

¿Es reformable el capitalismo salvadoreño?

Iniciar una discusión sobre las posibilidades de reforma del capitalismo salvadoreño es abrir el espacio para la polémica y las posiciones encontradas. No obstante, ello podría ser provechoso si, por un lado, se avanzara teóricamente en una mejor comprensión de la sociedad que tenemos; y, por otro, surgieran líneas de acción estatales y privadas de ese debate, que permitieran a la mayoría de salvadoreños vivir un poco mejor de como viven ahora. Es decir, no se trataría, por el momento, de abanderar una transformación estructural de la sociedad, sino de explorar posibles rutas de cambio social, económico y político que, en el marco de las reglas del mercado y de la democracia política, permitan diseñar un nuevo estilo de gestión estatal.

Quizás suene a perogrullada, pero la gestión que se ha hecho de los recursos del país, en los planos social, económico y medioambiental, no ha sido ni la más eficiente, ni la más justa para la mayor parte de sus habitantes. Se puede sostener la tesis de que es imposible una gestión distinta de El Salvador; es decir, que la mayoría de salvadoreños está condenada a vivir en la pobreza y la inseguridad mientras el país esté inserto en una lógica socio-económica capitalista. También se puede sostener la tesis opuesta. Esto es, que el capitalismo salvadoreño no tiene por qué condenar necesariamente a más de la mitad de sus ciudadanos a la pobreza, la marginalidad y la inseguridad, pero que, para que ello pueda darse, es urgente poner en marcha una serie de reformas al modo cómo el

mismo ha sido gestionado, prácticamente a lo largo de todo el siglo XX. Esta segunda vía de análisis apuntaría a una *propuesta de gestión socio-económica y medioambiental*, alternativa a la que ha prevalecido en el país y que ha dado paso a una situación de vulnerabilidad y de inseguridad social generalizadas¹.

No cabe duda de que una propuesta como la apuntada, sobre todo cuando en la misma se trasluce un interés por proponer una nueva forma de gestionar el capitalismo salvadoreño, inmediatamente va a ser vista como una iniciativa “reformista”, que busca poner “parches” al capitalismo, dejando en pie sus cimientos estructurales. Desde esta óptica, un enfoque como el que anima estas reflexiones merecería ser rechazado de antemano, en tanto que no cuestiona al “sistema” capitalista, cuya superación definitiva sería la única alternativa real a los problemas más acuciantes de la humanidad.

Obviamente, no se tiene que desestimar el alcance de una crítica como la señalada. El capitalismo —como sistema de producción y como forma de convivencia social— tiene indudables debilidades estructurales, que hacen legítima la preocupación por la búsqueda de un sistema socio-económico alternativo. El capitalismo, dicho sin más, es un sistema económico regulado por el mecanismo de mercado. Su finalidad fundamental estriba en generar riqueza, a partir de una producción y de un consumo que no se detienen ante nada, ni ante nadie: ni ante la naturaleza ni ante la saturación de

1. Algunos de los ejes de esta propuesta han sido delineados en L. A. González, “Un necesario cambio de marcha en El Salvador”, *ECA* 629, marzo, 2001, pp. 255-260.

los consumidores. Se trata, en una palabra, de un sistema socio-económico depredador y consumista, cuyo principal motor es la generación de riqueza con miras a la creación de más riqueza, sin importar el cómo y el dónde sea generada.

Esta dinámica de acumulación desenfadada da lugar a una serie de efectos nocivos, ecológicos y económicos, cuyo origen se encuentra, como señala Robert Heilbroner, en el “funcionamiento del sistema”. Según este mismo autor, “algunos [de esos problemas] están causados por las dificultades relativas a ambición de capital, otros por las características del mismo mecanismo de mercado, otros por la interdependencia entre estos dos ámbitos”².

