

## EL ESTADO EN TRANSFORMACIÓN

Pocas veces el papel del Estado ha sido tan cuestionado como en la actualidad, al punto que términos como “Estados fallidos” han entrado al discurso popular. Dichas preocupaciones obligan a volver la mirada a cuestiones estratégicas sobre la naturaleza del Estado, sus funciones, y capacidades. Aquí se propone una exploración inicial de la relación entre el Estado y temas como la brechas rurales-urbanas o las inversiones agroindustriales y extractivistas en los territorios. Las interrogantes de fondo tienen que ver con la diversidad de lógicas con que los Estados funcionan de un territorio a otro, aún dentro de los mismos países. Aunque no se pretende dar una respuesta definitiva a dichas cuestiones, la intención aquí es destacar su importancia para la gobernanza territorial.

### Lógicas diferenciadas del Estado y su vínculo con el territorio

Se observa a lo largo de la región un Estado con fuertes deficiencias, en particular en espacios rurales. Las cifras oficiales de cada país evidencian la prioridad presupuestaria en la zona urbana, desproporcional a la distribución geográfica de las poblaciones, no asignando más del 26.1% del presupuesto nacional para la zona rural: Costa Rica 8.7%, Panamá 12.9%, El Salvador 16.0%, Honduras 21.9%, Guatemala 25.1% y Nicaragua 26.1% (ICEFI, 2018). Lo que evidencia que los gobiernos de la región invierten poco en el área rural y ello profundiza las carencias institucionales en determinados territorios.

Sin embargo, las diferentes expresiones de la debilidad del Estado son manifestaciones de un fenómeno más complejo por el cual los aparatos estatales operan con lógicas diferenciadas dentro de su territorio nacional. Tenemos, por una parte, el papel activo del Estado en la configuración de territorios de interés para la agroindustria, nexos que se aprecia mejor en la vertiente del Pacífico centroamericano, y algunas zonas de la vertiente Atlántica. En estos territorios el Estado ha consolidado sistemas de gobernanza alrededor de derechos individuales de propiedad, y las inversiones en nuevos cultivos de exportación se ven beneficiadas por leyes de comercio e inversión, además de servicios de distinta índole facilitados por los gobiernos (Davis y Díaz, 2015).

Por otra parte, el apoyo del Estado a las industrias extractivas, es más notorio en las áreas de mediana elevación donde se concentran las concesiones mineras, así como en tierras de la vertiente del Caribe donde gravitan intereses petroleros y madereros. La institucionalidad estatal ha jugado un papel instrumental en el despliegue territorial de dichos intereses, mediante marcos que posibilitan la inversión, la facilitación activa de permisos, así como la cooperación de los gobiernos locales. Adicionalmente, la acción estatal también ha favorecido la configuración de territorios turísticos en zonas costeras, zonas arqueológicas y de paisajes con valor ecológico y cultural (Davis y Díaz, 2015).

Otra expresión de la territorialidad del Estado se observa en espacios que históricamente han tenido limitada relevancia económica, y que algunos han denominado como áreas “grises” (Hale, 2011). Se trata de áreas de fronteras forestales, como El Petén en Guatemala, Olancho y la Muskitia en Honduras, la Costa Atlántica Nicaragüense, Talamanca en Costa Rica y el Darién en Panamá. En estas áreas persisten instituciones

indígenas que gestionan masas forestales de extensión significativa. Sin embargo, existe una notable ausencia de un proyecto consolidado de Estado en estas zonas, mientras que su actuación por medio de las municipalidades y áreas protegidas frecuentemente ha complicado o inducido el colapso de instituciones tradicionales de acción colectiva (Davis et al., 2015). Allí donde estas instituciones son más débiles, se presenta una competencia desordenada por los recursos naturales, mayor presencia de narcotráfico y de poderes fácticos (PRISMA, 2014).

La presencia de estos proyectos reconfigura las relaciones de poder en los territorios y genera fuertes problemáticas ambientales y sociales (Davis y Díaz, 2015; Cuéllar et al., 2012). Ello se observa, por ejemplo, en los conflictos socio-ambientales generados por grandes proyectos de inversión en territorios indígenas, o las grandes poblaciones desplazadas por la agroindustria (Cuéllar et al., 2012). En la mayoría de los países centroamericanos, los pueblos indígenas pueden, en teoría, contar con la garantía de procesos de Consentimiento Libre, Previo e Informado (CPLI), pero el aparato estatal pocas veces tiene la capacidad de implementarlos bajo un estándar mínimo de consulta. Con frecuencia, los conflictos socio-ambientales son procesados de forma limitada, y/o solamente a través de su aparato coercitivo (judicial, policial, militar), en ocasiones participando de la intimidación, desplazamiento y despojo de comunidades rurales. En síntesis, el Estado resulta bastante efectivo al proteger las pretensiones de control territorial de los inversionistas, pero carece de capacidades territoriales para gestionar las implicaciones de dichas dinámicas (Davis y Díaz, 2015; Cuéllar et al., 2012).

