un lado, con la crisis del Estado de bienestar, que trae cambios en el mercado de trabajo y que se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado; por ende, para este periodo las personas excluidas eran, por lo general, aquellas que no estaban insertas en los mercados formales de trabajo.

En cuanto a la vinculación de la condición de exclusión social, con la categoría discapacidad, para este mismo periodo histórico se destaca que se excluía a las personas con discapacidad que no gozaban de los procesos de habilitación y rehabilitación, educativa y laboral, propios de una época en que estos servicios médicos asistencialistas aumentaban, producto de la existencia del periodo denominado Estado benefactor (con una mayor tendencia al empleo formal). Por ello se excluía a las personas con discapacidad que no participaban en empleos formales y que no gozaban de

seguridad social o que no fueran beneficiarios indirectos de la seguridad social; es decir, hijos, madres y otros familiares asegurados (periodo de invisibilización).

Ahora bien, para este periodo, denominado modernización nacional, en cuanto a la relación exclusión social-discapacidad, se ponen de manifiesto algunas tendencias que inciden en la inclusión de este grupo; por una parte, esto se da con la promulgación de legislaciones destinadas a ello, y por otra, con la creación de instituciones destinadas a la asistencia de este grupo. En cuanto a la legislación destinada a incluir socialmente a las personas con discapacidad en este periodo, se promulgan leyes favorables únicamente en lo concerniente a su habilitación-rehabilitación; es decir, estas las mismas solo fueron realizadas desde la perspectiva médica. Para este periodo, las personas con discapacidad adquieren las primeras garantías jurídicas destinadas primordialmente a relacionarlos como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica. En el caso de Panamá, entre estas leyes se encuentran: la Ley N.º 53, del 30 de noviembre de 1951, y la Ley N.º 27, de 1961. Ambas leyes fueron dictaminadas para la creación del Instituto Panameño de Habilitación Especial, entidad destinada a la rehabilitación de niños(as) y jóvenes con discapacidad.

En esta etapa de desarrollo, la legislación destinada a la inclusión social de las personas con discapacidad genera también tendencias excluyentes dentro de este grupo, ya que tendían a excluir a las personas adultas con discapacidad, pues estas no fueron tomadas en cuenta en la legislación dictaminada. Se debe destacar que era muy frecuente que todas aquellas personas con discapacidad que no participaban formalmente la habilitación-rehabilitación eran, por lo general, aquellas que no participaban formalmente de los mercados de trabajo y por ende no gozaban de la seguridad social, ni de las prestaciones económicas y sociales que de ella se derivan; así que eran excluidas de los procesos de habilitación y rehabilitación, educativa y laboral, propios de época de bonanza; con tal decisión eran impelidas a pertenecer a una masa marginal de la que, por sus limitaciones, físicas, mentales y sensoriales, les era imposible salir.

Una vez destacados los elementos centrales de este periodo en cuanto a la legislación, sociológicamente esta se puede caracterizar como de corte intervencionista-reformista, toda vez que el Estado asume un activo rol intervencionista al aspirar, por medio de la promulgación de leyes, a atender la discapacidad en las personas, mediante la reforma de la política de atención de salud. Ahora bien, esto, por lo general, era solo desde la

perspectiva médica, pues no atendió problemas más complejos que aquejaban a este sector, siendo entonces, una política social de corte reducida o asistencialista.

En lo referente a la creación de instituciones destinadas a atender a las personas con discapacidad en este periodo, denominado de modernización nacional, se crea el Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), primera institución gubernamental en Panamá, destinada a habilitar rehabilitar a las personas con discapacidad. Esta institución se puede caracterizar como de tradición médico-asistencialista, toda vez que con la creación del IPHE, a las personas con discapacidad se les atendía solamente desde la perspectiva médica, pues que el perfil institucional representaba a la discapacidad como un problema individual y no de índole social, lo cual restringía la comprensión del problema; esto entonces produjo una atención sectorizada y no integral descuidando otras esferas de atención de este grupo (Véase cuadro 2).

Cuadro 2
Matriz de análisis final comprensivo. La relación entre exclusión y discapacidad en Panamá (Desde el año 1951 hasta agosto del 2007)

MODELO DE DESARROLLO HISTÓRICO	TENDENCIAS EXCLUYENTES SEGÚN MODELO TEÓRICO- INVESTIGATIVO DE JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ Y MINOR MORA	HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN DE TESIS			RELACIÓN EXCLUSIÓN SOCIAL-DISCAPACIDAD
		LEGISLACIÓN	INSTITUCIONES	CARACTERIZACIÓN SOCIOLOGICA DE LA LEGISLACIÓN	
MODELO MODERNIZANTE NACIONAL (EXCLUSIÓN HISTÓRICO ESTRUCTURAL)	<p>La exclusión social se manifiesta por un lado, con la crisis del estado de bienestar, el cual trae cambios en el mercado de trabajo y que se visibiliza con el desempleo estructural y la precarización del empleo asalariado (Pérez Sáinz y Minor Mora).</p>	<p>Para este periodo las personas con discapacidad adquieren primeras garantías jurídicas destinadas primordialmente a relacionarlas, como sujetos con derecho a recibir atención y asistencia médica.</p> <p>Entre estas leyes se encuentran: La Ley N.º 53 de 1951 La ley N.º 27 de 1961. (véase página 108)</p>	<p>Se crea el Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, primera Institución gubernamental en Panamá, destinada a habilitar a las personas con discapacidad.</p> <p>También se inicia el primer servicio educativo para ciegos en el Instituto Panameño en 1948.</p>	<p>Intervencionista-reformista</p> <p>El Estado asume un activo rol intervencionista al aspirar con la formulación de leyes, atender la discapacidad en las personas, mediante la reforma de la política de atención de salud. Ahora bien, esto, por lo general, no atendió problemas más complejos que aquejaban a este sector, siendo entonces, una política social de corte reducida o asistencialista.</p>	<p>Medico-asistencialista</p> <p>Con la creación del IPHE, a las personas con discapacidad, se les atendía desde la perspectiva médica, toda vez que el perfil institucional representaba a la discapacidad como un problema individual y no de índole social, lo que restringía la comprensión del problema; esto produjo una atención sectorizada y no integral descuidando otras esferas de atención a este grupo.</p>
MODELO MODERNIZANTE GLOBALIZADO (EXCLUSIÓN DINÁMICA)	<p>Se expresa en nuevas tendencias excluyentes, propias de la competencia y la volatilidad de los mercados. Visibilizándose en una crisis del empleo formal, la precarización de las relaciones laborales, desregulación laboral, flexibilización, crisis de la acción colectiva del orden laboral, en donde el desempleo adquiere un carácter estructural y persiste el autoempleo de subsistencia (Pérez-Sáinz).</p>	<p>Aumentan las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, ya no solo desde el punto de vista médico, sino desde otras esferas ya de índole social o económico, lo que trae como fortaleza que este grupo se encuentren ahora más visibilizado.</p> <p>Entre estas leyes se encuentran: La ley N.º 42 de 1999 La ley N.º 42 de 1993 (véase página 109)</p>	<p>Se crean instituciones sociales destinadas a incluir a las personas con discapacidad, en todas las esferas, ya sean, sociales, económicas y políticas, ubicándose como sujetos con garantías jurídicas fundamentales. Así como el surgimiento de ONG, de personas con discapacidad. Entre estas destacan 37 oficinas de enlace (Gobierno) y una Federación de padres con discapacidad.</p>	<p>Retórica jurídica</p> <p>Se observa un aumento de las garantías jurídicas legales para las personas con discapacidad, pero existen debilidades serias a la hora de aplicar la ley, por ende esta tiende a convertirse en letra muerta al no poder obtener los resultados esperados en la sociedad.</p>	<p>La población panameña que presenta algún grado de discapacidad representa el 11,3% del total de población. Ahora bien de la población con discapacidad y en condición de trabajar, solo un 37,75% se encuentra económicamente activa, el resto un 62,25% no. Otro elemento importante es, que en Panamá, la mayor prevalencia de población con discapacidad se encuentra ubicada en las zonas rurales e indígenas con un 39,3% y un 51,8% respectivamente, en comparación al 33% de las zonas urbanas; y por último se el mayor porcentaje de población de personas con discapacidad se encuentra ubicada en los estratos sociales más bajos.</p>
				<p>De ciudadanía restringida</p> <p>A pesar de la existencia de instituciones destinadas a atender la inserción social de las personas con discapacidad, con relación al período anterior, estas aún se muestran insuficientes, toda vez que su estrategias de inserción social no están llegando a la mayoría de las personas con discapacidad, que por lo general son excluidas socialmente, en relación con sus pares sin discapacidad, esta condición de exclusión social los segrega en grupos de pertenencia y los ubica en una masa marginal que por ahora les es difícil salir.</p>	

De todo lo anterior, se expresa que, en la actualidad, la relación discapacidad-exclusión social viene arrastrando tendencias excluyentes del modelo modernizante nacional, definidas como histórico-estructurales, que no han sido superadas, tal es el caso de estar con una discapacidad y encontrarse en exclusión social, debido a que no es atendido por el sistema institucional-rehabilitatorio y no poder acceder a un trabajo formal, lo que les excluye de los beneficios que de ello se derivan.

Se debe destacar que este primer periodo pasa sin poder resolver la situación de exclusión social en la que viven las personas con discapacidad, y a esta situación de exclusión se le suman nuevas tendencias generadas por la incorporación del nuevo modelo de desarrollo, el modernizante globalizado. Esta nueva tendencia también se manifiesta excluyente, ya que a pesar de la existencia de más legislación en torno a incluir a las personas con discapacidad en cuanto a empleo, educación, accesibilidad, aun persiste una clara relación entre exclusión social y discapacidad, la cual se manifiesta estando en exclusión social, poseer una discapacidad y no poder acceder a la ciudadanía social, pregonada hoy en día por las democracias.

Para el caso de Panamá, existen legislación para la inserción social de las personas con alguna discapacidad, así como de instituciones, con programas claramente definidos, tanto gubernamentales, como de la sociedad civil para apoyar la inclusión social de las personas con discapacidad, aunque al presente todavía muy débiles a la hora de la aplicación y ejecución de las medidas propuestas en materia de discapacidad.

Ahora bien, aunque en cierta forma ha mejorado la legislación y las instituciones se muestran más acordes en el tema de respeto de los derechos humanos de las personas con discapacidad, comportándose en teoría mayormente inclusiva, se debe destacar que aún no existen niveles adecuados de intercomunicación entre la legislación e instituciones, donde, en la mayoría de los casos, se hace difícil atender, de una manera más efectiva, la inclusión social de las personas con discapacidad. Todo esto se expresa en la medida en que a la hora de aplicar la legislación en la sociedad, esta no muestra los frutos esperados en la población. Prueba de ello es que a pesar de existir políticas de igualdad de oportunidades en Panamá, luego de analizar una serie de datos estadísticos de la población en general y compararla con la población con discapacidad, dicha población aún se encuentra en mayor desventaja que el resto de la población.

4. A manera de conclusión

Las políticas públicas destinadas a mejorar la condición de vida de las personas con discapacidad, ya sea mediante leyes o instituciones, no han sido efectivas, toda vez que dentro de sus postulados operativos no vislumbran una relación más estrecha entre exclusión social y discapacidad, donde la exclusión social en que viven estas personas es mucho más compleja, lo cual no solo se resuelve entregando subsidios para superar esta situación en el mejor de los casos, sino que se debe comprender que la exclusión de las personas con discapacidad es producto de un conjunto complejo de condiciones que les restringen su participación en la sociedad; así, en el caso específico de Panamá, se manifiesta al ser caracterizada, sociológicamente, en lo económico, en grupos que reflejan una clara desventaja en cuanto a la obtención de ingresos para solventar necesidades básicas; en lo cultural y étnico-racial, en comunidades rurales y comarcas indígenas que son segregadas socialmente ya sea en grupos de pertenencia o territorialmente; por edad, excluyendo más a los adultos mayores de 65 y más años de las zonas rurales y las comarcas indígenas que al resto de la población; por género, ya que se excluye mayoritariamente a las mujeres con discapacidad de los puestos de trabajo que a los hombres, relegándolas a los roles tradicionales.

A lo anterior se le debe sumar que para apoyar la inclusión de este grupo, el Estado, en ejercicio de su rol indelegable como responsable de las políticas públicas, debe proponer la reorganización de la legislación y de las estructuras institucionales existentes en materia de discapacidad, fortaleciendo y mejorando los programas actuales en cuanto a inserción en todos los ámbitos de la vida socioeconómica de las personas con discapacidad, así como desarrollar programas de investigación y centros de documentación especializados en el tema, que promuevan, desde una perspectiva interinstitucional y multidisciplinaria, la inclusión de este sector.

El Estado entonces debe —y está en la obligación— de coadyuvar en la creación de instituciones sociales mucho más fuertes y no dejarla al mercado con su tendencia globalizadora; además, ocuparse de brindar recursos genuinos, que posibiliten la integración de políticas públicas en materia de discapacidad; eso sí, tomando en cuenta lo anteriormente planteado y en donde la atención de las personas con discapacidad tienda a garantizar cualquiera sea la naturaleza y el origen de esta, el acceso a su rehabilitación integral, social y económica, de manera que permita lograr

una participación más ampliamente posible como sujeto de derechos y deberes sociales. Solo así se generaran políticas sociales más incluyentes.

El no trabajar en la inclusión social de las personas con discapacidad, conociendo estos componentes que los separan de optar por una ciudadanía social, es trabajar solo paliativamente, ya que no se podrá resolver en definitiva la exclusión que las ha venido condicionando históricamente, pues, por el contrario, se seguirán generando solo políticas asistenciales que nada tiene de incluyentes.

Bibliografía

- Abela, Jaime Andréu. *et al.* (2003). Sociología de la discapacidad: “Exclusión e inclusión social de los discapacitados.” Granada: *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* – N.º 45, septiembre de 2003.
- Abberley, Paul. (1998), “Trabajo, utopía e insuficiencia”, en Barton Len (comp.) *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Almengor A. Elvia. (1997). “Instituto Panameño de Habilitación Especial: Cuatro décadas y media de simiente y pilar de la educación especial en Panamá” *En Revista Cultural Lotería N.º 413*. Panamá, julio-agosto de año MCMXCVII.
- Ayala Espino, José. (1999) *Instituciones y Economía: Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barnes, Colin. (1998). “Las teorías de la discapacidad y los orígenes de la opresión de las personas discapacitadas en la sociedad occidental”, Barton Len (comp.) *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata.
- Barton, Len. (1998). *Discapacidad y Sociedad*. Madrid: Ediciones Morata.

----- (2000). *Análisis social de la discapacidad: ¿Romanticismo o Realismo?* Granada, España: Editorial Alas Para Volar.

Bauman, Zygmunt. (2005). *Trabajo, Consumismo y nuevos pobres*. Gedisa, Barcelona.

Casado, Demetrio. (1995). *Ante La Discapacidad: Glosas Iberoamericanas*. Buenos Aires: Editorial Lumen.

Castel, Robert, (2004). *La trampa de la exclusión: trabajo y actividad social*. Buenos Aires: Editorial Topia.

Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud. Organización Mundial de la Salud, Institutos de Migraciones y Servicios Sociales. Madrid. 2001.

Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad-CERMI, (2003). *Discapacidad y Exclusión Social en la Unión Europea: Tiempo de cambio, herramientas para el cambio*, Fundación Luís Vives, bajo los auspicios del Foro Europeo de la Discapacidad, España.

Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial y Agencia de Cooperación Internacional del Japón. (2005). *Manual para conocer la Clasificación Internacional del Funcionamiento de la Discapacidad y la Salud*, 1.^a ed-Heredia. Costa Rica: El Consejo y La Agencia.

Cordero, Allen, (2005) “Análisis y recomendaciones a la metodología utilizada por el Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), para calcular pobreza en las personas con discapacidad”, *documento*.

Defensoría del Pueblo. (2005). *Informe de las acciones emprendidas por la Defensoría del Pueblo, en materia de atención integral de las personas con discapacidad*. Panamá: Oficina para la Promoción y Protección de los Derechos de las Personas con Discapacidad

- Giner, Salvador y Enrique, Lamo Espinosa. (2002). Diccionario de Sociología, Madrid: Alianza Editorial.
- Gómez, Jean Francois. (2001). Ritual y personas con discapacidad, Bilbao: Ediciones Mensajero.
- Hinkelammert, Franz J. (1995). Cultura de la esperanza y sociedad sin exclusión. Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José.
- Instituto Panameño de Habilitación Especial (IPHE), Memoria anual 2006.
- Massiah, Ernest. (2004) Discapacidad, inclusión, datos, educación, desarrollo urbano y transporte, editor: Deustsc Ruth Anne, Editorial Alfa y Omega. Colombia.
- Ministerio de Economía y Finanzas MEF. (2006). La pobreza y la desigualdad en Panamá, un reto impostergable. Marzo de 2006. Dirección de Políticas Sociales.
- Ministerio de Trabajo y Bienestar social / Dirección General de Empleo (1992). Diagnóstico Nacional: Situación de inserción laboral y actividades generadoras de ingreso de las personas con discapacidad. Panamá, Dirección General de Empleo.
- Ministerio de Salud. (2005). Políticas y Estrategias de Salud, líneas de acción, pilares operativos, 2005-2009. Panamá.
- Nun, José. (2003). Marginalidad y Exclusión Social. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Oliver, Mike. (1998). “¿Una sociología de la discapacidad o una sociología discapacitada?”, en Barton Len (comp.) Discapacidad y Sociedad. Madrid: Ediciones Morata.
- Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala. (2005). Más allá de la Visión Progresiva. Guatemala.

Pantano, Liliana. (1997). *La Discapacidad como Problema Social: Un Enfoque Sociológico: Reflexiones y Propuestas*, 1.º ed. Buenos Aires: EUDEBA

PérezSáinz, Juan Pablo. (2002). Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias, en *Revista Nueva Época*, N.º47, invierno de 2002/2003.

----- . “Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias”, en *Revista Nueva Época*, N.º47. Invierno de 2002/2003.

PérezSáinz, Juan Pablo y Mora, Minor. (2006). *Exclusión social, desigualdades y excedente laboral. Reflexiones analíticas sobre América Latina*. Costa Rica, FLACSO, documento de trabajo.

----- . (2004). De la oportunidad del empleo formal al riesgo de la exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos del trabajo, en *Revista Alteridades*. Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Iztapalapa, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Antropología, año 14, N.º 28, julio-diciembre 2004, pp. 37-49.

----- (2001): “El riesgo de pobreza: Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de la década de los noventa”, en *Estudios Sociológicos XIX*, 57, México.

