

## *índice*

### **TEMA CENTRAL: ECONOMIA**

#### UN EXAMEN DE LAS ALTERNATIVAS

#### **¿PUEDE LA POLÍTICA EXPANSIONISTA DOMÉSTICA TENER ÉXITO EN UN ENTORNO GLOBAMENTE INTEGRADO?**

ROBERT POLLIN ..... 7

#### LA CRISIS ASIÁTICA

#### **IMPACTOS REGIONALES, GLOBALES Y EN AMÉRICA LATINA**

JAIME ESTAY REYNO ..... 32

#### **¿ HACIA DÓNDE VA LA SEGUNDA GENERACIÓN DE REFORMAS EN AMÉRICA LATINA?**

JOSEPH RAMOS ..... 53

#### UN ENFOQUE CRÍTICO

#### **DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA**

IVÁN FINOT ..... 65

#### **MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA.**

ALEJANDRO MEDINA GIOPP ..... 86

#### **EL PROCESO DE INVERSIÓN EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA**

ALFREDO SEOANE FLORES ..... 101

#### **¿INGENIERÍA ECONÓMICA O SOCIOECONOMÍA?**

JOSÉ NUÑEZ DEL PRADO ..... 121

#### **CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y CONVERSIÓN DEL TRABAJO PRIVADO EN TRABAJO SOCIAL**

JOSÉ V. VALENZUELA FELJÚO ..... 127

**unbals**

Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo

CIDES-UMSA

Nº 5

Junio de 1999

Depósito Legal: 4-1-762-96

## **APORTES**

### UNA CONSTELACIÓN FOUCAULTIANA DE LA FEMINEIDAD

#### **PODER Y GÉNERO**

BLITZ LOZADA PEREIRA ..... 144

#### **GOBERNABILIDAD Y RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA**

MARCO ANTONIO SAAVEDRA MOGRO ..... 157

#### **REGÍMENES DE SIGNOS Y CULTURA POLÍTICA**

RAÚL PRADA ALCOREZA ..... 171

## **RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS**

### **VALORACIÓN ECONÓMICA DE LA CALIDAD AMBIENTAL**

COMENTARIO DE ROGER EDWIN ROJAS ULO ..... 179

### **DIÁLOGOS SOBRE ESCRITURA Y MUJERES**

COMENTARIO DE PILAR CONTRERAS ..... 181

### **NO HAY LEY PARA LA COSECHA**

COMENTARIO DE ROXANA YBARNEGARAY ..... 183

## **PILDOLIBROS ..... 185**

## **NOTICIDES**

### SEMINARIO

BOLIVIA HACIA EL SIGLO XXI ..... 188

HACIA EL DOCTORADO ..... 189

DOCENTES EXTRANJEROS CIDES/UMSA ..... 189

TESIS DE GRADO MAestrÍA ..... 191

TRABAJOS DE GRADO EN ESPECIALIDADES ..... 194

---

**Tema central:** Economía

**Consejo editorial:** Pablo Ramos Sanchez, Rafael Archondo, Roxana Ibarneegaray, Carlos Villegas Quiroga, José Nuñez del Prado, Ivonne Farah

**Responsable de edición:** José Nuñez del Prado

**Coacción de estilo y redacción:** Estrategia Global, telefax: 434805

**Ilustración Interior:** Arte de América Latina, 1900-1980/Marta Traba/BID 1994

**Diseño gráfico:** Willmer Galarza, 319179

## *presentación*

Con la Revista Umbrales No. 5, que ponemos a su consideración, continuamos con la entrega de la principal publicación periódica del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA). En los dos últimos años, al interior del CIDES, se vivió un proceso de reestructuración académica, organizativa y financiera, con la intención de que estos aspectos interrelacionados contribuyan a consolidar su vida académica institucional, proyectando su actividad y visión hacia los nuevos retos que implica transitar al nuevo siglo y milenio.

Reflejo de este proceso, el CIDES actualmente está organizado en cuatro áreas temáticas: social, económica, política y desarrollo sostenible y en las que están presentes las líneas estratégicas de docencia con programas académicos de maestrías y cursos de especialización, investigación e interacción social.

Entre los objetivos de la interacción social, el CIDES se propone, a través de la publicación de la Revista, aportar a la comunidad académica y profesional del país con reflexiones teóricas y/o empíricas de temas que hacen a la dinámica de la sociedad boliviana. Esta incluye artículos que tratan de garantizar pertinencia en términos de relevancia temática, a la vez de reunir requisitos de calidad teórica y metodológica.

Para el cumplimiento de estas exigencias, se conformó el Comité Editorial integrado por personalidades que combinan visiones diferentes desde experiencias profesionales particulares, de las cuales el CIDES quiere nutrirse para ofrecer una Revista que sea un aporte en los temas de desarrollo. Agradecemos a Pablo Ramos, Roxana Ibarnegaray y a Rafael Archondo su disposición a aceptar este compromiso para concretar esta aspiración, de igual manera a Ivonne Farah y José Nuñez del Prado, quienes además de integrar el Comité, son Coordinadores del Area Social y de la Revista Umbrales, respectivamente.

Estos cambios también han significado implementar políticas de expansión de nuestras relaciones con Universidades e Instituciones de Investigación nacionales y extranjeras, que permitieron, entre 1998 y los primeros meses del presente año, la visita de 20 profesionales de reconocida trayectoria académica en América Latina. Nuestros visitantes han contribuido con sus conocimientos en los cursos que participaron y, además, elaboraron un artículo de reflexión acerca del tema central de la docencia impartida. Considerando que los mismos fueron un aporte al proceso de formación de los estudiantes del CIDES y que tendrá el mismo resultado en profesionales y estudiantes interesados en los tópicos analizados, la presente Revista cobija, en gran medida, las aportaciones de los profesionales que nos visitaron.

A partir del presente número de la Revista, las Tesis y Trabajos de Grado de estudiantes de Maestrías y Cursos de Especialización que tuvieron mención honorífica son publicados en la sección Aportes, como reconocimiento institucional al esfuerzo y a la calidad del trabajo final que cierra el ciclo de su formación postgradual. En esta perspectiva, se incluyen en la sección mencionada los trabajos de Marco A. Saavedra y de Blithz Lozada, ambos cursaron la Maestría de Filosofía y Ciencia Política.