## Las fuerzas que moldean el Estado

Las contradicciones de los aparatos estatales no se explican solamente por “fallas” institucionales como la corrupción. Es importante preguntarse cuáles son las fuerzas que históricamente y en el presente han moldeado sus prioridades. Hubo momentos en la historia de Centroamérica en que se avanzó en inclusión social, con la formulación de códigos de trabajo y la creación de los institutos de seguridad social (décadas de los cuarenta y cincuenta). Posteriormente se dieron cambios constitucionales que dotaron a los Estado con funciones orientadas a impulsar el desarrollo económico y la modernización social. Si bien dicho Estado desarrollista era un Estado con funciones ampliadas, no era fuerte en el sentido de la legitimidad de sus instituciones, o de contar con suficiente autonomía frente a las élites agrarias, tampoco en su capacidad de producir bienes públicos. En todo caso, durante el período 1950-1970, en todos los países centroamericanos, crecieron los presupuestos públicos, se construyeron importantes obras de infraestructura y se crearon instituciones de planificación económica y fomento productivo (Bulmer-Thomas, 1987; Vilas, 1994; Torres-Rivas, 2011).

El modelo desarrollista benefició principalmente sectores urbanos, tales como trabajadores con un empleo formal, excluyendo a la gran mayoría de la población rural (Vilas, 1994; Pérez-Sainz, 2014). Por otra parte, con la excepción de Costa Rica, el proceso estuvo a cargo de regímenes militares que rechazaron realizar reformas políticas. Solamente en Costa Rica, y en cierta medida en Honduras, se atendieron las demandas de tierra del campesinado. Si bien el modelo permitió diversificar las fuentes de acumulación, todavía en la década de los setenta el fundamento del poder estaba en el agro, especialmente en Guatemala y El Salvador (Vilas, 1994; Torres-Rivas, 2011). De este modo, la apertura política se dio como respuesta a desafíos revolucionarios y como resultado de acuerdos que pusieron fin a los conflictos armados (Robinson, 2011; Torres-Rivas, 2011). Estos procesos contribuyeron a generar expectativas en el sentido de que, por fin, el Estado atendería las aspiraciones de inclusión cultural y económica de las poblaciones rurales, indígenas, afrodescendientes y otros sectores excluidos.

Pero esta legitimación de expectativas sociales y políticas se dio al mismo tiempo que los gobiernos realizaban el *ajuste estructural* de las economías, lo que se manifestó en la supresión de aquellas funciones estatales que pudieran significar un bloqueo a las nuevas estrategias de acumulación en el marco de la globalización (Robinson, 2011). En este regreso a un Estado de funciones reducidas fue clave el condicionamiento de créditos y cooperación técnica por parte de actores internacionales como el Fondo Monetario Institucional (FMI), el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) (Robinson, 2011). Los beneficiarios de este modelo de Estado han sido aquellos sectores vinculados a los circuitos globales de acumulación (exportaciones, servicios financieros y logísticos, turismo). Así, la funcionalidad del Estado neoliberal se verifica en su capacidad para asegurar la estabilidad de las variables macroeconómicas; subvencionar la producción de infraestructura y bienes públicos claves para la actividad económica; y mantener la estabilidad social y política (Robinson, 2011). Los esfuerzos por dotar de gobernabilidad y estabilidad al modelo se expresan en otros rasgos del proceso de globalización: en la proliferación de espacios e instrumentos inter-estatales que comprometen a los Estados con algunas iniciativas de protección de los derechos humanos y la protección ambiental, como por ejemplo los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

El resultado de todo ello es una institucionalidad que actúa con distintas lógicas y se expresa en distintas territorialidades, como se ha mencionado. Tenemos así, por una parte, estructuras estatales con mandatos de protección social, laboral, gestión ambiental o incluso desarrollo rural, pero con escaso apoyo político y recursos fiscales para responder a esas demandas. Al mismo tiempo, otras áreas del aparato estatal, con mayor poder político, facilitan la expansión de formas de acumulación basadas en la explotación de recursos naturales y mano de obra barata, profundizando así las problemáticas sociales y ambientales más urgentes en la región.