Rodríguez Mojica, Alexis. (2003). *Informe sobre la integración de las personas con discapacidad en la educación superior en Panamá*, Panamá: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe UNESCO/IESALC, 2003.

Secretaría Nacional de Discapacidad (SENADIS). (2006). *Primera Encuesta Nacional de Discapacidad: Enero 2006, Informe final*.

Savenije, Wim y Andrade- Eekhoff, Katharine. (2003). *Conviviendo en la orilla. Violencia y exclusión social en el Área Metropolitana de San Salvador*. FLACSO- Programa El Salvador.

- Schorn, Marta. (2003). *La capacidad en la Discapacidad*, Buenos Aires: Lugar Editorial.
- Sen, Amartya. (2004). *Discapacidad y Justicia*, Ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional sobre Discapacidad y Desarrollo Inclusivo, Región Latinoamericana de la Organización Mundial de Personas con Discapacidad-Banco Mundial.
- Silver, Hilary. (1999). *Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas*, en *Revista Internacional del Trabajo*, volumen 113 5-6, Oficina Internacional del Trabajo.
- Taylor, S. J. y Bogdan, R., *Introducción a los métodos cualitativos de investigación: la búsqueda de significados*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Tezanos, José Félix. (2000). *La sociedad dividida. Estructuras de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2000.

Migración transnacional y decisiones públicas locales en El Salvador. Estudio de los casos San Sebastián-San Vicente y Mercedes Umaña-Usulután

Sandra Mora Martínez¹

La década de los noventa representa para el estudio de los procesos de la migración internacional un cambio significativo en términos teóricos.² Varios investigadores (Andrade-Eekhoff, 2005; 2004; 2003; Autler, 1997; Baker-Cristales, 2005; Levitt, 2001; Lungo y Kandel, 1999; Mahler, 2001; Morales y Castro, 2002; Orozco, 2003; Portes, 2001; 2005; Portes y Guarnizo, 2001; Portes, *et al.*, 2003; Zilberg y Lungo 1999) reconocen que las nuevas corrientes migratorias presentan modelos cualitativamente diferentes, en el sentido de que cada vez el estudio de los movimientos migratorios se ha mostrado insuficiente para explicar nuevas dinámicas socio-organizativas, que repercuten en espacios territoriales que cruzan fronteras. En este sentido, toman importancia las prácticas y actividades sostenidas a través de las fronteras nacionales, por medio de los migrantes en el país receptor y de sus respectivas comunidades locales

1 Investigadora y Profesora en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Costa Rica, *E-mail*: smoramcr@yahoo.com

2 Este artículo es una síntesis de la Tesis de Maestría que fue presentada al Programa Centroamericano de Posgrado de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Para una lectura más acuciosa, dirigirse a los Centros de Documentación de cualquiera de las tres sedes que FLACSO tiene en Centroamérica: Costa Rica, El Salvador y Guatemala.

en el país de origen. Así, surge una nueva temática de estudio referida a los procesos de migración transnacional.

La influencia que ejercen los actores vinculados con actividades transnacionales, ya sea de forma individual o grupal sobre las decisiones públicas de un gobierno (nacional o local), es un tema hacia el cual muchos países están dirigiendo sus agendas gubernamentales, mediante la inclusión de ejes programáticos o mecanismos de participación paralelos. Desde este punto de vista, la ponencia en cuestión tiene su fundamento en dos estudios de caso, cuyo trabajo de campo se realizó de enero a marzo del 2005, en el municipio de San Sebastián, del departamento de San Vicente, y el municipio de Mercedes Umaña, del departamento de Usulután, en El Salvador; valiéndose para ello del método cualitativo, mediante la aplicación de entrevistas exploratorias y semiestructuradas, a diversos actores vinculados a la toma de decisiones locales y transnacionales.

Considerando estos dos casos, la investigación realizada trató de dar respuesta al cuestionamiento general, sobre ¿cómo influye la migración transnacional de El Salvador a los EE.UU., en la toma de decisiones públicas locales de El Salvador? En donde para responder a esta pregunta se plantearon cuatro preguntas específicas: ¿cuáles son los actores de la migración transnacional de un municipio y cómo se interrelaciona?; ¿qué tipo de actores locales se relacionan con los actores de la migración transnacional en un municipio?; ¿tienen incidencia estos actores en las decisiones públicas en el municipio?; y en caso de incidir, ¿cómo la ejercen?

Se ha considerado pertinente, la exposición de algunas recomendaciones que podrían guiar la toma de decisiones públicas locales en aquellos territorios municipales permeados por el proceso de la migración transnacional, mediante una perspectiva de planificación y gestión del desarrollo local con visión de gobernabilidad compartida entre gobernantes, gobernados y migrantes que apoyan el desarrollo local. En tanto, la identidad territorial que logra encauzar las distintas relaciones entre actores de un lugar y otro atravesados por fronteras nacionales, viene a cumplir un papel fundamental en la toma de decisiones públicas locales inmersas en un ámbito transnacionalizado que se pone en función de nuevas posibilidades de planificar el desarrollo territorial local.

Referente Teórico

La migración es un fenómeno multidisciplinario, producto de varios aspectos de carácter social, cultural, económico, políticos, expresados como una forma de movilidad geográfica de individuos. Partiendo de los flujos migratorios internacionales, estos pueden ser clasificados considerando las acciones de quien ejerce la acción de desplazarse de un lugar a otro; así, por ejemplo, la “migración de tránsito” implica la condición de que un país comparta una frontera con otro país importante en cuanto a recepción de migrantes³ (Carral, 2004), o la “migración transfronteriza”, que coincide con el cambio de las fronteras fuertemente protegidas y militarizadas hacia otras más porosas, permitiendo la interacción entre ellas (Morales y Castro, 2002)⁴; asimismo, existen otras razones para que se genere la migración internacional⁵.

Dentro de lo que significan los múltiples flujos de migración internacional, cabe destacar aquellas actividades ejercidas por medio de vínculos entre migrantes y sus contrapartes en el país de origen, trascendiendo espacios sociales transnacionales, actividades que pueden ser abordadas de una forma distinta a la tratada en otra literatura e interpretadas dentro de un nuevo flujo denominado migración transnacional. El nuevo campo de estudios que permite abordar este tipo de flujo dentro de la migración internacional representa una dimensión de suma importancia para los procesos estructurales del sistema social que cruza fronteras, pues considera nuevas dinámicas generadas y reproducidas por distintos actores en los países receptores de migrantes y en los respectivos países de origen de estos, con repercusiones a escalas nacional y local.

Estas dinámicas son influidas por una integración socio-económica a escala global, en donde las relaciones comerciales y de inversión tienden a representar procesos más amplios de creciente interconexión e interdependencia, modificando así las dinámicas de las relaciones productivas y de comunicación, tanto en el nivel macro como microsocioal. Para un mejor acercamiento a la definición de migración transnacional, dicho con-

3 La frontera de México-EE.UU., es la de mayor tránsito en el mundo, registrando aproximadamente 300 millones de cruces anuales en ambas direcciones. No obstante que países como, Honduras, El Salvador y Guatemala también se suman en esta categoría.

4 Los autores retoman este concepto de Vanneph, 1997.

5 Por ejemplo, para el caso de El Salvador una vez lograda la paz, se desencadenaron otros procesos como la reinserción de los excombatientes y desmovilizados, los retornados y deportados de los EE.UU. Otras formas son producto de los desplazamientos provocados por desastres naturales, o por refugio.

cepto en este documento es abordado como uno de los tantos procesos de la migración internacional, e interpretada como la opción que le permite al migrante⁶ en el país de destino (y a sus familias o amigos en el país de origen), establecer vínculos que posibilitan el ejercicio de ocupaciones o actividades económicas, políticas y socio-culturales, para el beneficio de sus respectivas comunidades, las cuales son sostenidas por medio del intercambio entre fronteras nacionales.

Desde esa perspectiva, pueden ser considerados actores transnacionales⁷ a quienes hacen funcionar los vínculos que posibilitan el ejercicio de prácticas y actividades entre comunidades de origen y de destino. Al tiempo que los actores locales ubicados en un espacio territorial pueden ser simultáneamente motor y expresión del desarrollo local. De acuerdo con Barreiro (1988), estos pueden ser visualizados desde tres categorías: los actores ligados a la toma de decisiones⁸ (político-institucionales); los actores ligados a técnicas particulares⁹ (expertos profesionales) y los actores ligados a la acción sobre el terreno¹⁰ (la población y todas sus expresiones activas). Con esta categorización, podemos tener un panorama tanto de la escena social en que se desarrolla la acción (económico, socio-cultural, político) y del aporte de dicha acción en el ámbito del desarrollo local. Las relaciones forjadas a través de las fronteras nacionales pueden constituir una voz política, donde la participación de diferentes actores se torna importante en términos de la toma de decisiones públicas, pues pueden favorecer a los municipios permeados por el proceso de migración transnacional.

- 6 Desde el punto de vista sociológico, toda persona que deja su país para establecerse en el extranjero, ya sea de forma permanente o temporal, para satisfacer sus necesidades esenciales, es denominado emigrante o inmigrante; sin embargo, estos términos se prestan para malas interpretaciones cuando la persona va y viene de forma constantemente. Por este motivo, en razón de evitar malas interpretaciones en este documento a la persona ligada a varias actividades transnacionales se le denominará migrante.
- 7 Para efectos de este trabajo en la categoría de actores transnacionales de la migración son consideradas a las “viajeras (os), guías internacionales (‘coyotes’), miembros de comités o asociaciones de migrantes, enlaces de agrupaciones de migrantes residentes en los EE.UU, empresarios transnacionales, entre otros.
- 8 En este documento son considerados actores ligados a la toma de decisiones, a las instancias del Gobierno Central presentes en la localidad, el gobierno local y los partidos políticos.
- 9 En esta categoría de actores vinculados con técnicas particulares fueron consideradas: la Cruz Roja y la Casa de la Cultura.
- 10 Son considerados como actores de esta categoría a empresas ubicadas en los sectores financieros, telecomunicaciones y transporte, asociaciones de desarrollo, centros educativos, representantes de la iglesia.

Partiendo de los procesos de globalización, reforma, modernización y descentralización del Estado, iniciados a finales de la década de los setenta en América Latina, el rol de los gobiernos locales comenzó a ser más incluyente al favorecer la dinámica democrática y participativa en la toma de decisiones públicas entre los gobernantes y los gobernados, situación que viene a favorecer la importancia de los diferentes actores que desarrollan acciones ya sea de forma directa o indirecta en la escena del territorio local. Para efectos del análisis aquí descrito, el término decisiones públicas se emplea desde el punto de vista de las decisiones públicas comunitarias que pueden ser ejercidas por el gobierno local, por quienes habitan una localidad, o por quienes en algún momento residieron en ella, pero que mantienen una fuerte identidad; siendo que de una manera planificada todos estos actores pueden contribuir en la ejecución de actividades que permitan dar solución a determinadas necesidades y/o problemas concernientes a un espacio territorial.

Desde dicha postura, el transnacionalismo permite explotar la idea de espacios territoriales que estimulan las identidades híbridas y fomentan el bilocalismo entre ambos actores; esto resulta sumamente interesante en términos de que los espacios territoriales donde se generan los procesos de intercambio de actividades y ocupaciones transnacionales se vuelven espacios abiertos, con las posibilidades de encontrar una diversidad de vínculos entre actores para mejorar el desarrollo local, tales como: vínculos entre actores grupales locales y actores individuales foráneos, vínculos entre actores individuales locales y actores grupales foráneos; vínculos entre actores locales grupales y actores grupales foráneos; vínculos entre actores individuales locales y actores individuales en foráneos.

1. Un acercamiento al proceso de la migración de El Salvador

En El Salvador hay datos históricos de procesos migratorios tanto permanentes¹¹ como temporales¹² desde principios del siglo pasado, cuando hubo migración hacia Panamá durante el período de construcción del Canal de Panamá. Durante las décadas de los treinta y cuarenta, los migrantes salvadoreños apoyaron en las plantaciones bananeras de Honduras. En la década de los setenta fueron empleados para trabajar en Arabia Saudí

11 El término de “migración permanente” se puede usar para hacer referencia a quienes cambian de manera definitiva su comunidad, región o país de residencia habitual (Canales y Zolniski, 2000).

12 El término de “migración temporal” (o “circular”) es empleado para hacer alusión a los movimientos continuos y recurrentes, que definen un constante ir y venir (op .cit.).

y en la década de los ochenta trabajaron en seguridad, en las minas de África del Sur, de manera que la migración de salvadoreños es un proceso reconocido y consolidado en el tiempo (Zilberg y Lungo, 1999; Menjívar, 1993; Hamilton y Chinchilla, 1991).

Por otra parte, la innovación agro-exportadora a mediados del siglo pasado, basada en el cultivo del café, algodón y la caña de azúcar, estuvo acompañada de varios procesos de desplazamiento de pequeños campesinos. A su vez, la apertura de la industrialización ofreció nuevas oportunidades que parecieron ser atractivas a los espacios de vida y de trabajo en la zona urbana, induciendo los flujos migratorios del campo a la ciudad (Menjívar, 1993; Morán, 2000).

El modelo de expansión industrial fue aplicado a principios de los sesenta en toda la región centroamericana, dando origen al Mercado Común Centroamericano (MCCA), lo cual repercutió en los flujos migratorios a escala internacional, muchos de los cuales se dieron en el marco de los desplazamientos de tierras y de la búsqueda de opciones de trabajo. La creación del MCCA traerá consigo una serie de diferencias entre los países participantes. En el caso de Honduras y El Salvador, se desata en 1969 “*la guerra del fútbol*”, circunstancia que repercute en el cierre de importaciones y exportaciones entre ambas naciones y la expulsión de Honduras de muchos salvadoreños que desempeñaban labores en ese país (Rivera, 2005).

La década de los setenta caracterizará el país por una inestabilidad socio-económica que desemboca en diversas manifestaciones organizacionales, destacándose los movimientos sociales de corte sindicalista, religioso, gremiales, estudiantiles, entre otros, a lo que el Gobierno responde con represión, lo que acarrea el conflicto militar y político en la década de los ochenta. Durante dicha década, la economía del país había estado manejada en un contexto de guerra, donde los sectores más beneficiados fueron el sector industrial y el financiero, mientras que el sector agropecuario había sido relegado por las políticas macroeconómicas (Rivera, 2000) contexto que refiere al momento donde se enmarcarán las migraciones masivas de El Salvador.

1. 1. La migración transnacional de El Salvador

En El Salvador las actividades transnacionales tienen sus inicios en el mismo momento en que se desarrollaba la guerra civil (1981-1992); aunque el país ha presentado varios períodos con movimientos migratorios distintos, el mayor catalizador de gran parte de las corrientes migratorias hacia los EE.UU., obedece al período durante y *ex post* de la guerra civil, sirviéndose los flujos migratorios de la conformación de redes sociales que inciden actualmente en la participación de migrantes en las decisiones públicas comunitarias, por medio de su intervención en el desarrollo local de las comunidades expulsoras.

Algunos estudios de caso, (Benavides, 2004; Andrade-Eekhoff, 2003; García, 1996; Andrade-Eekhoff y Baires, 1995, confirman que los procesos migratorios con destino hacia los EE.UU. (décadas de los cincuenta) fueron iniciados por mujeres, a quienes se les facilitaba su inserción laboral, principalmente en actividades sin mucha capacitación formal. Este proceso presenta cambios durante la década de los ochenta, cuando fueron más hombres los que salieron de país, huyendo de ser reclutados por el Ejército o por la guerrilla (Funkhoser, 1997).

En la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples del 2001, se destacan ciento siete municipios permeados por el proceso de la migración, en donde 213.578 hogares salvadoreños reciben remesas, lo cual representa el 20% en promedio nacional, proporción que varía según las zonas del país. Así, en la zona paracentral el 20,48% de los hogares reciben remesas, mientras que en la zona oriental y en la zona occidental, los hogares receptores de remesas corresponden a 21,44% y 21,18%, respectivamente (DIGESTYC, 2002).

Estos datos confirman que el proceso migratorio no constituye un proceso aislado en la vida de los hogares salvadoreños, que en su mayoría tienen familiares o amistades instaladas en distintos lugares de los EE.UU., que hacen posible la llegada de otros migrantes a lugares similares, e incluso insertándose en el mercado laboral donde los primeros tienen contactos. Muchos migrantes salvadoreños residentes en los EE.UU comenzaban a vincularse con los principales partidos políticos, Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), durante y *ex post* a la guerra, materializando su colaboración por medio de ayuda económica y ayuda diplomática (Baker-Cristales, 2005). De este modo, durante la década de los ochenta, el FMLN marcó una forma de hacer política que permitió

movilizar a la comunidad migrante, por medio de la creación de una red de solidaridad en torno a los sectores progresistas de la sociedad civil estadounidense, donde la diplomacia informal, manejada por los líderes de esta tendencia política, lograron que una generación de estadounidenses cambiaran su percepción respecto al conflicto salvadoreño, permitiendo acabar con la ayuda militar-económica estadounidense¹³.

Siendo este el escenario transnacional de El Salvador, es muy común que previo a las elecciones presidenciales o de alcaldes, se dé un intercambio de visitas entre candidatos y las comunidades salvadoreñas residentes en EE.UU., ya sea para solicitar apoyo logístico, económico, o de promoción, o bien, para ofrecer colaboración a sus respectivas comunidades. Estas prácticas son tan comunes, que incluso hay experiencias donde concejos municipales como el de San Sebastián y el de Santiago Pajonal han basado parte del financiamiento de proyectos de desarrollo local en la colaboración que pueden recibir de migrantes, ya sea de forma individual o grupal.

2. Extrapolación del proceso de migración en los municipios de San Sebastián y Mercedes Umaña

En primera instancia, ambos municipios tienen una población más o menos homogénea (San Sebastián 14.905; Mercedes Umaña 15.023 habitantes); están ubicados por arriba de la media nacional (20%) de los municipios receptores de remesas (San Sebastián 24,78%; Mercedes Umaña 23,81%), lo cual da una idea del tamaño de la migración. En ambos casos, los flujos migratorios abarcan más o menos los mismos períodos: Mercedes Umaña registra datos de las primeras salidas en el año 1945, y San Sebastián en el año 1950.; no obstante, el flujo migratorio en esos años es efímero.

13 Incluso contribuyeron para obtener el derecho del Estatus de Protección Temporal para los salvadoreños; y siguen luchando por derechos como la residencia permanente y el derecho al voto.