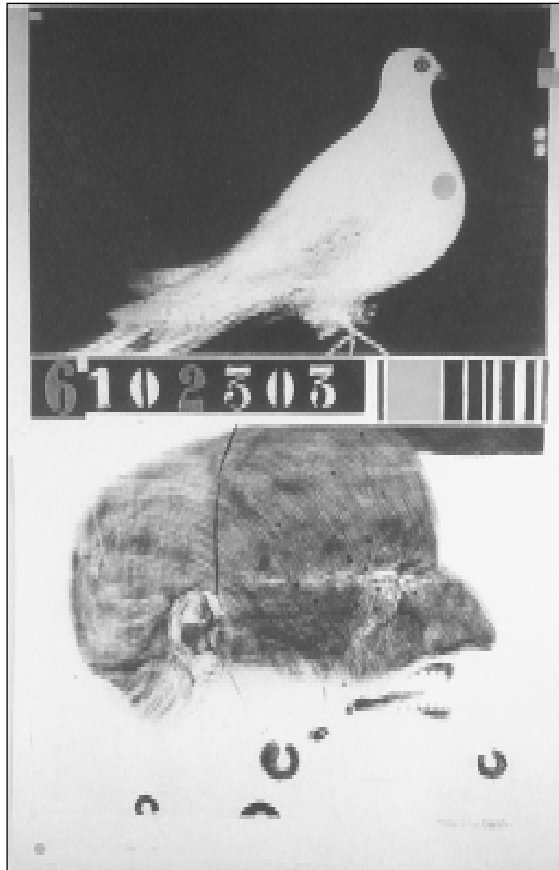
Esperamos que los lectores encuentren en la Revista reflexiones que alimenten el análisis y debate de las cuestiones del desarrollo, asimismo los convocamos al enriquecimiento de la misma con comentarios y artículos que puedan incluirse en próximos números de UMBRALES.

La Paz, junio de 1999

Mcs. Carlos Villegas Quiroga

Director CIDES-UMSA

MAURICIO LASANSKY. KADISH, 1975, AGUAFUERTE A COLOR.



UN EXAMEN DE LAS ALTERNATIVAS

# ¿PUEDE LA POLÍTICA EXPANSIONISTA DOMÉSTICA TENER ÉXITO EN UN ENTORNO GLOBAMENTE INTEGRADO?

Robert Pollin\*

## INTRODUCCIÓN

Durante 20 años las economías avanzadas han venido sufriendo de alto desempleo, crecimiento económico declinante y niveles de vida en estancamiento. Con excepción del Asia Oriental, las condiciones también han empeorado en los países en desarrollo. Como escriben Singh y Zammert.

“La situación del empleo en el Sur, particularmente en América Latina y el Africa del Sud Sahara, es sombría. No sólo hay altas tasas de desempleo urbano, especialmente desempleo juvenil, sino también la necesidad de proveer empleos productivos para una fuerza de trabajo que está creciendo aproximadamente al 3 por ciento anual. Sobre la base de las pasadas relaciones entre las variables económicas, para crear empleos a esta tasa

en orden a satisfacer las necesidades de los recién ingresados a la fuerza de trabajo, las economías de estos países necesitan crecer a una tasa de cerca del 6 por ciento anual (1995, p. 94)”.

La premisa básica de este trabajo es una ya antigua que ha perdido simpatías: existen los instrumentos para una política pública activa para mejorar dramáticamente las oportunidades de empleo, los ingresos promedio y los niveles de vida en todas partes del mundo dentro de un período de tiempo relativamente breve. Que tales intervenciones de política no hayan tomado lugar es en gran parte el resultado de una combinación de dos factores.

El primero es la hegemonía político/ideológica de la agenda de política neoliberal, la cual alega que el único camino viable hacia la prosperidad económica es la apertura

---

\*University of California, Riverside, Departamento de Economía. Prof. invitado CIDES-UMSA

y desregulación de los mercados, minimizando la influencia del gobierno sobre la economía y en particular descartando políticas macroeconómicas activas para promover el empleo y el crecimiento de la producción. La agenda neoliberal es fuertemente apoyada por la mayoría de los economistas convencionales, incluyendo aquellos en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y en el Banco Mundial (BM). Y, más importante aún, esa agenda coincide exactamente con los auto-intereses percibidos de quienes controlan las más grandes corporaciones multinacionales y firmas financieras.

Pero además de cualquier barrera política e ideológica, existen restricciones adicionales -aunque casi todas tienen dimensiones políticas y técnicas- a la capacidad de los gobiernos de proseguir políticas activas por el pleno empleo y un rumbo de crecimiento igualitario.

En una economía restringida puramente por la demanda, no es difícil inducir una expansión económica en un año desplegando instrumentos fiscales y monetarios estándar, pero raramente las economías están restringidas únicamente por la demanda. Dependiendo del país, un ordenamiento de restricciones adicionales puede limitar el impulso expansionista de una intervención de política centrada en la demanda, de forma tal que la expansión inicial del producto y el empleo no será sustentable. Las más

generales de tales restricciones incluyen los efectos de la expansión en la inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio, así como la dilapidación de la fuerza de la expansión a través de filtraciones de importaciones, de ahorros, y de lo que yo llamo “filtraciones especulativas”, siendo éstas el intercambio improductivo de activos existentes en vez de la creación de nuevos activos productivos.

Está también, finalmente, el potencial de que cualquiera de estos programas degeneren en una cloaca de persecución de rentas y corrupción política.

Asimismo existen problemas asociados con países particulares. Harris (1996) arguye que las políticas expansionistas de demanda son inadecuadas para la mayoría de las economías en desarrollo por dos razones: 1) las economías no son lo suficientemente “articuladas” en lo que respecta a sus sistemas financiero, productivo, y gubernamental, de manera tal que, por ejemplo, las decisiones de cartera en el sector financiero se toman con relación al mercado global más bien que con respecto a los mercados domésticos de ahorros e inversiones; 2) los gobiernos no ejercen suficiente soberanía en la era de la globalización y no tienen el poder de llevar a cabo políticas ambiciosas para elevar la producción y el empleo.

Parece que la integración global comercial y financiera ha hecho más severas las restricciones a la política



expansionista alrededor de todo el mundo. Es probable que los problemas de balanza de pagos surjan más rápidamente y que se hayan ampliado los canales a través de los cuales pueden fluir las filtraciones de importaciones y especulativas. Más aún, inclusive la soberanía de los países avanzados queda disminuida debido al poder de veto de los mercados globales de capitales sobre cualquier política que amenace inflación y, por tanto, el valor de activos financieros nominalmente fijos.

Aquí se discute en términos específicos un rango de estrategias para superar las restricciones sobre agendas de crecimiento igualitario. Se considera la importancia de la cooperación internacional para apoyar políticas sustentables de pleno empleo.

Se examina luego cómo la inflación y la NAIRU (en adelante TDNAI: Tasa de Desempleo No Aceleradora de la Inflación) restringirán un programa de pleno empleo.

Más adelante se presenta varias técnicas específicas para implementar un programa expansionista de corto plazo que será sustentable durante un plazo más largo, al igual que distintas maneras de financiar una expansión.

Se plantea después la interrogante de que asumiendo que virtualmente cualquier iniciativa expansionista, inclusive una financiada mediante un multiplicador de presupuesto balanceado, es probable que induzca algún descenso en el tipo de cambio de un país, ¿cómo debería entonces responder un gobierno?

Y el punto final se refiere a cómo construir regulaciones financieras domésticas que puedan crear “rompecircuitos” contra los ataques especulativos contra la moneda.

Lo que queda claro tras este ejercicio es que hay una variedad de maneras a través de las cuales se puede implementar un programa expansionista, pero que no todas ellas serán igualmente efectivas en superar las restricciones a la política, ya que gran parte del éxito de cualquiera de tales iniciativas depende de la efectividad y la credibilidad de quienes elaboran la política.