Con todo, no hay que obviar el hecho de que las sociedades que articulan su sistema económico en torno al mercado —las llamadas “sociedades liberales capitalistas”— han demostrado ser más eficaces, tal como lo demuestra su éxito sobre el modelo de intervención estatal, implantado en la antigua ex Unión Soviética, el cual, a la larga, no resistió la competencia con el modelo de libre mercado. Como apunta el mexicano Octavio Paz, “el mercado libre ha mostrado que es más eficaz, eso es todo. Las consecuencias de la estatización de la economía están a la vista: baja productividad, estancamiento, mal uso y dilapidación de los recursos humanos y naturales, obras faraónicas (pero sin la belleza de los egipcios), escasez generalizada, servidumbre de los trabajadores y un régimen de privilegios para la burocracia”³.

Ahora bien, la eficacia del mercado llega hasta donde llega su eficiencia y no más allá. Es decir, el mercado no está hecho ni busca responder a los problemas de pobreza, injusticia y desigualdad, que abaten a la mayor parte de la población en el mundo, los cuales, en gran medida, son provocados por el imperio de su lógica productivista y depredadora. Incluso quienes reconocen el aumento del bienestar asociado al desarrollo del capitalismo, no dejan de insistir en su tendencia a generar polos extremos de riqueza y miseria. Así, en palabras de Robert Heilbroner, “tan inconfundible como el aumento del bienestar, a consecuencia del desarrollo afortunado del capitalismo, ha sido también la aparición de una nueva forma de miseria

social —no se trata ya del antiguo azote de las malas cosechas, los asaltos de los saqueadores o la simple injusticia, sino de un efecto secundario ‘económico’ sin precedentes en sociedades anteriores—. Este efecto secundario fue la tendencia del proceso de crecimiento a generar simultáneamente riqueza y miseria, como parte del funcionamiento del proceso mismo de producción”⁴.

En este marco, ni siquiera el fracaso de los “socialismos reales” resta legitimidad a la necesidad de reflexionar sobre las alternativas al capitalismo. Ahora bien, la contrapartida razonable de esas propuestas tiene que ser su *factibilidad*, es decir, sus posibilidades reales de ser llevadas a la práctica. Especular sobre “el mejor de los mundos posibles” está bien; diseñar el escenario futuro más justo e igualitario para la humanidad, está mucho mejor. Y es que, en definitiva, la especulación y las propuestas utópicas ayudan a combatir el aletargamiento mental y el conformismo social, dos obstáculos importantes para avanzar hacia nuevos niveles de humanización. Desde otro punto de vista, un proyecto social utópico —que supere definitivamente las miserias del presente— puede ser (a la manera kantiana) un *principio regulador ético y cognoscitivo* que obligue a avanzar hacia una mejor condición humana, aunque sin la certeza absoluta de que tal proyecto va a ser definitivamente realizado.

Pero el empeño por lograr el mejor de los mundos posibles tiene —cuando se apuesta por su realización definitiva— al menos los siguientes riesgos: (a) apostarle a una concreción histórica determinada como la realización del ideal de sociedad buscado (tal como sucedió con los modelos socialistas), con la subsiguiente frustración —intelectual, moral y social— ante su fracaso; (b) insistir neciamente en la defensa de una alternativa (el socialismo) difícilmente defendible teórica e históricamente; (c) clamar por la necesidad de un nuevo sistema socio-económico alternativo al capitalismo (que no es el socialismo tal como se concretó en la ex Unión Soviética y sus satélites) como la única solución a los males de la humanidad, pero sin aclarar cuáles deberán ser sus características; (d) renegar de cualquier propuesta teórica y

2. R. Heilbroner, *El capitalismo del siglo XXI*, Barcelona, 1996, p. 112.

3. O. Paz, “Itinerario”, en *Ideas y costumbres. La letra y el cetro I. Obras completas (IX)*. México, 1995, p. 55.

4. R. Heilbroner, *El capitalismo del siglo XXI...*, pp. 47-48.

política que tenga como meta expresa la realización de una reforma del sistema socio-económico capitalista imperante, por considerar que una propuesta de ese tipo no es lo suficientemente radical⁵.