La década de los sesenta es relevante para los dos casos en términos de los desplazamientos temporales, a lo interno y externo del país, como consecuencia de la escasez en las actividades agrícolas. Internamente, los batanecos¹⁴ se movilizaron hacia los alrededores del Área Metropolitana de San Salvador (AMSS) para realizar trabajos en la rama industrial de la economía; mientras que los mercedehños se desplazaron a departamentos como Santa Ana, La Libertad, Sonsonete y La Paz, para realizar trabajos agrícolas. Externamente, los dos municipios presentan moderadas salidas dentro de Centroamérica, en especial a Honduras, Nicaragua, Guatemala y Panamá, y en algunos casos hacia México, y los EE.UU. (Los Ángeles, Nueva York, Houston).

La guerra entre El Salvador y Honduras en el año 1969 trae repercusiones para los dos casos, pero de distinta manera. En el caso de Mercedes Umaña, hubo muchos retornados como consecuencia de la expulsión de salvadoreños de ese país. En el caso de San Sebastián, se paralizó el comercio de textiles que se tenía con el vecino país. Por otra parte, la guerra civil de El Salvador tiene impactos semejantes en términos de intensidad, por estar ubicados en zonas de conflicto y control tanto de la guerrilla como del Ejército Nacional y presentar procesos de repoblamiento y cambios demográficos muy similares durante y después de la guerra.

En el caso de San Sebastián, muchos pobladores del área urbana se desplazaron a los alrededores del AMSS; así, los pobladores rurales repoblaron el área urbana del municipio, mientras tanto Mercedes Umaña se convirtió en un municipio receptor de nuevos pobladores procedentes de departamentos como San Miguel, Chalatenango, Morazán y Usulután, quienes habían sido más golpeados por la guerra. El período en que se da la guerra civil es el que caracteriza a los dos municipios con el mayor éxodo de migrantes hacia el exterior, destacándose las salidas con destino hacia los EE.UU., donde la diferencia de género queda desdibujada principalmente después de los Acuerdos de Paz (1992) cuando se creyó que los flujos migratorios cesarían.

14 Bataneco corresponde al gentilicio usado para llamar a los oriundos del Municipio de San Sebastián. Envoy populi se manejan dos nociones del origen de dicho gentilicio. Por un lado, al tener los telares su origen en España, se derivó bataneco de “batan” un tipo de tejido español. Y por otro lado bataneco derivado de “Batania” un lugar de España.

3. Los actores vinculados con actividades transnacionales y su influencia en las decisiones públicas locales

Desde la perspectiva del proceso de la migración internacional, es posible analizar cómo muchas de las relaciones sociales transnacionales establecidas por distintos actores, son producto de una historia compartida que permite asentar la confianza y solidaridad, o por el contrario, que se den fraccionamientos en las relaciones.

3.1. El caso del municipio de San Sebastián

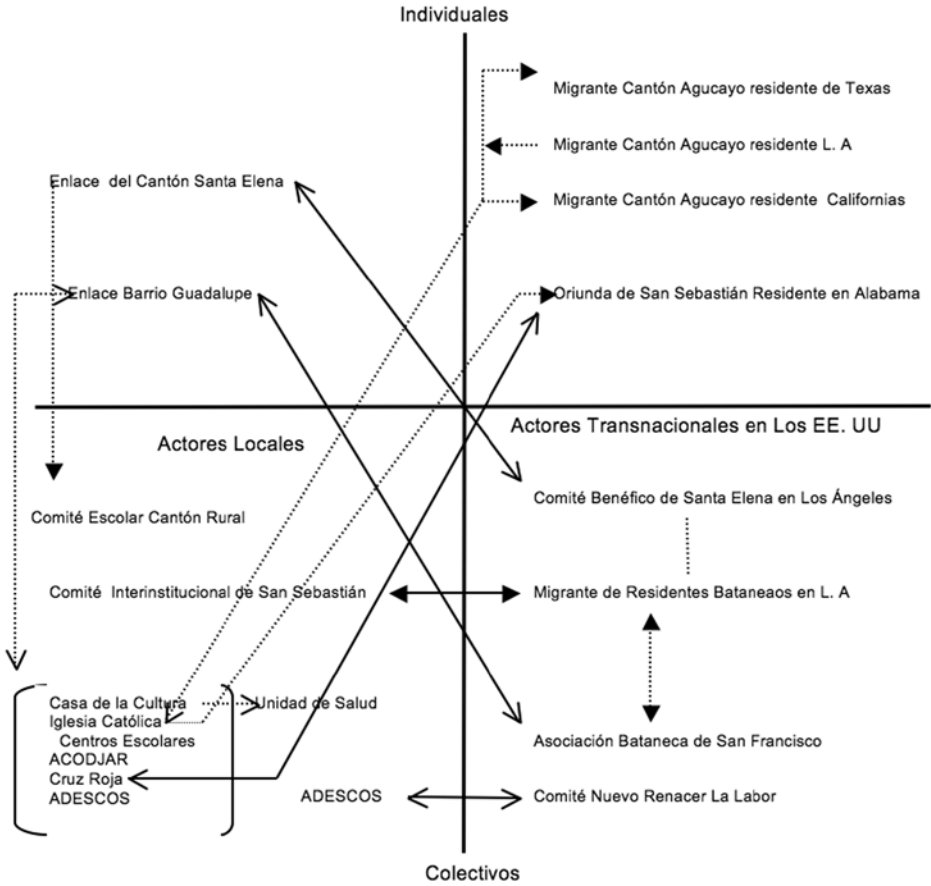
San Sebastián pertenece al Departamento de San Vicente y está ubicado en la zona paracentral del país a una distancia de 50 km de la capital; su ubicación en una zona de conflicto militar dio paso a la devastación de varias comunidades y, en consecuencia, a que muchos de los pobladores cambiaran de residencia (algunos migraron dentro del mismo país y otros fuera de este). Lejos de sus lugares de origen, con la expectativa de regresar y con el compromiso moral de ayudar a parientes, amistades y a sus respectivas comunidades a salir adelante, se fueron institucionalizando procesos solidarios, en los cuales este municipio basa sus antecedentes de relaciones entre actores locales y actores transnacionales.

Los antecedentes de institucionalización solidaria transnacionales forjados previo la firma de los Acuerdos de Paz, tienen una connotación de formación de redes sociales que privilegiaban la movilización de recursos económicos e información dirigida a familiares y/o amistades para subsistir en El Salvador o para insertarse en el mercado laboral, principalmente en los EE.UU. Luego de la firma de los Acuerdos de Paz, la institucionalización de los procesos solidarios posibilitó que muchos batanecos residentes en ciudades como Nueva York, Indiana, Los Ángeles, Houston, California, Alabama, Texas, San Francisco, comenzaran a forjar sus redes transnacionales para colaborar, ya fuera de manera individual o grupal, en la solución de necesidades y/o problemas de sus lugares de origen.

En el diagrama N.º 1 se representan los distintos vínculos entre actores locales individuales y grupales (cuadrantes izquierdos) con actores transnacionales (cuadrantes derechos) para el caso del municipio de San Sebastián.

Diagrama 1

**Vínculos Transnacionales (encadenamientos hacia la comunidad y hacia el exterior)
Municipio de San Sebastián- El Salvador**



Simbología

Flujo de decisiones



Existe algún nivel de comunicación, pero no se toman en conjunto las decisiones



Hay comunicación y toma de decisiones compartidas

(relación estable y sólida).



En este caso, resulta importante la experiencia de la agrupación de migrantes Comité pro-mejoramiento de San José del Cantón La Labor¹⁵, que surgió en el año 1994 como iniciativa de oriundos del Cantón La Labor, residentes en Los Ángeles y California, del cual uno de sus miembros se postuló para las elecciones municipales de 1996, recibiendo apoyo de simpatizantes de la agrupación política FMLN, quienes contribuyeron para que este ganara esas elecciones y posteriormente favorecieran su reelección en las elecciones municipales del 2000.

Las iniciativas surgidas de esa agrupación y del gobierno local en aquel momento, han sido parte del resultado de una historia donde se han compartido espacios sociales por la identidad de un territorio en particular y donde ha existido alguna afinidad política. Por otra parte, posterior a los terremotos de 2001, otras agrupaciones de migrantes como el Comité de Residentes Batanecos de Los Ángeles, la Asociación Bataneca de San Francisco y el Comité de Benéfico de Santa Elena, han colaborado en la forja de nuevas relaciones sociales transnacionales que permiten la participación de los migrantes en proyectos para el beneficio colectivo.

Desde esta perspectiva, las colaboraciones realizadas por los migrantes a sus respectivas comunidades, pueden ser clasificadas en tres rubros, de acuerdo con el tipo de proyecto: en obras benéficas (ayudas para las personas de la tercera edad, ayudas para damnificados, dotación de bienes para iglesias, etc.); inversión social (como dotación de materiales para centros escolares, equipos deportivos, casas de la cultura, Cruz Roja, etc.); infraestructura (como arreglos de calles, construcciones de parques públicos, etc.).

Dichas colaboraciones se ven impregnadas de fuertes vínculos de reciprocidad y solidaridad, en donde las relaciones pueden tener una afinidad política, religiosa, cultural, o simplemente pasar por el filtro institucional a escala local, con el fin de contribuir a solucionar las necesidades y/o problemas comunales de donde proceden los migrantes.

15 Los fundadores del Comité Pro-Mejoramiento de San José La Labor, son simpatizantes del partido político FMLN, al que apoyaron desde 1996 y hasta el 2003 luego de que se cambió la administración municipal al partido ARENA. Esta situación generó fricción política entre los representantes de la nueva tendencia partidista y cansancio entre los actores transnacionales, conduciendo lo anterior a la desintegración del comité. No obstante en el año 2005, un nuevo grupo de migrantes residentes en las ciudades de Los Ángeles, Manassas y Nueva York, integran un nuevo comité; el Comité Nuevo Renacer de la Labor, que comenzó a empalmar una nueva relación de trabajo con la Asociación de Desarrollo dirigido al desarrollo comunal de áreas rurales del cantón.

Los diferentes procesos de colaboración que se han dado en este municipio también han dado muestra de un arrastre político histórico, que influye, de manera indirecta, para que en periodos que no gobierna el partido FMLN se den algunas fricciones políticas entre miembros de agrupaciones, lo cual incide en una reproducción de la estructura organizativa del sistema partidista salvadoreño y ocasiona, en este caso, un fraccionamiento en términos de relaciones transnacionales con el gobierno local.

Entre los principales aspectos que dan lugar a que migrantes batanecos participen en diversos proyectos comunales con influencia en las decisiones públicas locales, se pueden citar:

- El anhelo de los migrantes por regresar a sus lugares de origen y encontrar mejores condiciones de vida.
- La percepción de los migrantes respecto a las formas en que pueden brindar soporte a escala local.
- La incidencia de fenómenos naturales que causen desastres en el territorio local.
- La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles.
- El aprendizaje de procesos consultivos de experiencias previas, donde se han vinculado distintos actores.
- El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.

En su mayoría, las agrupaciones identificadas suelen estar conformadas por agregados de familias, o bien, de personas con un fuerte arraigo por el lugar de origen, en donde el flujo de comunicación se torna parte esencial, pues de este depende la capacidad de intervención de los distintos actores en la participación de decisiones públicas, criterio que puede ser acotada de acuerdo con:

- La capacidad de identificar las necesidades y/o problemas locales.
- La capacidad de localizar recursos.
- La capacidad de implementar los proyectos.

En este sentido, una vez identificadas las necesidades y/o problemas, se vuelve clave la conformación de estructuras directivas (en caso de afiliaciones grupales) con estatutos claros y división de tareas.

También la toma de decisiones dentro de una agrupación o relación de actores incide en el nivel de prioridad que se les asigne a las necesidades y/o problemas presentados y en consecuencia en su aprobación, para poder realizar las estimaciones del número y tipo de actividades requeridas para la recaudación de los fondos que se crean convenientes para brindar una solución viable.

Mientras que para la implementación de los proyectos se hace indispensable tener una buena coordinación entre las contrapartes, donde se refleje la confianza para que la parte que desembolsa el recurso económico tenga la certeza de que la necesidad y/o problema presentado sea efectivamente resuelto.

En la mayoría de las relaciones, los compromisos asumidos por los actores ejecutantes tienen una asignación de directrices por parte de los actores donantes, como, por ejemplo, el tener que presentar informes escritos de manera periódica, que en ocasiones suelen estar acompañados de facturas y fotografías en etapas previas, durante y *ex post* a la realización del proyecto. Lo anterior funciona como medidas de control que sirven de sustento para la vida útil de las agrupaciones y de los vínculos entre los actores locales y los actores transnacionales.

Los alcances de los proyectos ejecutados varían en cada vínculo y en cada agrupación de migrantes, que al compartir una historia y una identidad con significados mutuamente inteligibles para los habitantes del municipio, posibilitan seguir observando, por ejemplo, que para la celebración de las fiestas patronales el gobierno local mantiene la tradición, iniciada en 1995, de brindar un espacio para homenajear a los migrantes.

Por otra parte, es importante rescatar que a pesar de que en la agenda política del gobierno local no se identificaron mecanismos de participación directa para incorporar a los migrantes en proyectos compartidos; tampoco se ha cerrado la posibilidad de que estos presenten propuestas para trabajar juntos; contrariamente a lo que ha señalado el discurso de las relaciones transnacionales; en este caso, los migrantes no son percibidos como una amenaza para las gestiones gubernamentales.

3.2. El caso del municipio de Mercedes Umaña

El municipio de Mercedes Umaña pertenece al Departamento de Usulután, ubicado en la zona oriental del país a 100 km de la capital. Históricamente, Mercedes Umaña ha sido un municipio dedicado a la economía campesina de subsistencia, prescindiendo de un modelo agro-exportador y ubicado en una zona altamente afectada por la guerra civil por ser una zona con gran influencia de militantes del FMLN.

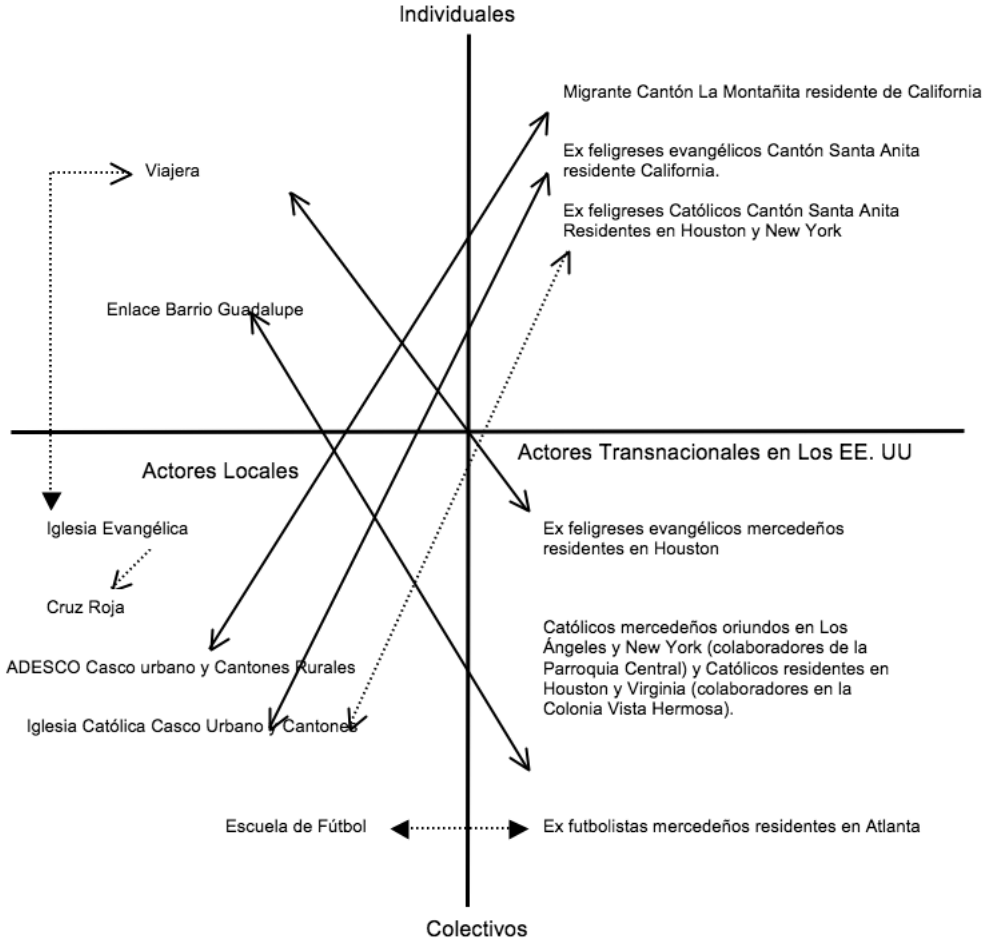
Este municipio, además de experimentar un masivo flujo migratorio en las décadas de los ochenta, se caracteriza por ser, por un lado, expulsor de habitantes, principalmente de las zonas rurales, y por otro lado, ser receptor de grandes comunidades procedentes de otros municipios más impactados por la guerra, como San Miguel, Chalatenango, Morazán y Usulután.

En el caso de Mercedes Umaña, hay migrantes en Virginia, California, Houston, Nueva York, Los Ángeles, Maryland, Texas, Arizona, Las Vegas, Atlanta y Nevada. Se pudo corroborar la existencia de algunas relaciones de actores locales con actores transnacionales individuales y grupales, donde la mayoría de las relaciones identificadas pasan por relaciones de parentesco familiar o de amistades, vinculadas a la religión.

En el diagrama N.º 2 se representan los distintos flujos de relaciones entre actores locales y transnacionales.

Diagrama 2

Vínculos Transnacionales (encadenamientos hacia la comunidad y hacia el exterior) Municipio de Mercedes Umaña- El Salvador



Simbología

- Flujo de decisiones → ←
- Existe algún nivel de comunicación, pero no se toman en conjunto las decisiones
- Hay comunicación y toma de decisiones compartidas (relación estable y sólida). _____

En torno a la injerencia que pueden tener los vínculos entre actores locales y actores transnacionales en la toma de decisiones públicas de este municipio, se debe destacar, en primera instancia, que estos vínculos, en su mayoría, han tenido un matiz eminentemente de relaciones forjadas entre familiares o amigos desvinculados de cualquier coordinación con el gobierno local, donde los proyectos desarrollados son eminentemente benéficos y de desarrollo humano, que dependen de cinco aspectos, los cuales hacen posible la ejecución de los proyectos; estos aspectos son:

- Vínculos sanguíneos o de amistad, acompañados del sentido de una historia común.
- La devoción por la fe que se profesa.
- La capacidad de comunicación de los actores locales de transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles.
- El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.
- En el caso de una viajera identificada, la consolidación de mercados de negocios (llevar y traer encomiendas) atravesados por la confianza entre los beneficiarios.