¿Se supone que esta agenda de política es aplicable a todos los países? Esto parecería remoto que ocurriese. Por supuesto que hay enormes diferencias estructurales entre países, incluyendo aquellos en grados similares de desarrollo<sup>1</sup>. Por lo tanto, no hay razón alguna para que los aspectos

---

1 La afirmación de Fitzgerald y Vos en cuanto a la importancia de entender los aspectos específicos de la estructura de una economía antes de evaluar la viabilidad de varias opciones de política es apta: “Nuestro enfoque conceptual implica que ninguna conclusión general puede extraerse en cuanto a la efectividad de diferentes instrumentos de macropolítica, o en cuanto a lo adecuado de una u otra forma organizacional. Esta no es meramente una aseveración epistemológica referente a traducir la teoría a la práctica: más bien, refleja la proposición de que la heterogeneidad misma de las economías y su estructura multisectorial significa que solamente cuando la lógica de cada uno de sus componentes sea propiamente dilucidada, puede comprenderse el funcionamiento del todo” (1989, p. 11).

específicos que serán relevantes para un país en una situación dada serán generalizables más allá de ese lugar y tiempo. Sin embargo, algunas proposiciones básicas sobre las formas más eficientes de elevar el empleo y sostener una vía de crecimiento igualitario tienen una amplia aplicabilidad. Esta aseveración es mucho menos ambiciosa que la noción neoliberal de que su agenda de política puede ser aplicada esencialmente sin variaciones en cualquier país y en cualquier momento.

Habiendo dicho eso, hay dos conjuntos de casos especiales que deberían anotarse desde el comienzo: a) una expansión encabezada por los E.U.A. abriría nuevas posibilidades para la cooperación internacional alrededor de una agenda de pleno empleo y de crecimiento igualitario<sup>2</sup>; b) los países en desarrollo bien pueden no tener suficiente soberanía en el presente como para llevar a cabo una política expansionista.

Finalmente es importante tener en mente el entorno político dentro del cual toma lugar esta discusión. Parti-

dos políticos progresistas que efectúan campañas basadas en programas de pleno empleo y una vía de crecimiento igualitario frecuentemente ganan elecciones, casi siempre debido a una preocupación creciente entre el pueblo trabajador por sus empleos y niveles de vida. Pero debido a que los partidos progresistas no han tenido ni la voluntad o la capacidad de dirigirse efectivamente a estos problemas, disipan rápidamente la credibilidad que traen consigo después de alcanzar una victoria electoral. Como resultado gobiernos progresistas son pronto abrumados por las fuerzas mismas por las que fueron elegidos, y a menudo retroceden para abrazar poco menos que versiones un poco más pálidas de una agenda corriente neoliberal<sup>3</sup>. Este escenario ha tenido un impacto devastador sobre la viabilidad política de la izquierda alrededor de todo el mundo. Para librarse de este síndrome, es crucial que los gobiernos progresistas sean capaces de mostrar logros significativos dentro de un periodo relativamente breve, digamos, dentro

---

2 Reflejando sus características únicas, Elizabeth Zahrt y yo (1997) hemos escrito un trabajo compañero de éste concentrándose únicamente en los E.U.A.

3 Un caso reciente clásico de esto es la Administración Clinton en los E.U.A., la cual fue elegida en 1992 alrededor de una plataforma de 'poner primero al pueblo' - esto es, crecimiento de empleos, mayores salarios, y más inversión pública- pero que abandonó este programa inmediatamente después de la elección a favor de un conjunto de iniciativas tributarias y de gasto orientadas a 'poner primero a la reducción del Déficit'. Ver Baker y Schaefer (1993) sobre las consecuencias económicas de esta decisión y Woodward (1994) sobre las maquinaciones de trastienda que llevaron a Clinton a retroceder su dirección de política aún antes de hacerse cargo de la presidencia. Un ejemplo aún más importante del mismo fenómeno fue la victoria Socialista en Francia en 1981 (bien descrita en Halmi, Michie y Milne 1994) en el cual el nuevo gobierno de Mitterand decidió defender la ortodoxia financiera con respecto al tipo de cambio inmediatamente después de ganar el puesto, y por lo tanto cesando efectivamente las perspectivas para un programa exitoso de pleno empleo. Patrones similares se han seguido recientemente, entre otros lugares, en Nueva Zelanda, Australia, Venezuela, y varios países Europeos, como lo reseñaron Anderson y Camiller (1994), donde partidos socialdemócratas tenían el poder.

de 1 o 2 años de hacerse cargo del poder. De allí la urgencia de formular una estrategia viable de corto plazo que también creará las bases para el crecimiento a largo plazo.

#### **LAS PERSPECTIVAS PARA LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL**

Como se anotó, las restricciones más generales sobre una iniciativa de política expansionista son sus efectos sobre la inflación, las tasas de interés y los tipos de cambio, las filtraciones de ahorros y especulativas; y las varias oportunidades para persecución de rentas y otro tipo de fallas gubernamentales.

Algunas de estas fuerzas pueden ser comprendidas estrictamente dentro del marco de una economía cerrada, pero todas ellas tienen también una dimensión internacional que generalmente crea las dificultades más severas. El problema clásico es el de un país sólo creando un déficit en Cuenta Corriente insostenible debido a que sus socios comerciales no se han expandido conjuntamente. Presiones similares son canalizadas a través del tipo de cambio, cuando los inversionistas en los mercados financieros, temiendo las consecuencias inflacionarias de la expansión, venden en masa la moneda del país.

El creciente grado de integración comercial y financiera durante los

pasados 25 años ha hecho estos problemas más agobiadores. El propósito inicial del sistema de Bretton Woods fue permitir a los gobiernos nacionales proseguir políticas expansionistas sin tener que experimentar déficit de Balanza de Pagos y depreciaciones desestabilizadoras de la moneda. Desde luego, la práctica actual del FMI y el BM, creados en Bretton Woods, nunca siguió el enfoque inicial de Keynes - White. En cualquier caso, el sistema se desplomó en 1971 tras de operar durante 25 años y no se ha creado nada como alternativa<sup>4</sup>.

El problema de las restricciones globales se ha empeorado desde el colapso de Bretton Woods. Aun antes de su deceso, los participantes en los mercados financieros en muchos países habían estado desarrollando y beneficiándose de prácticas financieras innovativas a través de las cuales las regulaciones financieras existentes estaban siendo rebasadas. Una ola mundial de desregulación financiera ascendió entonces junto con el movimiento para rebasar las leyes existentes. Desde una perspectiva global, el resultado fue una creciente libertad para el capital de corto plazo a fluir alrededor de mundo. Esto capacitó a los especuladores de los mercados financieros a ejercer presión significativa contra gobiernos que prosiguen políticas contrarias a sus

---

<sup>4</sup> Esta historia frecuentemente narrada es sucintamente presentada en Panic (1995).

intereses percibidos. Cualquier cosa reensamblando una estrategia expansionista de pleno empleo se considera frecuentemente como sospechosa debido a sus efectos negativos anticipados sobre los ingresos reales de los capitalistas no financieros, y especialmente los capitalistas financieros, cuyos rendimientos sobre sus activos están fijados en términos nominales<sup>5</sup>.