Desde esta última perspectiva, el único cambio es el cambio de sistema; los cambios menores, dentro del sistema vigente, no hacen más que reforzarlo, al margen de cuánto mejoren la vida de los ciudadanos. Así, los cambios “incrementales”⁶ o la “ingeniería social fragmentaria”⁷ no tienen ningún atractivo, en tanto que se apuesta por lo que Karl Popper llama la “ingeniería social utópica”, la cual “busca remodelar ‘a toda la sociedad’ de acuerdo a un determinado plan o modelo; busca ‘apoderarse de las posiciones clave’ y extender el ‘poder del Estado... hasta que el Estado se identifique casi totalmente con la sociedad’, y busca, además, controlar desde esa ‘posiciones clave’ las fuerzas históricas que moldean el futuro de la sociedad en su desarrollo: ya sea parando ese desarrollo, ya previendo su curso y adaptando la sociedad a dicho curso”⁸.

Pues bien, es precisamente aquí donde quisiéramos situar nuestra propuesta: en la necesidad y posibilidad de introducir *cambios incrementales* al capitalismo salvadoreño en orden a lograr que quienes lo habitan vivan mejor de cómo viven actualmente. Se pretende evitar la respuesta fácil —y radical— que diría: “no hay forma de lograrlo, más que transformando estructuralmente el capitalismo salvadoreño y, más aun, el capitalismo neoliberal mundial”. Quizás la felicidad total y absoluta, en igualdad y bienestar, deba aguardar a esa transformación estructural y sistémica; quizás no debemos conformarnos hasta alcanzarla. Pero, mientras se diseña el modelo socio-económico *factible* que permita arribar a aquella situación ideal de felicidad, hay cosas urgentes que hacer y, ni modo, tienen que

ser intentadas —al menos intentadas— dentro del capitalismo. En lo que a los salvadoreños concierne, no hay que descartar que esos intentos de cambio deban ser efectuados al interior del capitalismo salvadoreño.

¿En qué consisten la ingeniería social fragmentaria y el incrementalismo? ¿De qué forma pueden aportar líneas de acción para las reformas que El Salvador requiere en los ámbitos económico, social y político?

Pues bien, antes que nada hay que anotar que la ingeniería fragmentaria y el incrementalismo son parte de la llamada “ingeniería social”, cuya tesis fuerte es que el conocimiento del comportamiento humano debe permitir encaminar ese conocimiento hacia prácticas inmediatas que mejoren el ambiente institucional. No se trata de mejoras revolucionarias, sino de cambios controlados por los agentes sociales. Un autor que aportó ideas interesantes a la ingeniería social fue Karl Popper, quien piensa que los límites del conocimiento humano imponen una “ingeniería social fragmentaria”, en la cual lo que se busca no sólo es tener el mayor control posible sobre los “efectos secundarios” de los cambios que se ejecutan, sino no com-



5. Esta es una crítica que se ha hecho, por ejemplo, a la propuesta de la “tercera vía”, elaborada por Anthony Giddens. Ver A. Giddens, *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, 1998.
6. Ch. Liddblom, “Vuelve a aplicarse la ciencia del ‘salir del paso’ —sin obtener aún resultados definitivos”, en *Democracia y sistema de mercado*, México, 1999, pp. 343-372.
7. K. Popper, *La miseria del historicismo*, Madrid, 1999.
8. *Ibid.*, pp. 81-82.

prometirse con procesos de transformación cuya complejidad impida saber qué es lo que se está haciendo.

Según Popper, “aunque [el ingeniero fragmentario] quizás abrigue algún ideal concerniente a la sociedad ‘como un todo’ —su bienestar general, quizás—, no cree en el método de rehacerla totalmente. Cualesquiera que sean sus fines, intenta llevarlos a cabo con pequeños ajustes y reajustes que pueden mejorarse continuamente. Sus fines pueden ser de diversas clases, por ejemplo: la acumulación de riqueza y poder por parte de ciertos individuos o de ciertos grupos; o la distribución de la riqueza y el poder; o la protección de ciertos ‘derechos’ de individuos o grupos, etcétera”⁹.