El hecho de no encontrar en este municipio organizaciones de migrantes que agrupen a un número de mercedños que a escala local ejerzan un impacto socio-organizativo significativo, e inclusive que los vínculos identificados no tengan un reconocimiento difundido por otros actores o miembros del municipio que no sean los que si están participando, puede estar influyendo en la permanencia de desconfianza política al que han llegado la mayoría de los migrantes, fundamentalmente por causa de resentimientos por el desafuero al que se vieron enfrentados en tiempos de la guerra civil.

Desde esta perspectiva, es posible considerar que las pocas relaciones existentes (en su mayoría de naturaleza religiosa) actúan como una red de seguridad social que reunifica los espacios entre habitantes locales y oriundos residentes en los EE.UU. Los niveles de comunicación en las relaciones identificadas requieren capacidades de intervención como:

- La capacidad de identificar las necesidades y/o problemas locales.
- Posibilidad de que exista afinidad por el tipo de proyecto para que los migrantes colaboren.

No obstante, pareciera ser que para hacer efectivas estas capacidades, es necesaria la existencia de fuertes vínculos de reciprocidad y solidaridad entre las contrapartes que se identifican con causas muy específicas, donde el interés personal es predominante para contribuir a solucionar las necesidades y/o problemas identificados (en este caso por los actores locales), y para planificar las actividades socio-culturales, con lo cual se busca reunir los recursos para implementar los proyectos (principalmente de los actores que actúan de forma grupal en los EE.UU.).

4. Análisis comparativo de los municipios

En este apartado se presenta un análisis de las semejanzas y diferencias identificadas en ambos municipios, que posibilita reflexionar sobre la influencia que pueden estar teniendo los actores locales vinculados con actores surgidos de las prácticas y actividades transnacionales sobre los espacios territoriales locales en torno a su participación en las decisiones públicas.

Para tener más claras las razones que posibilitan que una localidad atravesada por actividades transnacionales capte más beneficios que otra, se presentan a continuación algunos factores que pueden estar incidiendo tanto en los niveles socio-organizativos como político locales.

4.1. El factor de uso de los vínculos transnacionales en los dos municipios

Desde el punto de vista del capital económico, ambos municipios perciben donaciones individuales o colectivas de los migrantes, que pueden ser consideradas complemento o suministro de las inversiones públicas, en vista de que facilitan la ejecución de proyectos que logran cubrir ciertas necesidades y/o problemas, sin requerirla aprobación de presupuesto municipal.

Al mismo tiempo, el hecho de que un municipio esté permeado por la migración, también trae sus repercusiones en términos de lo que implican las transferencias no solo de dinero, sino, también, de documentos y paquetes, en donde algunos actores pueden aprovechar esos espacios como mecanismo de negocios, algunos basados en valores sociales o en expresiones propiamente lucrativas.

También, desde el punto de vista de los valores lucrativos, no solo las instituciones y empresas¹⁶ que ofrecen los servicios de transferencia de recursos económicos y bienes materiales tienen la posibilidad de potenciar su capital, sino que también actores individuales pueden aprovecharse de ese negocio, como en el caso de Mercedes Umaña, donde una viajera amplía sus posibilidades económicas montando una tienda de abarrotes y un comedor con los ingresos que le deja su negocio personal de llevar y traer encomiendas desde el municipio hacia Houston.

Llama la atención cómo un actor individual puede también acceder a niveles sociales superiores en términos económicos y políticos. Por ejemplo, en el caso mencionado de la viajera, en las elecciones municipales del 2003 se postuló como candidata a la Alcaldía y recibió el apoyo de migrantes simpatizantes del Partido Conciliación Nacional (PCN); aspecto que refleja el simbolismo de las redes transnacionales. Por otra parte, desde la perspectiva de los beneficios perseguidos por el capital humano (que no son tan tangibles como en los beneficios económicos), es posible documentar algunos ejemplos para ambos casos, aunque con menor incidencia en el municipio de Mercedes Umaña. En el caso de San Sebastián, el capital humano es aprovechado por medio de los donativos que han realizado varias agrupaciones de migrantes en equipo de cómputo, ampliación y mejoras de instalaciones escolares, útiles y uniformes escolares y deportivos, posibilitando que la población en edades escolares (a nivel de primaria y secundaria) pueda tener mejor acceso a la educación.

Por su parte, en Mercedes Umaña, el capital humano tiene su expresión en la Escuela de Fútbol, que, lejos de ser un espacio para adiestrar las habilidades deportivas, también sirve como medio de distracción sana, en ausencia de los espacios públicos. Finalmente, los beneficios percibidos en torno al capital social, es donde mayor incidencia tienen los espacios sociales transnacionales, concernientes a los dos municipios, con la diferencia de que en San Sebastián estos espacios son atravesados por valores socio-culturales, en términos de las donaciones realizadas por migrantes para ejecutar proyectos que pretenden beneficiar a la colectividad. Mientras que en Mercedes Umaña son favorecidos los espacios sociales transnacionales,

16 En el caso de San Sebastián, los actores locales en la categoría económica, donde actores locales realizan transferencias de remesas y encomiendas con empresas de los EE.UU., son: ADCOJAR con Vigo, Vía, America, Rapid Money, Credit Union y la Caja de Ahorro con Vigo y Vía America de los EE.UU. Mientras que en Mercedes Umaña son: Gigante Express con Flash Money; Urgente Express con Vigo y VíaAmerica; American Express con American Express de los EE.UU.

vinculados a valores religiosos, donde se privilegian los proyectos de ciertas congregaciones.

Cabe aquí tratar de responder porque a pesar de que los dos municipios estudiados tienen importantes flujos migratorios, los niveles socio-organizativos entre locales y migrantes están más arraigados en San Sebastián que en Mercedes Umaña. En primer lugar, se deben considerar los antecedentes que han dado origen a los flujos migratorios en cada caso, donde el sentido del factor de identidad de los migrantes puede estar directamente vinculado con las preferencias partidistas y, en consecuencia, con el arrastre político que los municipios hayan tenido. En las siguientes citas se demuestra parte del sentir de los pobladores.

“En Mercedes Umaña hay mucha gente que se fue huyendo por la situación de la guerra echando la culpa a la guerrilla y otros al gobierno, esa situación se reproduce con la misma gente que ha migrado, que al ver un partido político que lleva el mismo rostro de los tiempos de la guerra, la gente siente apatía y rechazo, hay una mezcla de remordimientos, con rencor que se transmite, influyendo bastante la cuestión política en las personas para querer participar en algo relacionado con la misma política, e incluso de organizarse” (actor local; 11/03/05).

“La situación ha sido algo difícil (refiriéndose a San Sebastián), la migración obedece a dos cosas, por un lado está lo económico y por otro lado la parte política, más que todo el período 1979 a 1984 que fue el período más duro de la guerra” (Profesor, Complejo Educativo “Federico González” de San Sebastián, 2/03/2005).

En segundo lugar, la existencia de tejidos socio-organizativos a escala local, tiene que ver con la posibilidad de asociatividad de los actores locales y la afiliación de actores transnacionales en la solución de las necesidades y/o problemas de la localidad, que pueden estar mediados desde la Alcaldía o por otras instancias como la Iglesia, las casas de la cultura, los centros escolares, entre otros.

Los dos aspectos antes presentados tienen su origen en el territorio municipal, en una coyuntura de tiempo más o menos similar, donde la

reproducción de dinámicas socio-culturales y políticas puede repercutir tanto a lo interno de estos espacios territoriales como en los territorios donde los migrantes se asientan.

En ambos casos, la confianza y la identidad puede reforzar la asociatividad de los migrantes residentes en los EE.UU. En el cuadro N.º 1 se puede apreciar la naturaleza de los vínculos entre actores locales (individuales o grupales) y actores transnacionales (grupales) y los aspectos que pueden incidir en la asociatividad de los migrantes.

Cuadro 1
Naturaleza de los vínculos y aspectos que inciden en la formación de agrupaciones de migrantes para colaborar en las comunidades locales

Vínculos entre actores		Naturaleza del vínculo	Aspectos que inciden en la formación de agrupaciones de migrantes para colaborar en las comunidades locales
Actores Locales	Actores Transnacionales		
San Sebastián			
-Enlace individual del Cantón Santa Elena <i>(Se formó en 1999)</i>	-Comité Benéfico del Cantón Santa Elena	Socio-cultural	-La percepción de los migrantes respecto a las formas en que pueden brindar soporte a nivel local. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles. -El aprendizaje de procesos consultivos de experiencias previas donde se han vinculado distintos actores. -El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.
-Enlace Individual Barrio Guadalupe <i>(Se formó en el 2001)</i>	-Asociación Bataneca de San Francisco	Socio-cultural	-El anhelo de los migrantes por regresar a sus lugares de origen y encontrar mejores condiciones de vida. -La percepción de los migrantes respecto a las formas en que pueden brindar soporte a nivel local. -La incidencia de fenómenos naturales que causen desastres en el territorio local. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles. -El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.
-Comité Interinstitucional de San Sebastián <i>(Se formó en el 2003)</i>	-Comité de Residentes Batanecos de Los Ángeles	Socio-cultural	-La percepción de los migrantes respecto a las formas en que pueden brindar soporte a escala local. -La incidencia de fenómenos naturales que causen desastres en el territorio local. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles. -El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.
-ADESCO Cantón La Labor <i>(Se formó en 2005)</i>	-Comité Nuevo Renacer de La Labor	Socio-cultural	-La percepción de los migrantes respecto a las formas en que pueden brindar soporte a escalal local. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles.
Vínculos entre actores		Naturaleza del vínculo	<i>Aspectos que inciden en la formación de agrupaciones de migrantes para colaborar en las comunidades locales</i>
Actores Locales	Actores Transnacionales		
Mercedes Umaña			
-Enlace individual Iglesia evangélica <i>(Se formó en el 2003)</i>	-Ex feligreses evangélicos residentes en Houston	Religioso	-Vínculos sanguíneos acompañados del sentido de una historia común. -La devoción por la fe que se profesa. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles. -El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales. -La consolidación de mercados de negocios (llevar y traer encomiendas) <i>atravesados por la confianza entre los beneficiarios.</i>
-Parroquia Central de Mercedes Umaña <i>(Se formó en 1986 con LA y 2004 con NY.)</i>	-Católicos residentes en Los Ángeles y Nueva York	Religioso	-Vínculos sanguíneos acompañados del sentido de una historia común. -La devoción por la fe que se profesa. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles.
-Comité construcción ermita Colonia Vista Hermosa <i>(Se formó en el 2002)</i>	-Católicos residentes en Houston y Virginia	Religioso	-Vínculos sanguíneos o de amistad acompañados del sentido de una historia común. -La devoción por la fe que se profesa. -La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles.
-Escuela de Fútbol Mercedes Umaña <i>(Se formó en el 2003)</i>	-Ex futbolistas mercedeños residentes en Atlanta	Deportivo	-La capacidad de comunicación de los actores locales en transmitir a los actores transnacionales las necesidades y/o problemas perceptibles. -El compromiso porque se mantengan las tradiciones socio-culturales.

Basado en datos recabados en trabajo de campo entre el 2/09//04 al 5/04/05.

Tanto San Sebastián como Mercedes Umaña gozan de la presencia de cuatro agrupaciones cada una, pero la manera en que ejercen las prácticas de trabajo para influir en las decisiones públicas son distintas, principalmente por la institucionalidad local que existe.

En San Sebastián, por ejemplo, las cuatro agrupaciones de actores transnacionales vinculadas con actores locales trabajan sobre aspectos socio-culturales, todos con el interés de incidir en porciones amplias de la localidad y donde se da una mezcla de proyectos (benéficos, desarrollo humano, infraestructura), mientras que en Mercedes Umaña, tres de las agrupaciones transnacionales apoyan a agrupaciones vinculadas a la religión, asociadas en su mayoría con proyectos benéficos.

Existen otros vínculos donde los actores transnacionales son individuales¹⁷. En San Sebastián cinco vínculos corresponden a esta categoría, cuatro de los cuales se asocian con proyectos benéficos de carácter religioso y uno a proyectos de desarrollo humano. Por su parte, en Mercedes Umaña, tres son los vínculos individuales con actores transnacionales, dos de los cuales están asociados con la religión y uno con actividades socio-culturales.

La existencia de vínculos entre actores, ya sea de forma grupal o individual, responde a un proceso de maduración de las iniciativas que se plantean tanto entre actores locales como transnacionales para incidir en el desarrollo de sus comunidades y de una trayectoria progresiva de organización colectiva para alcanzar metas comunes en el territorio local.

Por otra parte, a nivel de los vínculos entre locales y actores transnacionales (individuales y grupales), es posible determinar cuatro escalas de intervención entre estos, como son: sistemas de transvase de información, toma de decisiones en conjunto, consulta entre actores y acciones compartidas, donde la influencia en cada caso depende las relaciones gestadas entre los actores.

No obstante, aunque existen mecanismos de comunicación, se puede decir que por más que se trate de compartir la toma de decisiones en términos de priorizar necesidades y/o proyectos, las relaciones tienen un grado de asimetría en lo que respecta a la toma de decisión para desembolsar los recursos económicos, lo cual se torna un problema para viabilizar cualquier

17 Véanse diagramas 1 y 2 Vínculos transnacionales (encadenamientos hacia la comunidad y hacia el exterior) de los municipios de San Sebastián y Mercedes Umaña, respectivamente.

iniciativa en las comunidades locales. A pesar de considerar lo anterior, en los dos casos estudiados los actores vinculados con la ejecución de algún proyecto han mantenido una posición clara respecto al cumplimiento de metas para el beneficio de proyectos de sus territorios locales.

Evidentemente, hay que distinguir que dependiendo del tipo de vínculo existente entre actores y de acuerdo con el tiempo que estos tienen de trabajar de forma conjunta, puede ser posible que se generen espacios de aprendizaje y de construcción de capacidades desde una perspectiva informal; lo anterior es posible por medio de la programación y organización de actividades, al mismo tiempo que de la preparación de presupuestos e informes de trabajo. Todo esto puede fortalecer los vínculos y traer mayores beneficios para los territorios permeados por la migración transnacional.

Otro factor que puede contribuir a que se multipliquen los beneficios en estos territorios locales, tiene que ver con el tipo de liderazgo de los gobernantes locales y sus relaciones con el resto de actores que inciden en la gestión de decisiones públicas de cada municipio.

4.2. El factor del liderazgo de los gobernantes locales

La máxima jerarquía en términos de poder político a escala local está asociada con el Alcalde (Alcaldesa) y el Concejo Municipal; de acuerdo con lo anterior y según la orientación ideológica de los partidos políticos que estos representan, así suelen ser las estrategias de intervención en el territorio local para gestionar la participación de los habitantes y de los actores que pueden contribuir en el desarrollo local.

En los casos de aquellos municipios permeados por flujos migratorios, el liderazgo de los gobernantes locales puede ejercer varios papeles en torno a las relaciones que se den entre actores locales y actores transnacionales. Estos papeles pueden tener cuatro grandes escenarios, los cuales se exponen a continuación.

1. Fortalecer los vínculos entre los actores, facilitando medios logísticos para la realización de actividades o proyectos (como permisos para realizar actividades o permisos de construcción de alguna obra de infraestructura). Lo anterior si desde los gobiernos locales se considera a los migrantes como potenciales fuentes de financiamiento de

actividades o proyectos comunales, aun cuando los gobiernos locales no consideren a los migrantes como socios.

2. Aprovechar los vínculos por medio de la unión de recursos (humanos, económicos, logísticos) para fomentar el desarrollo local, especialmente cuando el gobierno local no tiene las posibilidades de financiar proyectos con recursos públicos. Una manera en que esto se puede viabilizar es por medio de la inclusión de los migrantes en los planes participativos locales, donde se pueden encontrar puntos en común con los migrantes como socios en promover el bienestar y progreso de la población.

3. Bloquear los vínculos, boicoteando cualquier iniciativa que venga de parte de los actores locales en unión con los actores transnacionales, en el sentido de que pueda ser considerado como una amenaza para su gestión.

4. Ser indiferentes ante los vínculos de actores locales y actores transnacionales, por subestimar el trabajo de estos en términos económicos y de capacidades.

De los dos casos analizados, se puede señalar para el municipio de Mercedes Umaña que la Alcaldía es indiferente a las iniciativas fomentadas entre vínculos de actores locales y actores transnacionales, especialmente porque la mayoría son de carácter religioso y en ese sentido existe una separación del gobierno local con la Iglesia.

En tanto en San Sebastián se tiene el antecedente de que durante dos períodos gubernamentales (1996-1999 y 2000-2003), el gobierno local fortaleció y aprovechó los vínculos existentes entre actores locales y actores transnacionales que se habían formado, mediante el reconocimiento del apoyo de los migrantes en un espacio cultural de las fiestas patronales, con la celebración del Día del Migrante, y la coordinación de varios proyectos en beneficio de las comunidades locales.

De este modo, tanto en Mercedes Umaña como en San Sebastián se puede corroborar que los vínculos forjados entre actores locales y actores transnacionales funcionan sin la intervención del gobierno local. A pesar de verificar que en ambos municipios se ha acumulado capital económico, humano y social, estos pueden ser considerados esfuerzos dispersos y

aislados, por cuanto cada agrupación o vínculo actúa por cuenta propia según sean los intereses que persiguen.

4.3 El factor de identidad asociados a un territorio local

La posibilidad que tiene un actor o varios actores de participar de la solución de necesidades y/o problemas concernientes a una unidad territorial, de la cual pueden formar parte por ser habitantes o por haber formado parte de ella en otros tiempos, está asociada al sentido de identidad¹⁸ que estos actores puedan tener por su lugar de origen.

En el caso de San Sebastián, existe un antecedente de que oriundos del cantón La Labor, residentes en Los Ángeles e identificados con la Iglesia Católica, deciden realizar varias actividades alrededor del año de 1994 para colaborar con la reparación de su infraestructura que estaba en mal estado. En el año 1996, estos migrantes, identificados con la ideología partidista del FMLN, apoyan la candidatura de Alcalde, con lo cual favorecen una amplia gama de proyectos donde predominan los vínculos asociados a valores socio-culturales, con una mayor diversificación en términos de la ejecución de proyectos de desarrollo humano, benéficos y de infraestructura.

Contrariamente, el municipio de Mercedes Umaña presenta un arrastre político a lo interno del territorio, asociado con la ideología partidista del FMLN, que ha influido en que los vínculos entre actores locales y transnacionales no sean tan fuertes. En este caso, la mayoría de vínculos encontrados se identifican con valores religiosos vinculados con proyectos principalmente benéficos.