Es así como la restricción externa ha venido a asumir una importancia apabullante durante los pasados 20 años. La severidad de la restricción externa le ha sugerido a muchos observadores que la única forma en que puede tener éxito un programa expansionista es si existe un grado suficiente de cooperación internacional como para crear un entorno favorable a tales políticas.

La cooperación internacional indudablemente crearía un entorno mucho más favorable para las políticas expansionistas, mas las dificultades para ello son formidables. Para comenzar, en la mejor de las circunstancias, crear tal entorno tomaría un largo tiempo. Tomó 4 años establecer NAFTA (siglas para el TLC en inglés) desde el momento en que la idea fue primero formalmente mencionada, y 7 años para renovar el GATT desde que empezó la Ronda Uruguay en 1987. Más aún, estos proyectos de política cooperativa fue-

ron adelantados mediante el fuerte apoyo político de la mayoría de los sectores del capital internacional y están completamente en concierto con el predominio del consenso neoliberal de política. No hay nada cercano a una fuerza política internacional comparable promoviendo la expansión económica y el crecimiento igualitario.

De hecho, las únicas condiciones bajo las cuales se podría informar este tipo de relaciones cooperativas sería a través de gobiernos nacionales progresistas que estén intentando implementar políticas de crecimiento igualitario dentro de sus economías domésticas. Pero no es probable que se formen tales gobiernos si éstos requieren de un entorno de cooperación global como una precondition para intentar una agenda de crecimiento doméstico. Más bien, dichos gobiernos necesitarán demostrar algún éxito con sus agendas de política doméstica antes de que adquieran la credibilidad para presionar por cooperación internacional. En otras palabras, el crecimiento doméstico es el prerequisite necesario para transformar cualesquiera propuesta por una agenda internacional igualitaria en una posibilidad realista

También es cierto, como lo discutiré más abajo, que si una estructura de cooperación internacional puede tener éxito depende de la capacidad

---

<sup>5</sup> Varios aspectos de la tendencia mundial hacia la desregularización y la innovación financiera, y sus efectos sobre la macro política expansionista, son presentados en De Cecco (1987), Podolsky (1986), Swary y Top (1992), y Banuri y Schor (1992).

de las políticas domésticas de crear “rompecircuitos” que reduzcan la carga que necesitan acarrear las políticas internacionales a nombre de una agenda de crecimiento igualitario.

En resumen, el ímpetu inicial para construir un nuevo marco institucional que pueda apoyar políticas igualitarias y de pleno empleo tendrá que comenzar dentro de escenarios domésticos. Pero afrontamos aquí un Catch 22: si los gobiernos que recibieron un mandato para adelantar una agenda de crecimiento igualitario están condenados al fracaso debido a las restricciones internacionales, entonces es también cierto que el entorno de política internacional cooperativa nunca será formado.

#### LA INFLACIÓN Y LA TDNAI

La voluminosa literatura sobre la curva de Philips y la TDNAI es el lugar obvio para comenzar a considerar la incompatibilidad entre metas de política a corto y largo plazo. Probablemente el punto de vista más propagados el de que la política expansionista puede disminuir el desempleo e incrementar el crecimiento, pero únicamente a costa de acelerar la inflación. Más aún, estas ganancias de corto plazo en el empleo y el crecimiento real serán temporales cuando la tasa de desempleo queda por debajo de la tasa TDNAI. Los

esfuerzos para disminuir el desempleo por debajo de esa tasa sólo tendrán éxito en aumentar la inflación, con beneficios no sustentables en términos de crecimiento o empleo.

De acuerdo con la literatura crítica substancial sobre la TDNAI, es al menos evidente que cualquier “tasa natural” o “tasa no aceleradora de la inflación” de desempleo es enteramente dependiente del marco institucional más amplio dentro del cual se prosiguen las políticas expansionistas. De otra manera, no habría explicación alguna para las experiencias ampliamente dispares con el desempleo entre países o en un país dado a través del tiempo (véase Rowthorn y Glyn 1990).

En segundo lugar, no es real que si tales estructuras institucionales de apoyo se establecen, se puede esperar haber eliminado la probabilidad de presiones inflacionarias resultantes de la política expansionista. La inflación normalmente aumentará cuando el desempleo cae como consecuencia del crecimiento incrementado<sup>6</sup>. El punto real aquí es cuánto se acelerará la inflación y cuáles son los costos de tales presiones inflacionarias incrementadas. La preponderancia de la evidencia muestra que en la medida en que la inflación permanezca moderada, los costos de tal inflación son casi nulos.

6 El desempleo puede caer alternativamente a través de flexibilidad hacia la baja del mercado de trabajo, en cuyo caso presiones hacia el alza de precios y salarios no sobrevendrán. Pero yo no considero esta “vía baja” para reducir el desempleo como deseable, y ciertamente no como una ruta que un gobierno progresista quería proseguir. Véase la discusión de Sigh (1996) sobre este punto.

Más allá de esto, el problema de las presiones inflacionarias resultantes de políticas expansionistas necesita ser entendido en términos de sus efectos distribucionales. La razón por la cual el pleno empleo induce la inflación es que incrementa el poder de negociación de los trabajadores en los mercados laborales y tiende así a empujar los salarios hacia el alza y a desplazar la distribución del ingreso a favor de los salarios. Esto crea entonces un incentivo para que los capitalistas apoyen el regreso del desempleo como medio de disciplinar a los obreros y recuperar una mayor participación en el ingreso nacional.

Por otra parte, manteniendo igual todo lo demás, los capitalistas se beneficiarán del pleno empleo en la medida en que aumente la utilización de la capacidad, y la productividad puede también subir en la medida en que la producción creciente impulse los logros en la productividad (esto es, el "efecto Verdoorn"). Por lo tanto al menos ciertos sectores del capital deberían favorecer el pleno empleo e inclusive aceptar el desplazamiento en las participaciones relativas, en la medida en que en términos absolutos las ganancias estén creciendo junto con la tasa de utilización de capacidad<sup>7</sup>. Este punto es crucial por

cuanto sugiere que un gobierno progresista bien puede ser capaz de encontrar partidarios entre la clase capitalista para un programa expansionista.

Al mismo tiempo, la inflación es un instrumento de redistribución de los acreedores a los deudores en la medida en que los activos financieros no estén indizados a la inflación, y fijos así en términos nominales.

El instrumento de política más ampliamente desplegado para dirigir-se a los conflictos distribucionales que rodean a la inflación es, por supuesto, una política de ingresos o negociación de pagos.