Lo opuesto al camino fragmentario es el camino holístico o totalizante —concretado en la “ingeniería social utópica”—, que no controla los efectos secundarios y termina como algo fuera de control, con costos elevados para la sociedad. Pero no se trata sólo de eso. Se trata, desde la óptica de Popper, de la *imposibilidad* de seguir la ruta del cambio total, siendo así que quienes proclaman este método “en la práctica, siempre se refugian en una aplicación irreflexiva y chapucera, aunque ambiciosa y despiadada, de lo que es un método fragmentario sin su carácter cauto y autocrítico. La razón es que en la práctica el método holístico resulta imposible; cuanto más grandes sean los cambios holísticos intentados, mayores serán las repercusiones no intencionadas y en gran parte inesperadas, forzando al ingeniero holístico a recurrir a la *improvisación fragmentaria*”¹⁰.

En la línea de la ingeniería social fragmentaria se sitúa la corriente incrementalista que, en el marco de la discusión sobre las políticas públicas, cobró vigencia a partir de la década de los años ochenta en los ambientes políticos y económicos de Estados Unidos y Europa. Una de las principales tesis del incrementalismo es que los cambios sociales y económicos más eficaces son los *pequeños cambios*, cuya acumulación progresiva puede dar lugar a transformaciones verdaderamente revolucionarias, evitando los costos de un cambio abrupto y vio-

lento. “En principio —dice Charles Lindblom—, el incrementalismo en política no es un movimiento lento. Por tanto, no constituye necesariamente una táctica conservadora. Una secuencia rápida de pequeños cambios puede lograr con más facilidad un cambio drástico del *status quo* superando los cambios políticos mayores pero poco frecuentes. Si la velocidad del cambio proviene del tamaño y la frecuencia de los pasos que se dan, los cambios incrementales del modelo constituyen, en circunstancias ordinarias, el método de cambio más rápido entre los hasta hoy conocidos [...] Los cambios incrementales pueden hacerse rápidamente porque sólo son incrementales. No producen conmociones, no provocan antagonismos graves ni cismas paralizantes, como sucede con los cambios drásticos”¹¹.

Asimismo, para el autor citado, el incrementalismo tiene la ventaja de la flexibilidad: en cada situación crítica se tiene que tomar la decisión que permita “salir del paso”, puesto que no se está aferrado dogmáticamente a compromisos de largo plazo, inflexibles y dogmáticos. En otras palabras, la política incremental es “‘inteligentemente exploratoria’ cuando se vincula a secuencias de ensayo y error. Reduce los peligros en las controversias políticas, con lo cual anima a los perdedores a conformarse con sus pérdidas y a no perturbar el sistema político. Ayuda a conservar un consenso general más o menos vago sobre valores básicos [...], que mucha gente considera indispensables para la aceptación amplia y voluntaria de un gobierno democrático”¹².

En definitiva, desde el horizonte del incrementalismo y de la ingeniería social fragmentaria, sería costoso para la sociedad y el Estado comprometer a los agentes sociales en proyectos de largo plazo de todo o nada. Lo mejor y más provechoso para todos es ir obteniendo pequeñas ventajas, paso a paso, en lugar de apostar por un proyecto totalizante, cuyos logros sólo se verán en un futuro improbable.

Ahora bien, ¿qué condiciones son necesarias para que cambios incrementales y fragmentarios mejoren la vida de la gente que vive bajo sistemas económicos capitalistas?

9. *Ibid.*, pp. 80-81.

10. *Ibid.*, pp. 82-83.

11. Ch. Lindblom, “Vuelve a aplicarse la ciencia del ‘salir del paso’ —sin obtener aún resultados definitivos”, en *Democracia y sistema de mercado...*, p. 354.

12. *Ibid.*, p. 354.

Ante todo, las medidas incrementales y fragmentarias deben sostenerse en un *entramado institucional*, que garantice tanto su puesta en marcha como su eficacia. Popper insiste en la importancia de las instituciones para la realización de las reformas que necesita la sociedad. En su opinión, “de la misma forma que la tarea del ingeniero físico consiste en proyectar máquinas y ponerlas en funcionamiento, la tarea del ingeniero social fragmentario consiste en proyectar instituciones sociales y reconstruir y manejar aquellas que ya existen [...] Las veré [a las instituciones] como medios para ciertos fines, o como algo transformable para ser puesto al servicio de ciertos fines; como máquinas más que como organismos”¹³. Esto no quiere decir —insiste Popper— que las instituciones sean “infalibles”, en tanto que dependen ampliamente de las personas: “en el mejor de los casos, pueden reducir la incertidumbre del elemento personal, ayudando a los que trabajan por los fines para los cuales se proyectaron las instituciones, sobre cuya iniciativa y conocimiento personales depende principalmente el éxito de éstas”¹⁴.