Conclusión

Los estudios de caso que han sido analizados demuestran cómo mediante los espacios sociales transnacionales, forjados por actores locales que sostienen varias actividades y prácticas con migrantes (individuales o grupales), valiéndose de los avances tecnológicos en materia de telecomunicaciones, transporte y de la estructura financiera global

18 Para efectos del análisis en la investigación, el concepto de identidad fue interpretado en términos de la pertenencia e interrelación expresada por distintos actores sobre la comprensión mutua de una unidad territorial, como señala Arocena (1995) a las identidades colectivas expresadas en función de los ritos, costumbres, valores, creencias, atinentes a un territorio.

existente, se puede incidir, de manera indirecta, en importantes procesos consultivos de toma de decisiones públicas, contribuyendo al desarrollo a escala local, con la posibilidad de que diversos actores adquieran nuevas capacidades socio-organizativas.

Lo anterior, en contraposición con los preceptos teóricos tradicionales sobre el tema, pues estos flujos migratorios son influidos por una integración socio-económica a escala global, en donde las relaciones comerciales y de inversión tienden a representar procesos más amplios de creciente interconexión e interdependencia, modificando así las dinámicas de las relaciones productivas y de comunicación, tanto en el nivel macro como microsocioal.

En el contexto de los casos que han sido abordados, también se pudo constatar la importancia de tener presente las realidades históricas por las que han pasado las comunidades, a fin de comprender los niveles de asociación e involucramiento de los distintos actores en el desarrollo local.

De antemano, lograr la participación del abanico de actores de un territorio local permeado por procesos de migración, en la solución de necesidades y/o problemas puede resultar difícil, por lo que conviene tomar en cuenta algunos aspectos previo atreverse a formular cualquier tipo de estrategia de desarrollo local; éstas pueden ser:

- Contemplar el contexto socio-histórico del espacio territorial estudiado.
- Considerar la diversidad de intereses que se pueden concentrar entre los involucrados.
- La participación de los actores es una cuestión voluntaria.
- Se requiere de tiempo y dedicación para lograr que las relaciones establecidas entre distintos actores sea fructífera, en términos de la confianza que se brinde para generar estabilidad en las relaciones, de manera que se vean logros y beneficios para todos los participantes.

Teniendo en cuenta estos posibles problemas y considerando la posible participación de los migrantes y sus contrapartes como socios del desarrollo local, conviene tener presente, ¿cuánto tiene que ver el entorno institucional y la realidad socio-histórica de un territorio local permeado por procesos de migración para que emerjan vínculos entre actores

capaces de resolver necesidades y/o problemas comunales, en asociación con los gobiernos locales?; ¿conviene realmente que los migrantes y sus contrapartes en el territorio local, trabajen de manera coordinada con los gobiernos locales?, y de ser así, ¿qué se les puede ofrecer a los migrantes a cambio de su participación en el desarrollo local?, ¿hay qué ofrecerles algo?, ¿de quién es responsabilidad gestionar el ofrecerles algo a cambio?

Recomendaciones

Con el propósito de que las comunidades permeadas por el proceso de migración transnacional, puedan encaminar la toma de decisiones públicas locales dentro de un marco de desarrollo local, se presentan a continuación algunas opciones desde una visión compartida entre actores locales y migrantes residentes en los EE.UU. (individuales o grupales).

- **En primer lugar**, en municipios de los cuales se conoce de la existencia de migrantes que colaboran en el mejoramiento de necesidades y soluciones de problemas, y de la existencia de planes de desarrollo participativo que hayan sido elaborados por los gobernantes y los habitantes del municipio, se podría valorar la opción de la participación de la población migrante. En este sentido, convendría:
 - Realizar una identificación de todos los actores que participan en la solución de necesidades o problemas en los municipios permeados por la migración. Para ello se propone emplear una clasificación de actores similar a la utilizada para el desarrollo de los casos analizados.
 - Actores transnacionales
 - Actores locales (actores ligados a la toma de decisiones; actores ligados a técnicas particulares; actores ligados a la acción sobre el terreno).
- El involucramiento de todos los actores identificados a escala local en las diversas etapas que comprende el diseño de un plan participativo local, las cuales podrían ser agrupadas de la siguiente forma:
 - Identificación de las principales necesidades y/o problemas atinentes al municipio, por medio de un diagnóstico que cuente con la partici-

pación de todos los potenciales actores. Elaboración de los proyectos considerando la maximización de recursos disponibles (humanos, económicos, logísticos), con el fin de optimizar su ejecución.

- Aceptación de compromisos por parte de los actores involucrados, que asegure la ejecución de los proyectos planteados y su control. Retroalimentación de las prácticas y actividades llevadas a cabo, a fin de incentivar la confianza entre los participantes.

Desde esta perspectiva, el involucramiento de los actores locales vinculados con actividades y prácticas transnacionales, pueden integrarse en los planes participativos locales, sin que estos actores se alien directamente a las alcaldías. Considerando que pueden existir fisuras entre los participantes con manifestaciones de muy distintas formas, según sea el contexto socio-histórico de cada territorio local.

- **En segundo lugar**, fomentar en los gobiernos locales, permeados por procesos de migración transnacional, el desarrollo de estrategias donde intervenga la negociación de capacidades (capital económico, capital humano, capital social) entre gobernantes, gobernados y migrantes interesados en intervenir en la solución de asuntos públicos locales.

De este modo, se trascendería la idea de la gestión de los bienes públicos concernientes a los gobiernos locales, hacia una visión de gobernabilidad compartida, capaz de aprovechar los vínculos que se forjan por medio de los espacios sociales transnacionales.

- **En tercer lugar**, no es suficiente mejorar las capacidades gerenciales desde el gobierno local para potenciar el desarrollo local, en vista de que sí existe un tejido socio-organizativo entre actores locales y actores transnacionales; sus niveles de institucionalidad también podrían ser reforzados para filtrar por medio de estos el desarrollo de proyectos según la naturaleza de los vínculos (socio-organizativos, religiosos, deportivos). Lo anterior, considerando que hay agrupaciones que no van a trascender de las actividades que actualmente realizan. Lo necesario sería que se diera un acompañamiento y diálogo con las agrupaciones locales que ya están trabajando con actores transnacionales, a fin de que estos vínculos no pierdan el sentido de lo que ya hacen. Por otra parte, no hay que perder la perspectiva respecto al papel que juega la Iglesia con los migrantes y sus contrapartes a escala local. Aunque dicho papel no ha sido analizado, esta

presente, al igual que la agrupación vinculada al deporte. Quizás muchos de los estudios que se han realizado en torno a la temática de los vínculos entre asociaciones de migrantes no han enfocado tanto interés en otras relaciones que también están jugando un papel importante. Lo anterior también podría ser sujeto de análisis en los mismos casos aquí analizados o en otros municipios permeados por el flujo migratorio.

Sería importante tener un estudio más elaborado en El Salvador, respecto a la incidencia que puede tener la migración transnacional en las decisiones públicas a escala local en El Salvador, aplicando entrevistas semiestructuradas o a profundidad a los alcaldes o alcaldesas, lo mismo que con actores locales que mantienen vínculos transnacionales en todos los municipios permeados por el proceso de la migración transnacional, a fin de no subestimar o sobredimensionar los resultados que por medio de algunos estudios de caso se han abordado en este país.

Profundizando así, el campo de estudios del proceso de la migración transnacional desde el ámbito que se generan las ayudas económicas para que a escala local de El Salvador se lleven a cabo diversos proyectos, se podría tener una visión mucho más comprensiva de las implicaciones que teóricamente este campo de investigación tiene dentro de los estudios de la migración.

Bibliografía

Andrade-Eekhoff, K. (2005). “Las dinámicas laborales y la migración en la región: entre la ilusión y la exclusión”. En **La transnacionalización de la sociedad centroamericana: visiones a partir de la migración**. San Salvador. FLACSO Programa El Salvador.

____ (2004). “Ante retos locales, acciones globales: la migración laboral y los nuevos retos para la formulación de políticas en un mundo transnacional”. En **Revista Futuros**, 2 (8) 1-13.

____ (2003). **Mitos y Realidades: El impacto económico de la migración en los hogares rurales**. FLACSO Programa El Salvador.

Andrade-Eekhoff, K. y S. Baires. (1995). “Santa Elena Usulután: Una comunidad transnacional”. En **Alternativas para el Desarrollo de FUNDE El Salvador**. N.º 32.

Arocena, J. (1995). **El desarrollo local. Un desafío contemporáneo**. Editorial Nueva Sociedad, Venezuela.

Autler, L. (1997) “Una potencial alianza para el desarrollo: Remesas y movimiento cooperativo en El Salvador”, en **Migración Internacional y Desarrollo. Tomo I**; FUNDE. El Salvador.

- Baker-Cristales. (2005) “Los ausentes siempre presentes: inmigrantes salvadoreños como actores políticos transnacionales”. **La transnacionalización de la sociedad centroamericana: Visiones a partir de la migración**. San Salvador. FLACSO Programa El Salvador.
- Barreiro, F. (1998). “*Los Agentes de desarrollo: una reflexión sobre el desarrollo local y sus protagonistas*”. **En Cuadernos CLAEH Uruguay de Ciencias Sociales**, 1(45), 187,221.
- Benavides, B., X. Ortiz, C. Silva, y L. Vega. (2004) ¿Pueden las remesas comprar el futuro? Estudio realizado en el Cantón San José de La Labor, Municipio de San Sebastián El Salvador. **En Cuadernos Debate de Ecuador**, N-º 63, pp.153-182.
- Canales, A. y C. Zlolski. (2000). “Comunidades Transnacionales y Migración en la Era de la Globalización”. *Ponencia. Tema IV. Simposio Sobre Migración Internacional en las Américas*. San José-Costa Rica.
- Carral, M. (2004). “Human Movements and Migration Word Congress.”La Experiencia de México en la cooperación internacional e interinstitucional para la mejor administración de los flujos migratorios. Barcelona.2004. En: <http://www.mhicongress.org/dialeqs/tots/papers/carral.pdf>. Consulta: 23-09-04.
- Dirección General de Estadísticas y Censos DIGESTYC. (2002). **Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples 2001**. Ministerio de Economía El Salvador.
- Funkhouser, E. (1997). “La migración internacional salvadoreña y las remesas: un perfil”, en. **Migración Internacional y Desarrollo. Tomo II**; FUNDE, El Salvador.
- García, J. (1996). *Remesas familiares y relaciones sociales locales: el caso de San Isidro*. **San Salvador, FLACSO Programa El Salvador**.

- Hamilton, N y S. Chinchilla. (2002). "Origins and Patterns of Central American Migration". En: *Seeking Community in a Global City: Guatemalans and Salvadorans in Los Angeles*. American Political Science Association. En: http://www.temple.edu/tempres/titles/1458_reg.html. Consulta.17/04/05.
- Levitt, P. (2001). "Transnacional migration: taking stock and future directions" **Global Networks: A Journal of Transnational Affairs**, Special Issue on New Research and Theory on Immigrant Transnationalism, 1 (3), 195-216.
- Lungo, M. y S. Kandel. (1999). **Transformando El Salvador: Migración Sociedad y Cultura**. Fundación Nacional para el Desarrollo. El Salvador.
- Mahler, S. (2001). "Transnational Relationships: the struggle to communicate across borders" *Identities*, 7(4), 583-619.
- Menjívar, C. (1994). "Salvadorian migration to the United States in the 1980s. What can we learn about it and from it"; en, **International migration**.32 (3), 371-402.
- Meléndez. J. (2005). Entrevista semiestructurada aplicada a Actores Locales. Realizada al actor local de la Comunidad de San Sebastián.02-03-05.
- Márquez. J. (2005). Entrevista semiestructurada aplicada a Actores Locales realizada al actor local de la comunidad de Mercedes Umaña. 11/03/05.
- Morales, A. y C. Castro. (2002).**Redes Transfronterizas y Sociedad, Empleo y Migración entre Nicaragua y Costa Rica**. FLACSO Sede Costa Rica.

- Morán, J. (2000). “Guerra y migración interna en El Salvador, 1978-1991”. En: **Población del Istmo 2000: Familia, Migración, Violencia y Medio Ambiente**. Centro Centroamericano de Población Universidad de Costa Rica.
- Orozco, M (2003a). *Hometown Associations and their Present and Future Partnerships: New Development Opportunities. Inter-American Dialogue*; en, http://www.thedialogue.org/publications/country_studies/remittances/HTA_final.pdf. Consulta, 13/04/05
- _____ (2003 b). “Impacto de la emigración en la región del Caribe y de América Central”. *Documento de Política*; en, *Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL)*.
- Portes, A. (2001). “Introduction: The debates and significance of immigrant transnationalism” **Global Networks: A Journal of Transnational Affairs**, 1 (3), 181-194.
- Portes, A. (1995). “Transnational Communities: Their Emergence and Significance in the Contemporary World System”. En, **Working Paper Series**, N.º 16. Department of Sociology, the Johns Hopkins University, E.U.
- Portes, A., L. Guarnizo, y P. Landolt (2003). **La globalización desde abajo. transnacionalismo, inmigrantes y desarrollo**. La experiencia de Estados Unidos y América Latina. FLACSO -México – Secretaría General.
- Portes, A., y L. Guarnido (2001). *Transnacional Entrepreneurs: The Emergence and Determinants of an Alternative Form of Immigrant Economic Adaptation*. Working Paper Series. N.º 01-05. En http://www.transcomm.ox.ac.uk/working_papers.htm.
- Rivera, O. (2005). “Las migraciones internacionales y sus efectos económicos en El Salvador”. En *Revista Electrónica: Centro Centroamericano de Población*, 2 (2) artículo N.º 5. Enero-Junio. En <http://ccp.ucr.ac.cr/revista>.

Rivera, R. (2000). *La economía salvadoreña al final del siglo: desafíos para el futuro*. FLACSO Programa El Salvador. Segunda Edición-Ampliada.

Zilberg, E. y M. Lungo. (1999). “¿Se han vuelto haraganas? Jóvenes salvadoreños, migración internacional e identidades laborales”. En **Transformando El Salvador: Migración Sociedad y Cultura**. Fundación Nacional para el Desarrollo. El Salvador.

RESEÑAS

Sanmartín Méndez (2005): Marketing Político. Verdades y Mitos (M&M Editores, Panamá)

El análisis del *marketing*¹ en general, y del *marketing político* en particular, tiene dos dimensiones que configuran el debate académico sobre sus rasgos, alcances y limitaciones. Por un lado, podemos hablar de un *marketing aplicado*, el cual centra su atención en el análisis de la disciplina como una filosofía y herramienta gerencial capital en el mundo de las empresas y organizaciones, orientada a maximizar la eficiencia del proceso de toma de decisiones, para lograr los objetivos corporativos u organizacionales básicos en una perspectiva de satisfacción al cliente, a saber, mejorar las ventas, la intención de voto, la imagen de gobierno o de la organización ante la ciudadanía, etc. Este es el enfoque tradicional dominante en el campo de las Ciencias Económicas, especialmente en el área de la Administración de Empresas.

Ciertamente, el *marketing* nació académicamente, desde el mundo corporativo:

“(...) marketing es un sistema total de actividades de negocios cuya finalidad es planear, fijar el precio, de promover y distribuir los productos satisfactores de necesidades entre los mercados meta para alcanzar los objetivos corporativos. (...) A medida que los hombres

1 Se utiliza el término inglés “marketing” porque es el que está en boga y, además, es el que usa el mismo autor del libro reseñado en estas líneas. Aunque en español existen los términos “mercadeo” o “mercadotecnia” como sustitutos razonables, en general, el uso generalizado del barbarismo, obedece que el término en inglés de alguna manera tiene un sentido más amplio y dinámico que sus homónimos castellanos.

*de negocios empezaron a reconocer que el marketing es indispensable para el éxito de sus empresas, nació una nueva filosofía de empresa. Este enfoque, llamado **concepto de marketing**, pone de relieve la orientación hacia el cliente y la coordinación de las actividades de marketing para conseguir los objetivos de desempeño corporativo”².*

Por otro lado, podemos hablar del *marketing crítico*, el cual alude más bien al examen de la disciplina en un sentido meta-analítico; es decir, posicionándose “encima” de él y valorando minuciosamente, con un espíritu crítico y analítico, su entramado lógico, conceptual, normativo e ideológico. Este es el enfoque tradicional de las Ciencias Sociales, especialmente el campo de las Ciencias Políticas. Los enfoques de esta línea de investigación, tienden a cuestionar las ideas del *marketing*, desde la óptica del sistema de dominación política, económica y cultural, y en muchos casos, este no termina siendo más que la ideología de la dominación del “*market*”;

“La realización del interés general no depende de la voluntad y de la inteligencia expresadas a través de las acciones humanas, sino del mercado erigido en lugar “providencial”. El orden así regulado trasciende el entendimiento. Soberano en su función de “consumidor”, el individuo se ve reducido a experimentar su finitud ante la historia ya que no participa en ella más que de forma voluntaria e inconsciente”³.

El estudio que sobre la materia nos presenta Antonio Sammartín, abogado de profesión con una maestría en Ciencia Política, funcionario electoral por muchos años en su país, Panamá y fundador de la firma *S.M. Consulting*, no puede ubicarse claramente en una u otra línea de investigación. Su propuesta, simple, llana y directa, considera aspectos de los dos enfoques, proponiendo puntos de vista tanto críticos como aplicados. El libro, en esa tesitura, puede considerarse un texto introductorio en el análisis del *marketing político* y, en ese tanto, adolece de la superficialidad necesaria para lograr el alcance abarcador requerido. No es, por tanto,

2 Stantont, William J. et. al.; Fundamentos de marketing, Mc. Graw Hill Editores, 4.ta edición, México, 1999, pp. 6 y 11. Las negritas son del original (sic.)

3 Mattelart, Armand. Historia de la utopía planetaria, Paidós Editores, Barcelona, 2000, p. 424.

un estudio profundo y exhaustivo de un fenómeno tan amplio y complejo como el *marketing* político.

Sin entrar en una reflexión profunda del concepto de *marketing político*, el autor parte de una definición introductoria que zanja bastante la cuestión a elucidar. Para él, su trabajo es;

“...un dossier democrático, cuyo objetivo es el de informar sobre todos los aspectos políticos, electorales, legales, comunicacionales y de *marketing* que se suceden durante el desarrollo de una campaña electoral, y que el elector debe conocer antes de emitir su sufragio”.⁴

En efecto, se trata de un estudio orientado al análisis de una de las ramas más importantes del *marketing político*, por demás prolífica en textos y experiencias aplicadas: el *marketing electoral*. El estudio, por lo tanto, no es fiel con el título del mismo, por cuanto el *marketing político* tiene que ver con muchas otras áreas que van más allá de las puramente electorales, tales como el *marketing* en la función pública, tanto de Gobierno como en grupos de oposición; el *marketing político* organizacional no empresarial, como es el caso de los grupos de presión, las ONG, sindicatos y movimientos sociales que, de alguna forma, tienen importantes relaciones con el sistema político, o bien, el *marketing* de organizaciones públicas que no están tan directamente involucradas con la función de gobierno, pero que están igualmente ancladas al sistema político en su conjunto, etc.