¿Debería un gobierno progresista abrazar un sistema de política de ingresos como componente de su política expansionista? El problema fundamental con dicha política es que fuerza a los trabajadores a limitar sus demandas salariales precisamente en el punto en que tienen su máximo poder de negociación. Si deberían estar dispuestos a hacerlo depende primero, desde luego, del nivel al cual el capital aceptará una división administrada del ingreso nacional. Pensada en términos más generales, la apelación de cualquiera de tales programas dependerá del compromiso que el capital está dispuesto a hacer

---

7 De hecho, claramente no es necesariamente el caso que el pleno empleo debería engendrar un desplazamiento en las participaciones relativas de ganancias y salarios, si la utilización y la productividad suben más rápidamente que los salarios. Sin embargo, la evidencia para los países de la OECD en los 60 y comienzos de los 70, el último período de mercados tensos en la mayoría de los países, muestra que este desplazamiento en las participaciones relativas sí ocurrió. Ver, por ejemplo, Glyn, Hughes, Lipetz y Sigh (1990), Weisskopf (1992), y Sherman (1991).

con políticas que apoyen el pleno empleo y el crecimiento igualitario en el largo plazo. Las inquietudes críticas aquí serían problemas alrededor de la organización del punto de trabajo y los mercados laborales; y de las instituciones financieras y la asignación de crédito<sup>8</sup>. Sin embargo, también puede ser el caso que obtener tales contratos sociales de las corporaciones puede ser crecientemente difícil si la movilidad de las firmas aumenta a medida que procede la globalización (veáse Crotty, Epstein, y Kelly 1996).

#### COMPOSICIÓN DE LA EXPANSIÓN

Las iniciativas de política expansionista se pueden dividir de acuerdo a si son encabezadas por el consumo o la inversión y de si se centran en los sectores público o privado. El enfoque más simple es seleccionar directamente como meta al gasto en consumo privado a través de una reducción de impuestos. El estímulo de la reducción impositiva resulta a través del efecto inmediato en el gasto en consumo llevado a cabo por familias restringidas por liquidez<sup>9</sup>. Esta fue la idea subyacente tras el famoso recorte de impuestos de Kennedy/Johnson de 1964 en los Estados Uni-

dos. Sus efectos se sintieron casi inmediatamente después de la aprobación de la Ley, porque las tasas de retención en los cheques de nómina fueron reducidas de inmediato. Se intenta entonces que los efectos multiplicadores de tal expansión encabezada por el consumo incrementen la inversión a través del acelerador.

Sin embargo, hay problemas serios con una expansión encabezada por el consumo. El primero es que en la mayoría de países es probable que tenga un contenido de importaciones significativo. Los efectos multiplicador y acelerador domésticos son por lo tanto debilitados, y la balanza de pagos y el tipo de cambio son alterados. Para muchas economías menos desarrolladas, la expansión del consumo también puede afrontar una restricción agrícola, de forma tal que la expansión de la demanda puede simplemente incrementar el precio de los productos agrícolas cuando la oferta de tales bienes es limitada por barreras institucionales. Sostener la expansión encabezada por la demanda requeriría por lo tanto reducir las barreras para incrementar la oferta de alimentos<sup>10</sup>. Más generalmente, una expansión encabezada por el consumo no necesariamente promoverá el

8 Ver Nolan (1994), Gordon (1996), Appelbaum y Berg (1996) para tratamientos sobre la relación entre la organización del trabajo y el empleo, y Pollin (1995) para una discusión sobre el papel de la organización del sistema financiero.

9 La evidencia apoyando la idea de que una mayoría substancial de familias en los países de la OECD están restringidas por la liquidez se presenta en Carroll y Summers (1991). La proporción relativa de familias restringidas por liquidez en los países menos desarrollados sería por lo menos lo mismo de alta.

10 Dutt (1995) provee una buena discusión general de este problema.

crecimiento a más largo plazo de la capacidad industrial o la productividad. Lo hará únicamente si el acelerador de la inversión emanando de la expansión en el consumo es fuerte.

Una expansión encabezada por la inversión tiene el mérito de que directamente está seleccionando como meta la capacidad productiva para el crecimiento de la economía, y por lo tanto eleva la probabilidad de que la productividad a largo plazo aumente en conjunto con la expansión a corto plazo. Los instrumentos de política que directamente alientan la inversión privada a largo plazo son, sin embargo, más débiles que aquellos dirigidos directamente al consumo, y sólo indirectamente a la inversión vía el acelerador. Los bancos centrales pueden reducir las tasas de interés de corto plazo, pero es altamente incierto que tal cambio se tendría en las tasas de largo plazo, como es demostrado por la volatilidad de las curvas de rendimiento en años recientes. Es todavía menos claro que una caída en las tasas de largo plazo impulsarán en sí mismas significativamente la inversión, dada la ya

larga evidencia sobre la relativa debilidad de la elasticidad de la inversión con respecto al interés en relación a otros determinantes del crecimiento de la inversión<sup>11</sup>.

Esto nos lleva al consumo y la inversión públicos como focos para una política expansionista. Una fuerte ventaja inicial de ambos objetivos de gasto público es que la filtración de importaciones de la expansión puede ser minimizada, lo que fortalece entonces los efectos multiplicador y acelerador domésticos de la expansión.

Para ser más específicos, ¿cuál es la diferencia entre una expansión encabezada por el consumo vs. la inversión pública? De hecho, es difícil en algunos casos distinguir el consumo público de los bienes de inversión. El mantenimiento de parques es claramente un bien de consumo mientras que la construcción de carreteras es un bien de inversión. ¿Pero qué decir con respecto a los gastos militares o el cuidado de la salud? Simplemente los distinguiremos conceptualmente de acuerdo a si puede asumirse que el gasto promueve el crecimiento de la productividad. Esto nos permite

---

11 En los E.U.A., por ejemplo, la reciente "carrera de caballos" econométrica comprensible de Koeplke (resumida en Berndt 1991, Cap.6) sobre los factores relativos determinando la inversión encuentra que los efectos acelerador y 'ganancias/flujo de efectivo' son significativamente más poderosos que los cambios 'costo de capital/tasa de interés'. Ese mismo hallazgo ha sido apoyado por la innovativa investigación a micro-nivel de Pazzari (1993, 1994) sobre los determinantes de la inversión. Vemos también a grandes rasgos los mismos resultados en estudios sobre la economía hindú. Pandit (1995, p. 205) resume como sigue la literatura: "Hay alguna evidencia a favor de la hipótesis del acelerador pero esta no es lo suficientemente robusta. Sin embargo, o el nivel del producto o los cambios en el mismo resultan ser un determinante importante de la inversión de las corporaciones privadas en casi todos los estudios". Pandit dice también que varios estudios encuentran que la cantidad de crédito de los bancos comerciales es un determinante importante de la inversión, escribiendo que "esto es consistente con el hecho de que el crédito está racionado y la tasa de interés falla en reflejar plenamente la extensión del exceso de demanda en los mercados de capitales organizados".



argüir luego que de las dos opciones , un programa encabezado por la inversión pública tendrá la ventaja de forjar también un fuerte eslabón entre la expansión a corto plazo y la productividad y sustentabilidad a largo plazo.