Todo ello no es casualidad, las condiciones precarias del empleo y el control sobre los recursos naturales han sido, históricamente, condición importante para la acumulación de las élites. Así, los problemas sociales y ambientales que se vinculan a la precariedad rural (migración, narcotráfico, degradación ambiental), y que atentan contra el mismo sistema Estado-sociedad, son un producto de la institucionalidad estatal y de las fuerzas que la moldean. Tristemente, al igual que hace 25 años cuando se firmaron los acuerdos de paz en Centroamérica, la población en muchos territorios se ve resignada a vivir una ciudadanía “*restringida y subordinada, a menudo manipulada, alejada de los derechos y deberes de una ciudadanía nacional y universal*” (Demyk, 1995).

## Implicaciones para una agenda de diálogo e investigación

La coyuntura vigente nos permite retomar los debates sobre el papel de los estados en la construcción de sociedades más justas, democráticas y sustentables. Frecuentemente lo que más ha dividido a los grupos y movimientos que comparten estas metas, es la visión de cómo interactuar con el aparato estatal: entre las apuestas estructurales-sistémicas y las agendas mucho más enfocadas en metas inmediatas y cotidianas, hay una amplia gama de estrategias, muchas de las cuales no son excluyentes entre sí. Una nueva agenda de investigación puede indagar en preguntas como:

¿Cuáles son las limitaciones del Estado que le impiden avanzar hacia la construcción de sociedades más justas? y ¿cómo la coyuntura actual influye en la evolución de dichas limitaciones?;

¿Cómo se puede lograr una articulación constructiva entre la sociedad civil y el Estado que permita avanzar hacia institucionalidades verdaderamente democráticas y transparentes en la región?;

¿Cuáles estrategias son más efectivas desde el mercado y la sociedad civil para contrarrestar las debilidades del Estado?; ¿A qué escala resulta más estratégica la actuación conjunta (local, nacional, transnacional)?

## Referencias

- Bulmer-Thomas, V. (1987). *The Political Economy of Central America since 1920*. Cambridge University Press, Nueva York.
- Cuéllar, Nelson (Coord), Andrew Davis, Fausto Luna y Oscar Díaz (2012). *Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas*. Fundación PRISMA, San Salvador.
- Davis, Andrew, Susan Kandel, Fausto Luna, Laura Sauls (2015). *Gobernanza basada en derechos: experiencias de autoridades territoriales en Mesoamérica*. Fundación PRISMA, San Salvador.
- Davis, Andrew y Oscar Díaz (2015). *Adaptación y acumulación: Desafíos, contradicciones e implicaciones para la gobernanza territorial en el Corredor Seco Centroamericano*. Fundación PRISMA, San Salvador.
- Demyk, Noëlle (1995). "Los territorios del Estado-nación en América Central. Una problemática regional", en Arturo Taracena Arriola y Jean Piel, *Identidades nacionales y Estado moderno en Centroamérica*. San José, DRCST-CEMCA-FLACSO-EUCR, San José.
- Hale, Charles (2011). "Resistencia para que? Territory, Autonomy and Neoliberal Entanglements in the 'Empty Spaces' of Central America". *Economy and Society*. 40(2), 184-210.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2018). *Centroamérica, República Dominicana: Oportunidades y Desafíos para el Desarrollo de la Región*. San Salvador.
- Miranda Delgado, R. (2018). "Sistemas políticos de Centroamérica. Análisis histórico comparado". *Temas de Nuestra América. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 34(64), 83-106. <https://doi.org/10.15359/tdna.34-64.6>
- PRISMA (2014). *Pueblos Indígenas y Comunidades Rurales Defendiendo Derechos Territoriales: Estudios de Caso sobre Experiencias de Prevención y Defensa ante el Narcotráfico y Crimen Organizado en Mesoamérica*. Fundación PRISMA/AMPB, San Salvador.
- Pérez Sáinz, J. P. (2014). *Mercados y bárbaros. La persistencia de desigualdades de excedentes en América Latina*. FLACSO, San José
- Robinson, W. I. (2011). *Conflictos Transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. UCA Editores, San Salvador
- Torres-Rivas, E. (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios*. F&G Editores, Guatemala.
- Vilas, C. M. (1994). *Mercado, estados y revoluciones: Centroamérica, 1950-1990*. UNAM, México.