Bajo esta línea, en la *primera parte* del trabajo, Sanmartín discurre en el análisis de las aproximaciones teóricas a este campo de estudio, las cuales giran, fundamentalmente, alrededor de las teorías de la comunicación *vis a vis* el *marketing político*. Este abordaje desde la comunicación, que es muy propio de la visión crítica del *marketing* desde la Ciencias Sociales, se debe a que el componente vital del *marketing político electoral* y de las otras áreas también, es el aspecto comunicacional, toda vez que este *marketing* no apunta necesariamente a “vender” un producto, sino una “imagen” determinada.

La visión de la importancia del *marketing político electoral* en su dinámica con los medios de comunicación de masas, es quizá el aspecto más relevante de su propuesta. Se analiza el concepto de la democracia

4 Sanmartín Méndez, Antonio; *Marketing político: verdades y mitos*, M & M Editores, Panamá, 2005, p. 7.

“mediática” y el papel de estos medios en las sociedades contemporáneas, con énfasis en América Latina y se verifica la importancia de estos medios masivos en la construcción de la socialización política, por un lado, y la agenda *setting* de la función pública por el otro; todo, sin obviar el concepto sartoriano de la video-política, tan propia de su *Hommo videns*⁵, fuertemente presente en los procesos electorales.

En un segundo momento, el autor asume una postura teórica sistémica interactiva, de tal manera que conceptúa el proceso de comunicación política electoral, a partir de los intercambios societales de información entre los sistemas políticos y los demás sistemas sociales, y dentro de aquel, el sistema electoral. Así, *inputs* y *outputs* de información se procesan sistémicamente a través de los medios de comunicación, para articular mensajes que incidan en el sistema electoral; valga decir, en la conducta de los electores.

Y ese es el objetivo del *marketing político electoral*, a saber, que los electores reduzcan la resistencia al mensaje comunicado, lo acepten como razonable y acertado y, finalmente, se disuadan a tener una conducta electoral que beneficie al emisor de ese mensaje.

Sobre esta visión teórica, el autor desarrolla, en la *segunda parte* del estudio, lo que él llama las “verdades” del *marketing político*; sus verdades, diríamos nosotros, desde el enfoque *aplicado* y considerando el contexto latinoamericano en su análisis. Se explora aquí, en una perspectiva panorámica, lo que Lambin llama el “marketing estratégico”;

*“Un análisis sistemático y permanente de las necesidades del mercado y el desarrollo de conceptos de productos rentables destinados a unos grupos de compradores específicos y que presentan cualidades distintivas que les diferencien de los competidores inmediatos, asegurando así al productor una ventaja competitiva duradera y defendible; son los objetivos asignados al marketing estratégico”*⁶.

En efecto, la investigación del mercado electoral, con sus componentes básicos, es el elemento crucial de esta parte del libro. Se busca entender la conducta electoral a partir de los grupos de identificación social básicos,

5 Sartori, Geovanni; *Homo videns*, 1.a. Edición, 4.ta. reimpresión, Taurus, México, 1999, pp. 23-48.

6 Lambin, Jean Jaques; *Marketing estratégico*, Mc. Graw Hill Editores, 3.ra edición, Madrid, 1995, p. 14

como los “clivajes” religiosos, socioprofesionales o etarios, y su impacto en la intención del voto; las técnicas cuantitativas y cualitativas para estudiar esa conducta y el análisis multifactorial que se requiere para llegar a conclusiones oportunas para el diseño de un plan de *marketing*.

Justamente, a partir del hecho de que la lógica del *marketing electoral* se orienta a buscar la persuasión de los grupos “indecisos” y “blandos” (propios y de la competencia, porque los grupos “duros” son difíciles de persuadir), el autor señala algunos consejos desde la óptica del *marketing operativo*; es decir, aquel que se orienta al diseño y aplicación de las estrategias con base en la investigación electoral⁷. En esa perspectiva, se analiza la conveniencia de utilizar una mezcla de *marketing* indirecto (mediático) y directo, con el fin de aprovechar las diferentes situaciones contextuales de la campaña –sobre todo en América Latina-, la imagen del candidato y lo que se pretende proyectar, el manejo de los eslóganes y la publicidad y, finalmente, algunos consejos prácticos para desarrollar la campaña.

En la *última parte* del libro, la más pequeña, se trata de establecer un análisis de lo que el autor llama los “mitos” del *marketing*; es decir, el componente crítico que nosotros hemos elucidado líneas atrás. Ciertamente, el mito fundamental que se pretende romper, es que el *marketing político* es, por sí mismo, negativo y nefasto para la democracia y la sociedad. Para ello, el autor diferencia el concepto de *manipulación*, que tiene que ver con la construcción y “edición” mediática de la realidad y la agenda política, sobre la base de la mentira y la superficialidad, con el de *persuasión*, que habla de la posibilidad de convencer eficazmente y con apego a la verdad.

Diferentes factores permiten un tratamiento banal de la información desde el *marketing político*, desde la primacía de la imagen –sobre el contenido- y el sensacionalismo de los medios, hasta el surgimiento de *outsiders* y políticos emocionalistas que venden aire comprimido en bolsas plásticas.

Al final, el *marketing político* solo es un instrumento que los seres humanos usan para manipular –con el severo impacto a la democracia– o para informar, en beneficio de una ciudadanía más inteligente. Así, el problema de fondo está en la cultura política, en la necesidad de que los ciudadanos aumenten su interés por los temas públicos y en el combate a la “antipolítica” que ve en este tema solo cosas malas, propias de demonios y duendes. Las sociedades cada vez más educadas, tienden cada vez

7 Ibidem.

más generar una desafección política mayor y es esta paradoja, más que los usos que se hacen del *marketing político*, la que debe resolverse de cara a la construcción de una mejor democracia y, por ende, de una mejor sociedad.

César A. Zúñiga Ramírez
Escuela de Ciencias Políticas
Maestría Centroamericana en Ciencias Políticas
Universidad de Costa Rica

Alejandro Del Valle (2006): *Más allá del empleo y del trabajo. Repensando la vida laboral en las sociedades fragmentadas.* (UNMdP, Bs. As.)

Poner en el centro de la investigación de corte sociológico el trabajo, significa alinearse detrás de una larga tradición de estudios que lo han tenido como su principal objeto de investigación y que comienza con la constitución misma de las ciencias sociales, e incluso más atrás. Así, en los padres de la Sociología –Marx, Durkheim y Weber– es posible encontrar, por ejemplo, la idea de que el concepto de trabajo abstracto configura a la sociedad burguesa desde su misma base. En realidad, puede decirse con tranquilidad que toda investigación sobre la *praxis* del hombre en general ha tenido que vérselas de un modo explícito o implícito con el trabajo.

El Estado de Bienestar ha representado como ninguno esta estructuración básica de la sociedad burguesa, en la medida en que se ha nutrido de lo que Habermas llamó la utopía de la sociedad del trabajo. Es el declive de esta forma expansiva del Estado y de la correspondiente capacidad estructuradora del trabajo, ya clásicamente documentada por los estudios de Claus Offe, la que abre un nuevo panorama, que se extiende hasta la actualidad, y que configura el trasfondo histórico de los debates en los que se enmarca el trabajo de Del Valle. Tratar de rastrear que ha quedado de la vieja concepción y qué nuevas formas adopta el empleo en las sociedades contemporáneas se juega en Del Valle en la explicitación de la necesidad y en el esfuerzo de reconfigurar un conjunto de nuevas categorías que atrapen la pluralidad de prácticas que los individuos ponen en juego en la actualidad como formas de mantenerse aferrados a la débil trama del tejido social.

El autor, con una conciencia histórica rara en este tipo de estudios, ensaya una reconstrucción histórica del concepto de trabajo, con el objetivo de volver a traer al horizonte contemporáneo los criterios que fueron definiendo el tipo de prácticas y conceptos que hoy entendemos por trabajo. En esta reconstrucción será la Modernidad la que marcará a fuego esta visión que se tiene aún hoy en día del trabajo como actividad trasvasada por criterios mercantiles y orientada a la prosperidad social.

Esta es, sin embargo, *una* de las estrategias que el autor persigue con el objetivo fundamental de combatir cierta percepción reduccionista, y por lo tanto errónea, del trabajo como exclusivamente acotado al tipo de prácticas que se estructuran en torno al mercado y por lo tanto solo económicamente.

Este sendero, que parece perfilar una propuesta de carácter filosófico político, se adentra, sin embargo, en el análisis minucioso de la crisis que afecta en la actualidad a esta idea de trabajo que se remonta a los fisiócratas ingleses. Esta crisis, resalta el autor, no es coyuntural, sino que marcaría de manera definitiva la aparición y proliferación de una serie de prácticas que escapan a un análisis desde las categorías clásicas, pero que su importancia como configuradoras del tejido social, e incluso como condicionantes del sistema económico, está fuera de duda y por lo tanto exigen forjar nuevas herramientas interpretativas con las cuales darle sentido. Aquí se juega definitivamente el aporte teórico del libro.

Del Valle realiza un pormenorizado análisis de las formas que adopta el empleo tras la crisis que decanta en una masiva existencia de individuos que bordean el mercado laboral, adoptando estrategias no convencionales de supervivencia. La evidencia empírica aquí acumulada resulta más que suficiente para corroborar las imposibilidades del modelo economicista para capturar esta variedad de actividades “irregulares, temporales u ocasionales”, que van desde las que realiza una ama de casa hasta las de un trabajador negro. A esto debe sumarse en la argumentación una discusión sobre las particularidades que presenta el mercado de trabajo, así como una indispensable distinción entre empleo –vertebrado por una relación salarial– y trabajo orientado a la satisfacción de necesidades básicas.

Estos últimos puntos pueden considerarse la base sobre la que el trabajo de Del Valle hace pie para proponer el concepto de *repertorio de estrategias* como el conjunto de las actividades que los individuos, frente a la precarización o la exclusión, esgrimen como forma de sobrevivir y reproducirse materialmente. A partir de aquí, el trabajo se extiende sobre las relaciones que mantienen este conjunto de actividades con el mercado formal, así como a explicitar el conjunto de factores –políticos, sociales y económicos– que ayudan a configurar el mercado laboral.

Un punto particularmente interesante que el autor desarrolla a partir de aquí es la amplia gama de elementos que se ponen en juego en la génesis de la informalidad y que dan cuenta como ningún otro de las dinámicas intervinientes en la sociedad, en las cuales el Estado, el desarrollo de la tecnología y el mercado, son algunas de las principales variables intervinientes. Aquí, de paso Del Valle se encarga de dejar al descubierto los procesos políticos y estatales que funcionan a modo de reproductores de la informalidad o como mecanismos de dilación de su verdadera solución, y por lo tanto, de la continuación de la explotación de la fuerza de trabajo así

como, en tándem con esta postergación, la función de amortiguación del conflicto que realizan determinadas formas de reciprocidad y asociación que proliferan en la sociedad.

Dentro de las consideraciones finales, el autor augura un futuro sombrío en tanto las condiciones del desarrollo del sistema económico y los circuitos de la informalidad permanezcan al margen de políticas, ya sea provenientes del Estado o de sectores públicos no estatales, que intervengan en el sentido de eliminar las diferencias de clase. A mi juicio, una de las conclusiones más importantes que se desprenden de la investigación apunta a desarticular el ya remanido argumento ultraliberal, de que las soluciones en términos de inserción laboral –y por lo tanto inclusión social– provendrán de un mercado que se autorregula y que su hiperdesarrollo redundará en beneficios para el conjunto de la sociedad.

Al final del libro, Del Valle acota los horizontes de su investigación al esclarecimiento de una necesidad de orden teórico: elaborar nuevas herramientas conceptuales para capturar el significado de nuevas prácticas laborales. En este sentido, el libro no solo cumple con dar fundamento a esta necesidad y proponer el sendero por el que debe recorrerse, sino que proyecta, sobre sí, como toda elucidación conceptual y crítica referida a la praxis, una necesaria transformación de esta última, en el sentido de una progresiva emancipación del hombre.

Leandro Paolicchi
CONICET- UNMdP

Edelberto Torres-Rivas: *La piel de Centroamérica. Una mirada epidérmica de setenta y cinco años de su historia*, FLACSO, Costa Rica, 2007

La luz del sol afecta diferencialmente a las personas de acuerdo a la composición química que caracteriza su epidermis. Hay quienes tienen profundas consecuencias si se exponen con demasiado candor y por el contrario, existen aquellos para quienes la luz solar no implica mayor cosa en sus tonalidades e intensidades.

Mirando la historia reciente de la región centroamericana, es posible mencionar que la búsqueda del proceso modernizador adquirió matices y particularidades de acuerdo con dinámicas económicas, sociales, políticas y culturales que experimentaron los distintos proyectos nacionales en los últimos años. Se podría decir entonces que no se trata de una sola piel, sino de varias capas de pieles que han caracterizado el devenir regional.

Explicar cómo la región ha entrado, tardíamente y todavía en transcurso, en el proceso modernizador, implica hacer referencia a las múltiples variables que definen lo que ha querido ser en el presente, sin dejar de ser absolutamente lo que ha sido en el pasado.

Para abordar dicha contradicción, la relación no casuística pero sí contingente de variables económicas y políticas, cumple el objetivo de visualizar con mirada unitaria los procesos que marcaron el desarrollo regional durante 75 años de su historia reciente. Tal es la propuesta que, a modo de balance crítico, analítico y prospectivo, nos presenta el Maestro centroamericano Edelberto Torres-Rivas a lo largo del texto.

Se trata, en lo sustantivo, de un trabajo pedagógico y esclarecedor para quienes hacen hoy ciencias sociales en la región e intentan congeniar rigurosidad y compromiso. No es tan fácil ya acercar los dos planos, sobre todo en un momento en que se espera de la ciencia social centroamericana una voz fuerte y vigorosa contra la injusticia y la impunidad. Y que lo desempeñe con una rigurosidad sistemática y coherente.

La premisa básica del texto descansa en la explicación, con tono comparativo y mirada de conjunto, de los fracasos del proyecto modernizador experimentado en Centroamérica, donde destaca como saldo final la impronta de orientaciones económicas que no resuelven las contradicciones estructurales causantes de los desequilibrios sociales y económicos, así como el análisis del proceso democrático que, a la vuelta de un pasado

superado (autoritario, caudillista y violento) no ha sido capaz, hasta la fecha, de procesar los factores causales que explican la desigualdad social y el descontento.

Desde la contundencia del autor, se refleja con toda agudeza el desajuste en la estructura política centroamericana: *“la democracia liberal que ha empezado a funcionar, finalmente, en los años finales del siglo pasado en Centroamérica, es más liberal que democrática porque las políticas por la igualdad social no se aplican o no tienen los resultados necesarios todavía”* (p.201). Desde este punto de vista, al ser que la democracia puede ser asumida como síntesis del proceso de modernización, no hay entonces modernización posible ni en el conjunto, ni al interior de los distintos países centroamericanos.

Como en toda lectura apegada al carácter particular de la región, a la realizada en esta ocasión le aparecen momentos donde se hacen paréntesis para referirse al caso excepcional costarricense; sin embargo, se nota que, a la vuelta de los años y como corolario a procesos de ruptura social y desequilibrios económicos evidenciados en épocas recientes, el diferencial tico ha empezado a desdibujarse sin perder del todo los rasgos que lo han apartado en muchos parajes de la historia del resto de sociedades centroamericanas.

Este elemento, así como otros destacables en el texto que el lector irá descubriendo desde su particular interés (por ejemplo, la conmovedora limpieza social y cultural realizada a los indígenas guatemaltecos como producto de la construcción de un modelo de Estado, el caudillismo familiar de los Somoza nicaragüenses, alimentado por un tutelaje intervencionista estadounidense, entre otros aspectos), resulta de la realización de un análisis con perspectiva histórica desde una posición de observador participante por las implicaciones claras y orientadas del autor, a buscar las causas estructurales que explican la desigualdad y la exclusión social de amplios sectores de población.

Es claro aquí el rasgo imparcial del abordaje realizado, que abona el terreno de una discusión sobre las nefastas consecuencias en torno a proyectos liberales (no liberalizadores), propuestas reformistas (no transformadoras) y apuestas por el desarrollo, no por la igualdad de los pueblos.

El libro se organiza cronológicamente, dando inicio en los albores de los años treinta, período en que Centroamérica se enfrenta con esfuerzos de abandono de su pasado oligárquico para dar paso a los primeros intentos, infructuosos e imparciales, de instaurar el proyecto modernizador;

finaliza en los últimos minutos de la presente década, época de transición regional hacia una experiencia de libre comercio, apertura económica y reconfiguración sociopolítica con saldos todavía no reconocidos.

Es esta época una nueva fase en el desarrollo centroamericano, con actores diversos y novedosos sobre el escenario, nuevas agendas sociales y viejas heridas que no terminan de cicatrizar y se convierten en límite para ese paso infructuoso a un proyecto modernizador consolidado. En este sentido, la mirada histórica es útil para explicar qué elementos condicionaron el éxito o el fracaso de dicho proyecto de sociedad.

Si se permiten ciertas orientaciones para hacer una lectura transversal de la propuesta elaborada por Torres-Rivas, pensemos en el siguiente conjunto de preguntas: ¿cómo se hizo madura Centroamérica?, ¿cómo se deslindó del atraso?, ¿lo superó finalmente?, ¿cómo se instauró un nuevo orden sociopolítico? El viejo orden, ¿ya no está? Y si continúa disfrazado con traje nuevo y recién estrenado, ¿qué lo caracteriza?, ¿qué papel representó el poder militar en la definición del sistema sociopolítico centroamericano?, ¿cuáles fueron las características en la composición de las oligarquías primero, y luego de las burguesías nacionales?, ¿cómo fueron los distintos momentos de respuesta desde abajo y en qué acciones se expresaron?, ¿cómo se expresan ahora?

Si el lector o lectora decide responder algunas de estas inquietudes a partir de su propia lectura del texto, encontrará no una, sino variadas lecturas, que constituirán una renovada visión e interpretación “recargada” del desarrollo social centroamericano. Son caldo de cultivo de estas variadas lecturas dos dimensiones metodológicas del texto: por un lado, el transcurso y evolución de la categoría de modernización, y por el otro, el acontecer histórico de las sociedades centroamericanas, ambas matizadas por esa conjunción no causal de dos variables de análisis: lo económico y lo político.