El punto de vista global es entonces que una expansión encabezada por la inversión pública es probablemente la que sea más efectiva, tanto a través de minimizar las filtraciones de importaciones, como a través de engranar las metas de política de corto y largo plazo. Esto no significa que las otras metas de la política expansionista deberían ser completamente subestimadas . En realidad, debido a

que cada tipo de vía de expansión tiene sus debilidades y sus aspectos fuertes, hay beneficios en incluir tanto el consumo privado (su velocidad de implementación) como el consumo público (su bajo contenido de importaciones) como elementos dentro de un paquete global de iniciativas cuyo impulso principal es la inversión pública.

#### **ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS PARA FINANCIAR LA INFLACIÓN**

La viabilidad de cualquier programa expansionista dependerá en gran medida de cómo es financiado. Es crucial que sea financiado de una manera que minimice las restricciones de

RUFINO TAMAYO. ANIMALES. 1941, OLEO SOBRE TELA, 76.5 X 101.6 SM.



balanza de pagos, inflación y deuda pública. Pero también es cierto que el financiamiento tiene que ser lo suficientemente fuerte para que logre una expansión.

### TRIBUTACIÓN Y MULTIPLICADOR DEL PRESUPUESTO BALANCEADO

Un programa financiado puramente por impuestos es capaz de incrementar el empleo si el aumento de las recolecciones por concepto de impuestos se utiliza para expandir las oportunidades de empleo. Además, tal programa no creará directamente problemas con la balanza de pagos, la inflación o la deuda pública. Es por estas razones que Glyn, en varios contextos, ha propugnado por un programa de pleno empleo encabezado por gasto público que sea financiado por impuestos<sup>12</sup>.

Es cuestionable, sin embargo, si tal estrategia puede promover también la expansión agregada, y proveer por lo tanto beneficios discernibles tanto para los empleados como para los desempleados. En otras palabras, el imperativo es por un programa que promueva tanto el crecimiento agregado como la redistribución. Un programa de empleo que descansa primordialmente en la redistribución de los trabajadores empleados a los desempleados sería, con justificación, una agenda políticamente no viable para un gobierno progresista.

En cierta medida, una política expansionista tan ampliamente basada puede ser financiada a través de tributación, si los impuestos son seleccionados y establecidos cuidadosamente para minimizar sus efectos contradictorios, es decir, si la redistribución generada por los impuestos crea un multiplicador positivo de presupuesto balanceado. Aquí la primera prioridad debería ser gravar las actividades improductivas (esto es, siguiendo la definición de 1982 de Bhagwati de "búsqueda de ganancias directamente improductiva" como aquellas actividades que pueden ser privadamente rentables pero que no incrementan directamente el flujo de bienes y servicios).

Otra manera de apoyar un programa expansionista a través de tributación sería a través de un impuesto a la renta altamente progresivo, un impuesto al patrimonio o un impuesto al consumo suntuario. A diferencia de un impuesto a las transacciones en títulos, estos impuestos no estarían dirigidos directamente a la actividad improductiva. Estarían dirigidos más bien a redistribuir recursos de familias con mucha riqueza, ingresos y niveles de consumo suntuario, hacia los desempleados y el pueblo trabajador. La propensión marginal a consumir debería aumentar como resultado, lo que quiere decir que la

---

12 Glyn desarrolla este punto en su contribución para este volumen (Glyn 1996a), pero también en Glyn y Rowthorn (1994) y Glyn (1996b).

filtración por ahorros de una expansión disminuye. Además, la intensidad de importaciones para el consumo debería declinar, ya que una proporción más alta de la demanda estaría dirigida hacia productos básicos domésticamente producidos<sup>13</sup>.

Finalmente, pueden haber efectos positivos de crecimiento y empleo al cambiar la composición de la tributación aun si no se percibiesen ingresos adicionales. Aquí el caso más pertinente sería eliminar los impuestos a las nóminas, desplazando la carga de esta fuente de percepciones hacia otras fuentes, tales como el impuesto a la renta. El impuesto a la nómina aumenta directamente los costos del empleo y por lo tanto actúa como un desincentivo a la expansión del empleo. El tamaño de este desincentivo es discutible, ya que depende de la incidencia del impuesto, suponiendo que las firmas de negocios pueden transferir al menos parte del costo mediante mayores precios.

La viabilidad de cualquiera de tales enfoques de multiplicador de presupuesto balanceado para financiar una expansión dependerá, desde luego, de las condiciones específicas bajo las cuales se introducen los nuevos impuestos, o cómo se implementa un desplazamiento en la composición de las fuentes de percepciones. Pero en la mayor parte de los casos, no es pro-

bable que este enfoque en general produzca la suficiente fuerza expansionista como para empujar a la economía hacia el pleno empleo y crecientes niveles de vida masivos. Es por lo tanto importante considerar otras dos opciones de financiamiento, tales como el gasto deficitario y la expansión monetaria.

#### GASTO DEFICITARIO

Durante los pasados 20 años, intensos debates a nivel mundial sobre el problema de los déficits públicos han oscurecido algunos asuntos básicos de preocupación. Una de las distorsiones más serias y propagadas es la idea de que los proponentes de la política expansionista para promover el crecimiento y el pleno empleo apoyan el gasto deficitario como una cuestión de principio. En realidad, el gasto deficitario es tan sólo un instrumento de política que tiene atributos tanto negativos como positivos. Su viabilidad como instrumento depende de cómo esos varios atributos se agrupan en cualquier situación dada. Resumimos entonces brevemente las que son ampliamente consideradas como las dos restricciones mayores de tales políticas, es decir, el "efecto desplazamiento" y la carga de la deuda:

Efecto Desplazamiento<sup>14</sup>. A menudo se yuxtaponen dos posibilidades

13 Wolff (1995) discute el diseño alternativo de impuestos al patrimonio en los países de la OECD.

Para economías menos desarrolladas, el argumento a favor de fuerte tributación al consumo suntuario es desarrollado por FitzGerald (1993), trabajando dentro de un marco kaleckiano.

14 Esta discusión sigue a la de Pollin (1997).

en lo que concierne a los efectos del déficit público: “desplazamiento hacia afuera” y “desplazamiento hacia adentro”. Pero en efecto no son aspectos estrictamente comparables, puesto que si una expansión del gobierno “desplaza hacia adentro” más inversión a través de un proceso multiplicador/acelerador depende de cuestiones alrededor de los gastos, es decir, de si el gobierno puede tener éxito en aumentar los gastos agregados en una economía restringida por la demanda, y cual será la composición de los nuevos gastos en términos de las filtraciones de importaciones, ahorros y especulación.

En contraste, el “desplazamiento hacia fuera” está más centrado en el gasto deficitario per se como medio de financiar la expansión. Más precisamente, el punto es si el endeudamiento del gobierno absorberá el ahorro nacional hasta el punto de lograr que no se disponga de crédito para los inversionistas privados o este sea prohibitivamente caro.