Un segundo requisito se expresa en lo que Lindblom llama *ajuste mutuo partidista*, el cual “aparece en diversos grados en todos los sistemas políticos y adopta la forma de toma de decisiones políticas fragmentadas o marcadamente descentralizadas, donde los diversos y más o menos autónomos participantes se afectan de manera mutua [...], lo cual da por resultado que el diseño de políticas manifieste ciertas características interesantes. Una de ellas es que las políticas son consecuencia del ajuste mutuo, mejor descrito como ‘algo sobre lo que se tomó una decisión’. Otra de las características es que en las políticas influye una amplia gama de participantes e intereses [...]. Y otra más, es que la conexión entre una política y las razones que pudieran explicarla sea vaga, debido a que los participantes actúan por diversas razones. Aún hay otra característica: a pesar de la ausencia de o de la debilidad de la coordinación central de los participantes, sus variados tipos de ajustes mutuos (la

negociación es una de ellas) los coordinan, hasta cierto punto, como diseñadores de políticas”¹⁵.

A la par de este ajuste mutuo partidista, Lindblom señala la importancia del *pluralismo* como condición para propiciar reformas institucionales, políticas y económicas, en el marco de las reglas de la democracia y de la economía de mercado. Ambos aspectos favorecen la *negociación* que es el mecanismo clave —un método— para la coordinación de la toma de decisiones y para la elaboración de políticas. “Yo digo que la negociación es un *método* de coordinación, no una obstrucción tolerable de la coordinación. Y objetaría —dice Lindblom— la facilidad con la que algunos teóricos políticos, al desestimar justificadamente el temor de la actividad gubernamental en los Estados Unidos, olvidan los frenos y balances, y otros instrumentos de la negociación, sin tomar en cuenta lo que ha sido y sigue siendo su contribución a la racionalidad y la coordinación en la política pública”¹⁶.

Un tercer requisito tiene que ver expresamente con el *rol del gobierno*, del cual cabe esperar un compromiso decidido con las reformas necesarias para disminuir los efectos sociales perniciosos, que surgen del funcionamiento económico. “¿Qué podemos decir —se pregunta Heilbroner— de los problemas inequívocamente propios del capitalismo? La respuesta es sólo una. Los problemas habrán de afrontarse confirmando una voluntad política. De una u otra manera —los enfoques posibles son muchos— se habrán de refrenar, enderezar o reorientar las tendencias indeseadas del ámbito económico por el único medio capaz de imponer resistencia a la fuerza de la esfera de lo económico, es decir, por medio del gobierno”¹⁷.

Los cambios institucionales, políticos y gubernamentales apuntados no son algo para el futuro, sino prácticas que han venido concretándose en diversos países capitalistas a lo largo del siglo XX. De hecho, si bien existe algo llamado “sistema capitalista” —o capitalismo, a secas— con sus características propias, sus debilidades y límites estructu-

13. K. Popper, *La miseria del historicismo...*, p. 80.

14. *Ibid.*, pp. 79-80.

15. Ch. Lindblom, “Vuelve a aplicarse la ciencia del ‘salir del paso’ —sin obtener aún resultados definitivos”. En *Democracia y sistema de mercado...*, p. 363.

16. Ch. Lindblom, “La negociación: la mano oculta del gobierno”, en *Democracia y sistema de mercado...*, p. 218.

17. R. Heilbroner, *El capitalismo del siglo XXI...*, p. 113.

rales —en cuanto a la igualdad social, el bienestar, el consumo, la tecnología y el uso de recursos naturales—, también es cierto que existe una diversidad de “capitalismos”; es decir, de experiencias nacionales, sociales y culturales en las que se ha concretado fórmulas particulares de capitalismo. Todas ellas comparten algo común —ser capitalistas—, pero no lo son de igual manera, tanto en términos de desarrollo económico como bienestar social, ordenamientos políticos y uso de los recursos naturales. Y una explicación razonable de por qué ello es así tiene que ver con la fortaleza (o debilidad) institucional, con la capacidad (o incapacidad) de los actores sociopolíticos para negociar el diseño y la implementación de las políticas públicas y con la firmeza (endebles) gubernamental para hacer frente a los efectos perversos de la economía de mercado.