En el primer caso, el enfoque que orienta la discusión presentada a lo largo del texto, viene dado en clave de instrucciones para interpretar la modernización a escala regional: constitución del capitalismo como actividad económica, donde lo agrícola es secundario, de la democracia liberal, una sociedad urbana, abundante en clases medias, alfabetos y una cultura secularizada y racional.

Todos estos factores descansan, teóricamente, sobre la constitución de una sociedad democrática como símbolo de modernización. Si estas condiciones se mantienen invariables, se estaría en presencia de un pro-

ceso acabado. El análisis sobre la realidad centroamericana concluye lo contrario y, con base en este elemento, el autor matiza sus consideraciones acerca del saldo alcanzado hasta ahora por dicho proyecto modernizador.

En el segundo caso, la propuesta de balance histórico recupera tres momentos “parteaguas” en el desarrollo contemporáneo centroamericano.

En el primer caso, y sin prestar demasiada atención a los detalles anecdóticos que rodearon la independencia centroamericana, se presentan algunas miradas al pasado regional, en las que se retocan planteamientos sobre la constitución de la regionalizada: la unión *versus* la fragmentación, la conformación del Estado-Nación como proyecto inacabado desde el punto de vista del poder, las instituciones y los actores, la conformación de una estructura social arraigada a los procesos de consolidación de una burguesía rural, terrateniente que, por razones culturales y políticas, se denominó oligarquía, una pequeña clase media urbana y un extenso sector de campesino con poca o ninguna tierra.

Un segundo momento se inicia en las épocas anteriores a los años treinta, con los primeros síntomas de crisis del modelo agroexportador, la consolidación del proyecto liberal, la instalación de oligarquías, los primeros indicios reformistas y acciones de respuesta desde abajo, con movimientos sociales y de organización obrera y política. A todo ellos siguieron las repercusiones ajustadas y diferencias por país de la sobrecomentada crisis de 1929-1930.

Interesa recuperar algunas categorías utilizadas por el autor, tales como dependencias del comercio exterior, comportamiento errático de la economía, importancia de la demanda externa sobre los mercados internos. ¿No son acaso categorías que se deben recuperar en los análisis prospectivos sobre las implicaciones de nuevas reconfiguraciones regionales a propósito del libre comercio, la apertura y la liberalización económica y financiera? Un aporte innegable, sin duda metodológicamente renovado en virtud de los nuevos escenarios regionales.

Una mirada a la estructura social y política centroamericana en los años treinta deja ver extremos que han ido transformándose con el paso del tiempo y la evolución de los acontecimientos. Por un lado, se tiene el papel desempeñado por los militares como defensores del *statu quo*, el uso de la fuerza en la vida política, y el temor a jugar (y perder, diríamos) en la democracia los recursos del poder; por otro lado, la existencia de sectores

medios, educados, urbanos, susceptibles de desarrollar intereses políticos propios.

Este escenario impulsa reflexionar sobre democracia política y su rol en los procesos de modernización en Centroamérica, e implica aludir a la “tropicalización” del sistema democrático a escala regional, cuyo ADN habría que buscarlo en “unos cuantos países del noroeste europeo”, con características de un capitalismo avanzado de modernización (p. 42).

En este sentido, Torres-Rivas recurre a la paleta de colores para pintar las variadas posibilidades de la democracia liberal (Costa Rica), dictaduras oligárquicas (El Salvador y Guatemala), una dictadura familiar con apoyo de la intervención extranjera (Nicaragua), y el régimen hondureño, caracterizado más por su acepción liberal que democrática, inestable por los desencuentros en la propia cúpula que le daba soporte. Y también, a las diferentes respuestas de descontento ante la represión, la pobreza, la exclusión social, el racismo, llevado por campesinos, indígenas, estudiantes, obreros, etc.

Un tercer momento habría que ubicarlo en los escenarios de posguerra: ¿cómo entra la región a la época posterior a la segunda guerra mundial?, ¿cuál es el balance en términos del camino hacia la modernidad en la región? Se puede indicar que Centroamérica presenta saldos en sus estructuras económicas, la represión autoritaria enquistada y un cúmulo de presiones que, en los años posteriores, dieron paso a expresiones de malestar que terminaron por transformar las realidades centroamericanas.

Tales transformaciones han pervivido hasta el día de hoy, cuando la región ensaya una transición comandada por nuevos actores políticos, sociales y económicos cuya característica principal es su naturaleza transnacional. Revisar el pasado y quedar listos para la acometida de los nuevos tiempos, es, sin duda, la invitación más provocadora que se puede realizar, no sin antes recomendar que, ante los efectos cancerígenos de la exposición prolongada al sol, recurramos a buenas dosis de análisis y compromiso como la realizada por Edelberto Torres-Rivas en su trabajo.

Guillermo Acuña González
FLACSO Costa Rica

Ricardo Sáenz de Tejada (2007): *Revolucionarios en tiempos de paz: Rompimientos y recomposición de las izquierdas de Guatemala y El Salvador*. (FLACSO, Guatemala)

La muchacha de la portada no alcanzaba los veinte años de edad. Quizá tenía dieciocho. Vestida con falda estampada que hacía patente su origen indígena y una blusa celeste, cargaba cantimplora y un fusil M-16. La sucesión de imágenes continúa hasta llegar a un joven cuya apariencia es de estudiante.

Para quien tiene algún grado de familiaridad con los sucesos que marcaron la historia de Guatemala y El Salvador de las décadas más recientes, la imagen no es nueva. Para quien no lo tiene, la lectura del libro de Ricardo Sáenz de Tejada, termina por la portada. De modo que esta es el prólogo y el cierre del trabajo, según se trate de un tipo de lector u otro.

Y es que para las personas que no han tenido contacto o dieron crédito al discurso de la derecha conservadora de entonces, lo acontecido no pasa de un enfrentamiento localizado en el marco de la Guerra Fría; mientras que para aquellas con una idea menos superficial, los años de conflicto violento o armado en esos dos países son la expresión de una larga cronología de exclusión social y racial, que negaba a la amplia mayoría de sus poblaciones las condiciones más elementales de una vida digna, así como de sistemas políticos cerrados a cualquier crítica o disidencia que pusiera en cuestión los supuestos fundamentales de ese estado de cosas. En fin, sociedades que, en un plano y otro, eran la prueba cruel de la denegación misma de la vida para amplias capas de su población.

A lo largo del texto, el autor analiza las diferentes variables y circunstancias que convergieron o colisionaron en la génesis o catalización de los diferentes eventos. Para decirlo en otros términos, no es un recuento de lo acontecido, sino un estudio de los factores que operaron como causales y como precipitadores de aquellos. Muchos de esos factores exceden el marco geográfico centroamericano. Otros rebasan el espacio temporal de las últimas décadas y se remontan a momentos frecuentemente olvidados con los calendarios en desuso.

El producto logrado por el Sáenz de Tejada es un documento de gran capacidad explicativa en cuanto a las vicisitudes registradas, ya no solo entre las izquierdas revolucionarias de ambos países, sino de los conglomerados sociales en que se ubicaban. En su sustento, el autor echa mano a lo que inevitablemente sugiere una observación directa; pero, sobre todo,

a una sólida base documental y testimonial de los actores. Esos recursos permiten al lector ubicarse en un ambiente en que ya no solo es posible entender mejor los acontecimientos, sino sentirlos en su textura, sus colores y hasta el sonido de palabras hoy dejadas de lado. Esto es, a esas alturas del trabajo, las imágenes de la portada a las que ya se hizo referencia han dejado de ser un mero diseño, para ser parte explicativa y elocuente de un devenir histórico complejo, lleno de veleidades; o sea, cualquier cosa, menos simple o plano.

Sin embargo, el mérito principal de la obra es el examinar la evolución de las izquierdas guatemalteca y salvadoreña en el periodo y nuevo contexto que se inició con los acuerdos de paz y la apertura de una democracia electoral competitiva, en la que no solo las expresiones políticas sistémicas pudieran intervenir, sino, asimismo, aquellas que propugnan por un cambio de las actuales relaciones socio-políticas, hacia un orden que muchas definen como socialista.

Con diferencias importantes que se remontan a muchos años antes, las izquierdas de los dos países centroamericanos muestran características que las hacen más o menos capaces para adecuarse a las nuevas condiciones, en las que la reivindicación de la “democracia”, como meta transitoria o como meta primordial, había perdido actualidad, al haber sido sustituidos los regímenes militares por gobiernos civiles surgidos de las urnas; aunque tanto el proceso electivo y el , ejercicio del gobierno en sí mismos, estuvieran bajo las restricciones de los militares y de los sectores a los que estaban asociados.

Ante estos sectores, muchos de ellos ya no dominantes, al haber perdido su primacía en beneficio de otros que surgían o se habían plegado a las nuevas corrientes de la economía capitalista mundial y sus expresiones políticas, aparecía a su vez un nuevo tipo de izquierdas, no menos complejo que el anterior. Pero ahora que la violencia había sido extirpada como forma primaria de resolver los conflictos y las disputas (aunque indiscutiblemente subsistían las causas sociales y de privaciones que habían dado pie a los enfrentamientos armados), en vez de la clandestinidad necesaria para sobrevivir a la guerra y la estrategia contrainsurgente, el debate interno se volvía público. Ello posibilitaba, por una parte, que esas izquierdas pudieran aglutinar alrededor de sí a muchos actores que hasta entonces no se habían identificado con ellas o no se habían involucrado abiertamente con sus reclamos, pero que ante la nueva situación, no dejaron pasar la ocasión de aparecer como agentes con derecho propio. Por otra parte, la apertura hacía visible las diferencias entre las izquierdas y ratificaba a las

claras justo eso, que no se trataba ni mucho menos de una izquierda uniforme, como a la que hoy (enhorabuena) difícilmente se podría aspirar, sino de planteamientos con divergencias sensibles no solo en el plano táctico o estratégico, sino en sus programas o el ideario de fondo.

Nuevamente, las capacidades adaptativas de las izquierdas han sido muy variadas. Algunas han podido superar esa etapa de maduración como fuerzas principales, en tanto que otras han dejado de serlo y pasaron a ser actores secundarios o desaparecieron en su intento por cobrar autonomía respecto a las organizaciones veteranas.

En fin, tanto en las páginas que el escritor Sáenz de Tejada dedica a la larga y compleja historia antecedente a los acuerdos de paz, como las que se ocupan del trabajoso proceso que se ha operado a partir de estos, al igual que de la instauración de democracias electorales que (con serios déficits estructurales) rigen hoy en esos países, da cuenta de un esfuerzo que demandó de dichas izquierdas sus mejores recursos humanos y que desembocó (cosa que en ocasiones no se les reconoce) en que el sistema político tuviera que registrar un nivel respetable, aunque insuficiente, de apertura y se admitiera como inobjetable la legitimidad y justicia de los reclamos socio-económicos que yacían debajo de la lucha armada de los grupos revolucionarios.

En esa lucha murieron miles de centroamericanos. Muchos nunca supieron cuál fue el final de la gesta, si es que ha tenido un final. Muchos otros, desde diversas posiciones, siguen propugnando por una sociedad más plural y equitativa. Algunos, decepcionados, renegaron de su pasado o se han alejado del quehacer político.

No obstante, lo que no puede obviarse y (más allá de la riqueza informativa y analítica) es el mérito más sensible de la obra en comentario, es que las guerras revolucionarias en Centroamérica y la lucha continua de las izquierdas no ha sido una larga partida por el dominio ni un dato meramente documental, sino que han representado el clamor y los intereses de seres humanos, y no de simples piezas. De seres humanos que sienten, sufren, aman y tienen ilusiones. Como la joven de la portada.

Ricardo Salas
 Profesor
 Facultad de Derecho y Maestría de Ciencias Políticas
 Universidad de Costa Rica.

Fernando F. Sánchez C: *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio* (Universidad de Salamanca, 2007)

Durante las últimas dos décadas, el mundo académico occidental ha puesto particular atención en el análisis de los procesos de cambio en las llamadas democracias institucionalizadas. Si bien la institucionalización es una categoría que suele vincularse a la estabilidad y la permanencia, no ignora la variación, sino que supone que las modificaciones o reformas propias del devenir histórico de las sociedades, no alteran dramáticamente el orden institucional. Un presupuesto de trabajo mayoritariamente aceptado en la teoría politológica define los partidos políticos y las elecciones, precisamente como dos “instituciones” fundamentales –incluso indispensables– para las democracias, que han venido manifestando algunos resultados atípicos, merecedores de ser analizados con mayor detalle. En la literatura especializada, el caso de la democracia costarricense continúa considerándose como ejemplo de relativa estabilidad institucional en América Latina, no obstante la presencia de indicios que revelan que “algo está cambiando”, al menos en lo concerniente a las elecciones y a los partidos políticos.

Con el enfoque predominantemente neoinstitucional para el estudio de la continuidad o cambio del sistema de partidos y las elecciones en Costa Rica, el politólogo Fernando Sánchez publicó recientemente su libro *Partidos políticos, elecciones y lealtades partidarias en Costa Rica: erosión y cambio*, sobre la base de lo que fue su tesis doctoral en la Universidad de Oxford. Esta obra, desde una perspectiva comparada, construye además un marco metodológico y conceptual que apropiadamente el autor califica como ecléctico, pues dialoga y articula –en sentido amplio y a la vez minucioso y polémico– con diversas teorizaciones que pretenden explicar las mismas dimensiones o variables de análisis (régimen democrático, partidos y elecciones) en contextos euro-occidentales y norteamericanos.

Es precisamente la duda razonada de la aplicabilidad (o no) de estas teorías a realidades como la costarricense, uno de los objetivos que guían de manera apropiada el texto del Dr. Sánchez. Aunado a la profusa discusión conceptual, esta obra también se sustenta en la prestigiada “evidencia empírica” que el sector experto dominante de la Ciencia Política utiliza como criterio *sine qua non* para que la calidad de una investigación pueda

ser validada como politológica. Cumplidos con creces estos requisitos, el libro no solo comprueba las hipótesis planteadas por la investigación, sino que, quizás más importante, explica.

Como buen producto académico, esta obra describe desde un inicio el objeto de estudio y las relaciones que la investigación pretende probar. Tal y como el título indica, los partidos políticos costarricenses están experimentando un proceso de erosión en las lealtades partidarias. Esta pérdida de apoyo hacia los partidos políticos se explica a la luz de las propuestas teóricas centrales del desalineamiento. La mayor evidencia se muestra principalmente en los resultados electorales nacionales del período 1998–2002. Cuatro elementos revelan el fenómeno general del desalineamiento—sin realineamiento aún en el período estudiado— en Costa Rica: el aumento del abstencionismo, el incremento del apoyo a “terceros partidos”, la atípica tendencia sostenida de volatilidad electoral y el alto nivel de voto dividido para la elección de la Asamblea Legislativa y de la Presidencia de la República. El supuesto hipotético central puede resumirse en que el desalineamiento partidista es una suerte de prelude al desalineamiento electoral.

Sin conformarse con la evidencia empírica y la aplicabilidad de las teorías “foráneas”, Fernando Sánchez explica la relación actual entre desalineamiento partidario y desalineamiento electoral como proceso y, como tal, inicia con la descripción de las particularidades históricas—institucionales del desarrollo del sistema bipartidista hasta la etapa contemporánea de cambio. Las elucidaciones del cambio son, sin duda, el núcleo duro analítico del libro. En tres capítulos se logra integrar, de manera didáctica, las explicaciones políticas y las explicaciones sociológicas del desalineamiento adecuadas para el caso costarricense.

La explicación política se concentra en atribuir el cambio electoral a lo que ocurre *en* los partidos políticos. Es un análisis a lo interno de estas organizaciones (la dimensión de la “oferta” política) que relega o subestima los factores provenientes del contexto social o del electorado en su conjunto (dimensión de la “demanda” social). Al respecto, y a modo de hipótesis, se postula que la erosión de las lealtades partidarias no es un fenómeno generalizado, sino que afecta de manera primordial al partido político históricamente más institucionalizado y hegemónico: el Partido Liberación Nacional (PLN). Esta afirmación se desarrolla en el texto mediante una descripción detallada de la dinámica del PLN como institución,

en el Gobierno y en la percepción valorativa que tienen sus partidarios. Este partido ha sufrido la convergencia de su debilitamiento institucional con una percepción negativa de su desempeño en el poder.

El autor afirma que la explicación sociológica también es adecuada al caso costarricense. Desde mediados de la década de 1980, el país ha experimentado transformaciones sociales como la urbanización, el crecimiento del nivel educativo, el aumento del acceso a la información por parte de mayores segmentos poblacionales, entre otros, que suponen en general, cambios en la composición social y en la naturaleza del votante. Un indicador que ilustra bien este proceso es el aumento de la independencia política-partidaria, declarada por un sector significativo del electorado. Todos estos elementos afectan las lealtades partidarias –nuevamente con mayor impacto en el PLN– y se manifiestan en los resultados electorales recientes.

Al iniciar su investigación, el Dr. Sánchez se propone aclarar si el cambio electoral en Costa Rica es un proceso de “largo alcance”. En el capítulo de conclusión el autor afirma:

“[...] hasta mediados de 2003, pareciera que el restablecimiento de la reelección presidencial podría haber evitado una mayor caída en la identificación partidaria, pero no parece ser suficiente para detener esta tendencia negativa a largo plazo. Inclusive, los repentinos cambios en las lealtades partidarias (particularmente la caída del PUSC), y el impacto de la imagen del candidato o del presidente en la identificación partidaria eliminan cualquier vestigio de dudas respecto a la posibilidad de un proceso de realineamiento en Costa Rica y además demuestran el estado volátil característico del desalineamiento y prevaleciente en el electorado del país” (p. 305).

Como se dijo anteriormente, en Ciencias Sociales la “prueba” es científicamente reconocida y el aporte teórico insustituible. Ambos requisitos se cumplen en libro de Fernando Sánchez. La aventura –a veces temeraria– de la predicción es siempre llamativa, pero ablandada por ese volátil “objeto” que es la sociedad y las relaciones de poder. Por eso, la explicación meticulosa de lo que está pasando en el –hasta ahora–relativamente estable régimen democrático en Costa Rica, es un valor apreciable de este libro que el estudioso político sabrá reconocer. Lo que

pueda (o no) suceder, particularmente en la relación partidos políticos–elecciones, es un escenario que Fernando Sánchez deja a modo de agenda de seguimiento para futuras investigaciones.