Siendo todo lo demás igual, podemos aceptar aquí la primera premisa de que un incremento en el endeudamiento del gobierno ejercerá alguna presión al alza sobre las tasas de interés a largo plazo. ¿Pero cuál será el resultado de esta presión al alza? Esto dependerá de las fuerzas que determinan las curvas de oferta y demanda en los mercados de crédito. En el lado de la oferta del mercado, la influencia crucial será la naturaleza del sistema existente de intermediación finan-

ciera y la capacidad de dicho sistema de innovarse. Una estructura financiera más innovativa implica que, aún con una oferta dada de ahorro nacional y ninguna acomodación monetaria, la curva de oferta de crédito puede o aplanarse o desplazarse hacia la derecha como respuesta a un incremento en la demanda por crédito. Esto significaría que la presión hacia el alza sobre la tasa de interés debida a un incremento en el endeudamiento del gobierno es más moderada que en el caso en el que la estructura financiera es menos flexible.

Los efectos netos del incremento en el endeudamiento del gobierno dependerán también de la demanda por fondos de parte de usuarios potenciales alternativos.

Finalmente, los plenos efectos de cualquier incremento en las tasas de interés debido al endeudamiento del gobierno deben ser evaluados en términos de qué tanto tal incremento en la tasa de interés afectará las decisiones de inversión productiva con relación a otros factores que influyen las decisiones de invertir, tales como la tasa de rentabilidad o el acelerador. Aquí, al evaluar su impacto sobre la inversión, es donde los efectos relativos de un “efecto desplazamiento hacia adentro” encabezado por los gastos vs. un “efecto desplazamiento hacia afuera” encabezado por el endeudamiento se pueden examinar en los mismos términos.

En términos globales entonces, en qué medida un incremento en el

endeudamiento del gobierno ejerce una presión al alza sobre las tasas de interés disponibles a los inversionistas privados, y si tal efecto desplazaría luego hacia afuera a la inversión privada, son elementos altamente contingentes. Más aún, los factores que influyen ambos resultados pueden ser determinados por iniciativas de política. Finalmente, cualquier presión al alza sobre la tasa de interés generada por creciente endeudamiento del gobierno puede también ser contrarrestada a través de expansión monetaria.

¿Se autofinancia la deuda pública? El déficit se puede autofinanciar en una economía restringida puramente por la demanda y esto inducirá una expansión en el ingreso que cubrirá a su vez la carga de la deuda incrementada. En tal caso, la deuda se hará pesada sólo si las obligaciones por intereses aumentan más rápido que el PIB, y esto no debería ocurrir en la medida en que el gasto deficitario esté incrementando la demanda aumentando la tasa de utilización de la capacidad existente.

Hay, sin embargo, dos problemas con esta fórmula. El primero es que todas las economías frecuentemente afrontan restricciones diferentes de la demanda insuficiente. En segundo lugar, aún estrictamente desde el lado de la demanda, una expansión puede fallar en inducir suficientemente ingresos crecientes si las filtraciones de importaciones, ahorros y especulación son fuertes. En este caso, efectos ace-

lerados y multiplicadores débiles significarán que los muchos poderes del gobierno no fueron utilizados eficientemente y que lo más probable es que los intereses de la deuda crezcan con relación al ingreso nacional.

Redistribución a través de deudas públicas. Los proponentes iniciales de déficit público como instrumento de política argumentaban que la expansión conjunta de la deuda pública no sería una carga ya que la deuda 'nos la debíamos a nosotros mismos'. Es decir, que los ingresos de los contribuyentes eran simplemente transferidos a los tenedores de bonos del gobierno, con ningún cambio neto en el ingreso nacional. Pero esa idea sólo podía tener un significado metafórico, ya que no todos en un país comprarán títulos del gobierno ni los compradores representarán una sección cruzada balanceada de la sociedad. Más bien, los acreedores de un gobierno son abrumadoramente individuos ricos e inversionistas institucionales domésticos y extranjeros.

#### EXPANSIÓN MONETARIA

Crecimiento del dinero desligado de la composición de la expansión. Este instrumento de política opera a través de dos canales: el tipo de cambio y la tasa de interés doméstica. En el primero la expansión monetaria puede mejorar rápidamente la competitividad comercial del país. Sin embargo, también es cierto que una política expansionista financiada a través de virtualmente cualquier

medio inducirá una depreciación del tipo de cambio.

Considerando por ahora los efectos domésticos de la política expansionista, el primer punto por plantear es que su impacto variará dramáticamente dependiendo de la naturaleza del sistema financiero del país. Entre países es difícil hacer generalizaciones positivas acerca del impacto de la política monetaria. Sin embargo, se puede formular algunas generalizaciones negativas acerca de la viabilidad de la política monetaria, con base en las limitaciones inherentes del instrumento en sí<sup>15</sup>.

El canal más robusto a través del cual se supone que la política monetaria afecta la actividad doméstica es haciendo descender las tasas de interés a corto plazo. Se supone entonces que la caída en las tasas de corto plazo hace descender las tasas de largo plazo establecidas por el mercado en el que las firmas de negocios toman préstamos para invertir y las familias piden prestado para financiar compras de casas, automóviles y bienes de consumo durables. Es cierto generalmente que las tasas de largo plazo establecidas por el mercado descenderán junto con las tasas de corto plazo controladas por el Banco Central.

Globalmente entonces, dado el énfasis que damos a la composición de la expansión en términos de impulsar la demanda agregada y alcanzar el pleno empleo, la política monetaria es un instrumento débil debido a que, por su diseño, no intenta influenciar directamente la composición de la expansión. No obstante, no podemos descartar a la expansión monetaria como instrumento de financiamiento, aunque no fuese sino por la razón de que es el instrumento que la mayoría de los implementadores de política ortodoxos están todavía dispuestos a considerar como legítimo.

### MONETIZANDO LA DEUDA DE GOBIERNO

En este caso, la autoridad monetaria misma del país compra los bonos gubernamentales asociados con un programa expansionista, tal como un programa de inversiones públicas. Aunque alguna monetización de la deuda ocurre ahora sobre una base rutinaria, esto no es usualmente considerado como un enfoque de financiamiento viable para una política expansionista<sup>16</sup>. De todos modos, monetizar un incremento en el gasto gubernamental tiene varias ventajas distintivas.

---

15 La importancia de examinar la política monetaria bajo las condiciones específicas que operan en un país es discutida a fondo por FitzGerald y Vos (1989). Epstein y Shor (1990), Gabel (1997) y Pollin (1995) se formulan el problema en términos de las amplias características organizacionales de los sistemas financieros de los países, en particular de si los sistemas, siguiendo a Zysman (1985), están basados en la banca o en los mercados de capitales.

16 Este no fue siempre el caso. De hecho, el concepto relacionado de la "doctrina de los documentos reales" fue la idea guía tras la política de la Reserva Federal de los E.U.A. cuando esta fue establecida.

No creará problemas distribucionales ni incrementará la carga de la deuda. Provee también la conexión entre la expansión monetaria y el control sobre la composición de la expansión.

Mas al mismo tiempo podría crear problemas inflacionarios y de tipo de cambio (los cuales, a su vez, pueden generar efectos distribucionales).