En otras palabras, hay experiencias capitalistas que son peores que otras, en términos de desarrollo económico, equidad social y derechos políticos. Una de las cosas que marca la diferencia entre unas y otras concreciones del capitalismo es el *modo de gestión* de las respectivas sociedades, el cual no sólo se sostiene en un determinado entramado institucional, sino que se orienta según las líneas de acción política, emanadas de un proceso de toma de decisiones en el que el Estado y los empresarios juegan un papel decisivo. Qué duda cabe de que un modo de gestión socioeconómica sostenido por un entramado institucional débil y por un Estado sometido a los intereses de determinados grupos empresariales mostrará deficiencias notables, en términos de equidad y justicia sociales. Siendo probable que esas deficiencias se vean disminuidas en un modo de gestión sostenido por instituciones fuertes y por un Estado no sólo capaz de poner límites a la voracidad empresarial, sino también dispuesto a implementar procesos de negociación, en los cuales los ciudadanos puedan intervenir, a través de sus organizaciones y asociaciones.

Aunque es algo sabido, es preciso recordarlo una y otra vez: el capitalismo salvadoreño es de lo peor que hay en términos de bienestar social, ordenamiento político-institucional, desarrollo económico y uso de los recursos naturales. ¿Está condenado el país, mientras continúe integrado en el sistema capitalista, a seguir siendo una las peores concreciones del capitalismo? ¿O es posible introducir algunas

mejoras? ¿Existen argumentos teóricos, históricos y sociológicos que avalen una respuesta positiva a la segunda interrogante? La apuesta que ha animado estas líneas es que sí es posible introducir mejoras en el capitalismo salvadoreño —y a otras experiencias de capitalismo igualmente nefastas para la felicidad y el bienestar de sus ciudadanos—.

La anterior idea debe ser complementada con esta otra: si se quieren limar graves fallas en el capitalismo salvadoreño, es necesaria y urgente la transformación del modelo de gestión (económica, social y medioambiental) prevaleciente hasta ahora. Para ello es preciso, en primer lugar, que el país se fortalezca a nivel institucional; en segundo lugar, que el Estado reafirme su capacidad de autonomía frente a los grupos empresariales¹⁸; y, en tercer lugar, que por en el marco de los ajustes partidario y el pluralismo se implementen procesos de negociación en el diseño y la ejecución de las políticas públicas, de modo que la centralización gubernamental ceda su puesto a la participación y a la cooperación de los diversos actores sociales, políticos y económicos.

En definitiva, la pregunta de si es reformable el capitalismo salvadoreño puede ser respondida afirmativamente. Más aún, hay que decir con contundencia que su reforma es necesaria y urgente, puesto que, de lo contrario, el país continuará en la ruta de la pobreza creciente, la inseguridad y el deterioro de la convivencia social, lo cual en el mediano y largo plazo no será beneficioso para nadie. ¿Es posible reformarlo? Sí, siempre que existan la voluntad y el consenso necesarios para ello. Demás está decir que esta reforma no traerá ni la felicidad absoluta, ni el bienestar total, pero si en algo ayuda a que disminuyan la pobreza, la inseguridad y el deterioro de la convivencia entre los salvadoreños un paso importante se habrá dado. A lo mejor, a este paso —siguiendo criterios incrementalistas y de la ingeniería social fragmentaria— se sumen otros sucesivos que, acumulativamente, se traduzcan en un cambio sustantivo en los ámbitos económico y social, sin despertar enconos ideológicos y disputas interminables acerca de cuál sistema (socialista o capitalista) es más eficiente y justo.

Luis Armando González
Director del CIDAI de la UCA
San Salvador, 18 de junio de 2001.

18. Ver K. Griffith y L. A. González, “Notas sobre la ‘autonomía’ del Estado. El caso de El Salvador”, *ECA* 612, octubre, 1999, pp. 893-910.