Rotsay Rosales Valladares
Politólogo
Doctor en Ciencias Sociales
FLACSO-Costa Rica

RESUMENES / ABSTRACTS**La política social y la institucionalidad pública costarricense en el marco del estancamiento en los índices de pobreza 1994-2006 /Costa Rican Social Policies and Public Institutional Profile in the Framework of its Stagnant Poverty Indexes 1994-2006**

Manuel Barahona Montero

De 1995 en adelante, los indicadores de pobreza se han estancado en Costa Rica aunque la inversión social mantiene su prioridad macroeconómica e incluso ha crecido en varios momentos. ¿Qué determina este resultado? Más allá de las insuficiencias en el estilo de desarrollo y sus capacidades inclusivas ¿Es reveladora la tendencia de fallas en la política social, su diseño, gestión e institucionalidad? El presente artículo, bajo la premisa de que la política social es tan solo uno de los factores que contribuye en la reducción de la pobreza, pretende explorar y ensayar respuestas a tales interrogantes, levantando como hipótesis la exis-

Since 1995 poverty indicators in Costa Rica have remained stagnant despite the macroeconomic priority of continued social investment, which in fact, at times have grown. What determines this result? Beyond the shortcomings in its development style and its inclusive capabilities, does the presence of faults in its social policies, design, management and institutional profile reveal problems? Under the premises that social policies represent only one of the factors contributing to poverty reduction, the article intends to explore and run-through possible answers to these questions, raising the hypothesis of

tencia de una espiral de envejecimiento y *rutinización* en la oferta programática de la política social y su gestión.

the existence of a spiral of ageing and routinisation in the programmatic supply of social policy and management.

La redefinición de lo posible: Guerra civil y proceso de paz en las biografías de militantes de la izquierda salvadoreña / Re-definition of the possible: Civil war and peace-building process within biographies of militant people of the Salvadoran left-wing.

Kristina Pirker

Este artículo se basa en los resultados de una investigación sobre los cambios y continuidades en las lógicas sociales de participación y representación política de la izquierda salvadoreña, tomando como base las experiencias de militantes civiles del FMLN que formaron parte de organizaciones populares antes, durante y después de la guerra civil de la década de los ochenta. Después de mostrar cómo el enfoque biográfico y el uso de entrevistas narrativas puede enriquecer el estudio sociológico de los cambios políticos, al permitir la reconstrucción de prácticas y estrategias sociales, el artículo demuestra cómo las estrategias de reconversión y reinserción civil de los activistas políticos de izquierda incidieron en las dinámicas de la

This article is based on the results of a research about changes and continuities in the social logics of participation and political representation of the Salvadoran left-wing, proceeding based on the experiences of former civil militants of the left-wing Farabundo Martí National Liberation Front (FMLN) which took part of civil organizations before, during and after civil war in the 1980s. After showing how biographical approach and interviews enhance the sociological study of political changes by allowing the reconstruction of social strategies and practices, the article demonstrates how the political left-wing activists' reconversion and civil re-insertion strategies influenced the dynamics of the post-war Salvadoran civil

sociedad civil salvadoreña de la posguerra y la emergencia de nuevos actores sociales.

society and the emergence of new social actors.

La cadena de melón en Costa Rica: potencialidades y desafíos internacionales / The Melon Chain in Costa Rica: International Challenges and Potentialit

*Rafael Díaz Porras, Ph.D. y
Vinicio Sandi Meza, M.Sc.*

En este artículo se analiza la cadena internacional del melón de Costa Rica, que surge durante los años 1980. El análisis, que se realiza a partir del enfoque de cadenas globales de mercancías, muestra que esta cadena aprovecha una ventana de exportación en el invierno europeo y norteamericano, lo que agrega a la economía nacional una fuente de divisas y actividad económica a la región del Pacífico Central y Guanacaste. Sin embargo, está muy condicionada por comercializadores, supermercados o empresas transnacionales. En estas circunstancias, los productores podrían realizar procesos de diferenciación de su producto en cuanto al mejoramiento de su perfil ambiental y mejorando su proceso de comercialización tratando de acortar la cadena.

This article examines the Costa Rican international melon chain, which arises during the 1980s. The analysis is based on the Global Commodity Chain Approach, showing that this chain takes an export window during the European and North American winter, bringing a foreign exchange earner to the national economy and stimulating the level of economic activity of Guanacaste and the Central Pacific Region. Despite this, this chain is highly conditioned by marketers, supermarkets and transnational companies. Under these circumstances, producers could develop product differentiation processes by improving their environmental profile and the commercialization process by shortening the chain.

Carranza, Carlos F. 2008. *Probabilidad de acceso al crédito en productores agropecuarios: estimación con variable dependiente censurada y muestras truncadas*. FLACSO / *Farmers' probability of access to credit: estimation using Censored Dependent Variable and truncated samples*. FLACSO.

Carranza, Carlos F. 2008

El artículo explora el acceso al crédito en los productores agropecuarios, explicados por factores de oferta y demanda en los mercados financieros. Como ejemplo se presentan los datos de 317 productores de tres regiones de Costa Rica para estimar las probabilidades de acceso a los préstamos (modelos logit y multinomial). Las fuentes de crédito se clasifican en formales, semiformales, informales por ganancia y el crédito recibido de amigos y parientes. Las variables significativas son la propiedad de tierra, el nivel de educación, la edad, el valor de la producción, la cantidad y tipo de insumos usados, la ubicación geográfica y los costos de transacción para constituir un préstamo. Se incluyen recomendaciones para el diseño de muestras y cuestionarios.

This article explores farmers' access to credit, explained by demand and supply forces in financial markets. Sample data for 317 farmers in three regions of Costa Rica are used to estimate probabilities of access to loans (multinomial and logit models). The sources of credit are classified in formal, semiformal, informal for profit, and credit received from friends and relatives. Significant variables include land ownership, level of education, age, value of output, amount and type of input used, geographical location, and transaction costs. Recommendations for sample and questionnaires design are included.

Discapacidad y exclusión social en Panamá: entre instituciones y legislación en individuo excluido / Disability and Social Exclusion in Panama: Between Institutions and Legislation, the Excluded Individual

Paúl Córdoba

El presente trabajo de investigación cuyo título es **Discapacidad y exclusión social en Panamá: entre instituciones y legislación el individuo excluido**, plantea como punto central un debate en torno a la existencia o no de una posible relación entre discapacidad y exclusión social. Para ello se analizará en primer lugar cómo han evolucionado ambos paradigmas (exclusión social-discapacidad) dentro de las ciencias sociales, para así establecer una relación directa entre ambos.

En un segundo lugar, el trabajo se centrará en conocer, sistematizar y analizar la legislación existente en Panamá, en cuanto al tema de estudio (exclusión social-discapacidad) y caracterizar cómo estas, desde la formalidad jurídica, conciben y enfrentan este binomio. En cuanto al estudio de las instituciones, este permitirá recolectar información de sus planes programas y proyectos en cuanto a la atención e inserción social de las personas con discapacidad en Panamá. Todo ello con el objetivo de establecer si el modelo

This research work whose title is **Disability and Social Exclusion in Panama: Between Institutions and Legislation, the Excluded Individual**, focuses on a debate on the existence or not of a possible link between disability and social exclusion. First of all, it examines how both paradigms have evolved (social exclusion, disability) within the social sciences, so as to establish a direct relationship between the two of them.

Secondly, this research will focus on learning, systematization and analysis of the existing legislation in Panama on the subject of study (social exclusion, disability) and characterization of how these are conceived and faced up from the legal formality.

As for the study of institutions, the article will allow to gather information relevant to their plans, programs and projects, regarding care and social integration of people with disabilities in Panama. This pursues to establish whether the legal & institutional Panamanian

legal-institucional panameño en- framework bluntly confronts the
frenta de manera contundente la social exclusion of people with
exclusión social en las personas con disabilities.
discapacidad.

Migración transnacional y decisiones públicas locales en El Salvador. Estudio de los casos San Sebastián-San Vicente y Mercedes Umaña-Usulután / Transnational migration and local government' decisions in El Salvador. Case studies of San Sebastián-San Vicente and, Mercedes Umaña-Usulután

Sandra Mora

La intención de este trabajo es mostrar que las relaciones entre actores sociales pueden influir de forma indirecta en la toma de decisiones públicas a escala local, por medio de vínculos que pueden establecer actores locales y actores transnacionales, donde la identidad territorial y la afinidad por el tipo de actividad que se ejerce son los factores importantes para que se abran estos espacios de participación. En este sentido, el artículo en cuestión tiene su fundamento en dos estudios de caso, cuyo trabajo de campo se realizó de enero a marzo del 2005, en el municipio de San Sebastián, del departamento de San Vicente, y el municipio de Mercedes Umaña, del departamento de Usulután, en El Salvador.

The intention of this paper is to show that relationships between social actors can have an indirect influence in public decision-making in local government through ties established by local and transnational actors, for the territorial identity and affinity for the type of activity that is developed, become important contributing factors to create opportunities for participation. In this regard, this article acknowledges two case studies, whose fieldwork was conducted between January and March 2005, in San Sebastian, a municipality in the San Vicente department and, the town of Mercedes Umaña, in the Department of Usulután, both in El Salvador.

Lista de publicaciones FLACSO- COSTA RICA

Centroamerica en cifras 1980-2005. FLACSO Sede Costa Rica, Marzo 2006. 265 pp. OdD – Universidad de Costa Rica \$ 5,00

La democracia del nuevo milenio. Transformaciones políticas e institucionales en Costa Rica contemporánea. (FINANCIADO POR EL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO PNUD- COSTA RICA) (Donado)

La segregacion socio-espacial urbana: Una mirada sobre Puebla, Puerto España, San José y San Salvador. FINANCIADO POR EL GRUPO INTERUNIVERSITARIO DE MONTREAL (GIM) Y EL APOYO DE LA AGENCIA CANADIENSE DE DESARROLLO INTERNACIONAL (ACDI), Julio, 2006, 207 pp. \$ 9,00

Los desafios del desarrollo y la integración de Centroamérica desde la perspectiva de las mujeres: Memoria I Encuentro Regional de Mujeres Líderes. (FINANCIADO CON EL APOYO DE DFID, PAIRCA, PNUD, UNIFEM KAS, ASDI – SAREC), Agosto, 2006, 271 pp. (Donado)

Revista Centroamericana de Ciencias Sociales N.º I, VOL. III LaDawn Haglund, Ana Laura Touza-Lara, Rodolfo Calderón Umaña, Allen Cordero, Otto Argueta, Roberto López, Marta Susana Castrillo. FLACSO/ASDI, Julio, 2006, 252 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 28/02/07. \$ 7,50

La diáspora de la posguerra. Autor Abelardo Morales Gamboa, 1.^a Edición, San José, CR, FLACSO, 2007, 368 p. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 19/03/07. \$ 6,00

La piel de Centroamérica. Autor Edelberto Torres-Rivas. 1.^a Edición, marzo 2007, San José, CR, FLACSO, 284 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 11/05/07. \$ 8,00

Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, N.º 2, VOL. II, Gustavo Palma Murga, Juliana Martínez Franzoni, Libia Herrero Uribe, Rocío Guadarrama Olivera, José Luis Torres Franco, Sarriá Acevedo, Elvis Geovany Trejo Teruel, Claudia Patricia Juárez Membreño, FLACSO, Sede Costa Rica, diciembre 2006. Financiado por la Agencia Sueca de Cooperación para el Desarrollo Internacional (ASDI). \$ 7,50

Migración, empleo y pobreza. Autores: Abelardo Morales y Carlos Castro, FLACSO/ASDI, noviembre 2006, 274 pp. Apoyo Institucional de la Agencia Sueca de Cooperación para la Investigación (SAREC). Entró el 21/02/07. \$ 10,00

Ética, Política y Pobreza. Edición y supervisión: Carlos Sojo, FLACSO/PNUD-Nicaragua 2007, 80 pp. Entró el 25/10/2007.

Colección de Cuadernos de Ciencias Sociales (\$ 2,00 c/u)

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 138: Derechos Humanos, Niñez y Adolescencia, Ludwig Guendel, Manuel Barahona, Eduardo Bustelo. FLACSO – SAREC, Setiembre, 2005. 127 pp.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 139, El espacio de la política en la gestión pública, Leonardo Garnier. FLACSO – SAREC, Noviembre, 2005. 119 pp.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 140, Pobreza Infantil conceptos, medición y recomendaciones de políticas públicas. Alberto Minujin, Enrique Delamónica, Alejandra Davidziuj. FLACSO – SAREC, Febrero, 2006, 91 pp.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 141: Mito y Poder. Sobre la diferencia entre feminidad y masculinidad en la novela *Cassandra* de Christa

Wolf, Roxana Hidalgo Xirinachs FLACSOSAREC, abril, 2006, 79 pp. Entró el 21/02/07.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 142: Pobreza, exclusión social y desarrollo. Visiones y aplicaciones en América Latina. Carlos Sojo (compilador).

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 143: Mestizaje, indígenas e identidad nacional en Centroamérica: De la Colonia a las Repúblicas Liberales. Ronald Soto Quirós. Setiembre 2006.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 144: Migraciones y división social del espacio. El asentamiento de la población nicaragüense en el cantón Central de San José, Costa Rica. Edith Olivares Ferreto. Noviembre 2006.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 145: El largo camino hacia la policía comunitaria: Las estrategias de derechos humanos para la policía en Costa Rica. Quirine Eijkman.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 146: Democratización interna de los partidos políticos en Costa Rica. Dr. Luis Antonio Sobrado González. Abril 2007.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 147: Qué significa ser de izquierda en el siglo XXI. Notas para una crítica de la razón revolucionaria. Edelberto Torres-Rivas, Enrique Gomáriz Moraga. Junio 2007

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 148: Paternidad interrumpida e idiomas masculinos emergentes. Yajaira Ceciliano N. Agosto 2007.

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 149: (En proceso)

Cuaderno de Ciencias Sociales N.º 150: La fotografía como fuente de sentidos. Hugo José Suárez. Agosto 2008

Publicaciones recientes de FLACSO-Programa El Salvador

PREPARÁNDOSE PARA EL FUTURO. COMPETENCIAS BÁSICAS DE JÓVENES ESCOLARIZADOS SALVADOREÑOS. Maria Antonieta Beltrán. FLACSO-Programa El Salvador, 1.^a Edición. Noviembre 2007. \$8.50

LA PIEL DE CENTROAMÉRICA. UNA VISIÓN EDPIDÉRMICA DE SETENTA Y CINCO AÑOS DE SU HISTORIA. Edelberto Torres Rivas. FLACSO-Programa El Salvador, 1.^o Edición. Agosto 2007. \$8.00

LA POLARIZACIÓN POLÍTICA EN EL SALVADOR. Álvaro Artiga González, Carlos Dada, David Escobar Galindo, Hugo Martínez, Gloria Salguero Gross, Rubén Zamora y Roberto Turcios. FLACSO-Programa El Salvador y FUNDAUNGO 1.^a Edición. Julio 2007. \$4.50

Colección Debates Serie de Investigación

Debates Serie de Investigación N.º 4. El Pacífico también cuenta. Centroamérica y la APEC. Napoleón Campos. FLACSO-Programa El Salvador, 1.^a Edición. Abril, 2007. \$2,50

Debates Serie de Investigación N.º 5. EDUCO y Capital Social Comunitario: Una agenda nueva para el desarrollo local. Carlos Briones. FLACSO- Programa El Salvador, 1.^a Edición. Junio, 2007. \$2,50

Lineamientos para autores

La Revista Centroamericana de Ciencias Sociales (RCCS) constituye un espacio para quienes deseen publicar artículos sobre la realidad social centroamericana, desde la perspectiva histórica, sociológica, antropológica o politológica. La Revista acepta artículos basados en investigación empírica sustantiva y documental o que introduzcan debates teóricos pertinentes para la comprensión del contexto centroamericano. Se tomarán en cuenta solamente artículos inéditos en español o en inglés que no hayan sido enviados simultáneamente a otra publicación. Los artículos aceptados en principio por la dirección de la Revista son sometidos a la consideración de dos evaluadores profesionales independientes, antes de definir su publicación.

La Revista consta de tres secciones. La principal intentará tener naturaleza temática, pero está igualmente abierta a otras contribuciones que no correspondan al tema seleccionado. La sección “Voces Nuevas” está reservada a investigadores nuevos, especialmente a estudiantes de posgrado con tesis ya concluidas. Finalmente, hay una sección de reseña bibliográfica.

Junto con el artículo, los autores deben enviar un currículum resumido no mayor de dos páginas, y señalar la sección de la Revista en la que quieren publicarlo.

La extensión para artículos de la sección principal es de un máximo de 12.000 palabras incluyendo notas y referencias bibliográficas. En la sección “Voces Nuevas” se reduce a 10.000 palabras. Y cada reseña bibliográfica no debe exceder las 900 palabras. El texto principal se debe presentar en, Times New Roman 12 pts, mientras que las notas irían en 11 pts.

Las referencias en el texto deben aparecer de la siguiente forma: sea “...se ha argumentado (Torres-Rivas, 1984) que...” o “...Torres-Rivas, (1984) ha argumentado...”, si la referencia remite a una página o sección, específica debe aparecer de la siguiente manera (Torres-Rivas, 1984:37) o, (Torres-Rivas, 1985: 30-40).

Las notas deben ir a pie de página y deben limitarse al mínimo posible. La bibliografía irá al final de artículo y debe seguir el siguiente estilo:

Libros: Acuña Ortega, V.H. (1986): *Los orígenes de la clase obrera en C.R: las huelgas de 1920 por la jornada de 8 horas*, (San José CENAP/CEPAS).

Artículos en libros: Baumaister, E. (1993): Guatemala: los trabajadores temporales en la agricultura, en S. Gómez y E. Klein (eds.): *Los pobres del campo. El trabajo eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC).

Artículos en revista: Uthoff, A. y Pollack, M. (1985): “Análisis microeconómico del ajuste del mercado del trabajo en Costa Rica, 1979-1982”, *Ciencias Económicas*, Vol. V, N.º 1.

Utilice letras (por ejemplo, Pérez Brignoli 1994a, Pérez Brignoli 1994b) para diferenciar trabajos de un mismo(s) autor(es) en el mismo año.

Los cuadros tendrán numeración consecutiva (cuadro 1, cuadro 2...) así como las figuras o diagramas. En el caso de los cuadros debe contener la fuente de los datos.

Los apartados se numerarán con números arábigos. En caso de subapartados, se mantiene el número del correspondiente apartado y se le añade un punto seguido de otro número. Por ejemplo: 1.1, 1.2, etc.

Los artículos deben acompañarse de un doble resumen, en español y en inglés, del artículo. Cada resumen no debe superar las 100 palabras.

Enviar los artículos a la siguiente dirección electrónica:
fsalas@flacso.or.cr, atención Flor Salas,
especificando que se trata de un artículo para la RCCS.