El canal más probable a través del cual tales políticas pueden engendrar resultados negativos inflacionarios y de tipo de cambio es a través de su efecto sobre las expectativas. La idea de que el gasto del gobierno está siendo financiado a través de expansión monetaria aumentará las expectativas inflacionarias, y por lo tanto una fuerte oposición entre los rentistas, aun si el gasto del gobierno tiene metas bien seleccionadas y el país tiene una hoja de vida encomiable con esfuerzos similares.

En general, entonces, aunque el financiamiento a través de la monetización ofrece ventajas claras, ésta es casi ciertamente muy peligrosa como técnica de financiamiento a menos que se utilice como una medida subsidiaria dentro de un conjunto más amplio de métodos de financiamiento.

## ¿CÓMO RESPONDER A UNA DEPRECIACIÓN DEL TIPO DE CAMBIO?

Aun si se toma el tipo de medidas arriba consideradas a fin de minimizar la restricción externa sobre la política expansionista, es sin embargo improbable que tales presiones externas puedan enteramente ser evitadas. Es probable que los inversionistas en los mercados financieros vean en cualquier política expansionista igualitaria una ocasión para vender la moneda doméstica. Esto pondrá entonces presión al alza sobre las tasas de interés domésticas (se cumplan o no plenamente las condiciones para la paridad en la tasa de interés). Dependiendo del nivel de penetración de las importaciones y de la curva J, es también probable que sobrevenga la inflación. La presión sobre el tipo de cambio será disminuida en la medida en que el programa expansionista sea financiado mediante impuestos, ya que un programa financiado por impuestos no tiene un efecto directo sobre los requisitos de préstamos del sector público ni presiona para que haya expansión monetaria. Sin embargo, inclusive un programa financiado

---

Es cierto que este enfoque bajo el cual las notas bancarias se conceden como préstamo a cambio de "documentos reales", esto es, títulos sobre valor real o valor en proceso de creación demostró en sí ser impráctico en un fuerte sentido (Green 1987). Al mismo tiempo, la idea central de la doctrina que los bancos centrales deberían tratar de emitir reservas en estrecha relación con las necesidades explícitas de financiamiento productivo por parte del sector no financiero continúa siendo válida.

únicamente a través de impuestos es probable que produzca consecuencias negativas con el tipo de cambio en la medida en que los rentistas tanto domésticos como extranjeros serán afectados a través de redistribuciones basadas en impuestos. En otras palabras, el único tipo de programa progresista que no crearía problemas con el tipo de cambio sería uno que redistribuya estrictamente, de la gente que trabaja, hacia aquellos que se encuentran desempleados o son muy pobres. Pero este programa no tendrá impulso expansionista, ni es probable que sea apoyado por los partidarios de un gobierno progresista, especialmente en países donde la clase obrera empleada haya experimentado

estancamiento o descenso de sus salarios reales. Es por lo tanto razonable esperar presión hacia la baja sobre el tipo de cambio acompañando cualquier agenda de política igualitaria.

Es crítico reconocer los patrones profundamente divergentes de flujos netos y brutos de capital a través de las fronteras. Como señala Epstein (1995), los flujos brutos de capital se han expandido enormemente durante el periodo de la postguerra y especialmente desde el colapso de Bretón Woods. Sin embargo, los flujos netos de capital -que miden la posición de inversión neta de un país- han sido mucho más estables durante este mismo periodo.

RODOLFO ABULARACH. ARTEMISA, 1979, OLEO SOBRE TELA, 121.9 X 152.4 CM.





¿Cómo responder entonces a las salidas de capital a corto plazo? Es probable que haya efectos reales sobre la economía resultantes de la depreciación operando a través de la inflación y los tipos de cambio. Se podría abogar por lo tanto por apoyar el tipo de cambio si, durante un período significativo de tiempo, los costos de sostener tal política no son excesivos. Pero el caso más probable es que los costos de mantener el valor de la moneda serán altos. En estos casos más probables, la primera respuesta al mercado debería ser permitir que se deprecie el tipo de cambio, lo que beneficiará la competitividad de las exportaciones en el corto plazo, aunque es también probable que haya serias consecuencias negativas.

#### TASAS DE INTERÉS

El aumento de las tasas de interés a largo plazo asociado con la depreciación del tipo de cambio puede actualmente verse como una oportunidad de emprender un conjunto deseable de iniciativas de asignación de crédito. Específicamente, una mayor tasa de interés de mercado le crea espacio a quienes elaboran la política para proveer intereses subsidiados significativos a prestatarios preferidos.

Como un instrumento de tal iniciativa de política, quizás la más simple y menos costosa sería establecer requisitos diferenciales de reservas de

activos sobre los intermediarios financieros. Así por ejemplo, si la política pública requiriera de invertir 20% de los recursos del país en construcción de vivienda, cada institución financiera quedaría liberada de portar reservas estériles en efectivo siempre y cuando el 20% de su cartera estuviese en construcción de vivienda. Pero si no efectuaba tal tipo de préstamos, sería forzada a tener el 20% de sus activos como reservas de efectivo.

#### INFLACIÓN.

Como se anotó antes, los costos de la inflación doméstica asociada con una depreciación del tipo de cambio pueden no ser significativos. En términos de crecimiento, destacamos ante el hallazgo de Bruno que la inflación moderada -de hasta el 20%- no es una barrera significativa para el mismo. Si las importaciones de un país tienen un contenido desproporcionado de bienes suntuarios, el efecto de la inflación inducida por la depreciación bien puede ser favorable en términos tanto de crecimiento como de distribución. La preocupación primaria con un entorno inflacionario inducido por la depreciación es su efecto sobre los precios de los bienes de consumo necesarios o los bienes de inversión, los cuales normalmente constituirán una parte significativa de los gastos totales de una economía<sup>17</sup>. En ese

17 Taylor (1988, p. 42) estima que los costos de las importaciones intermedias constituyen alrededor del 20-40% del PIB en una economía en desarrollo pequeña y abierta.

caso, varias opciones están disponibles. Para los bienes de inversión, se van a utilizar los subsidios de crédito descritos arriba como una manera de mantener el apoyo a sectores favorecidos. Similarmente con respecto a los bienes de consumo necesarios, el gobierno podría simplemente subsidiarlos, especialmente por cuanto hay disponibles sustitutos domésticos de las importaciones. Los méritos de tal política obviamente tendrían que ser ponderados de acuerdo con sus costos y beneficios.

Si los costos de los subsidios a los artículos de primera necesidad son altos, el paso siguiente sería que el gobierno prosiguiera alguna versión de política de tipo de cambio múltiple, es decir, tipos de cambio separados para transacciones comerciales y de capital, y quizás también para bienes necesarios y de lujo y para bienes con los cuales compite la industria doméstica. El gobierno defendería entonces un tipo, tal como el de las transacciones comerciales, pero permitiría flotar el tipo para las transacciones de capital.

El problema con una política de tipo de cambio múltiple es que puede ser explotada por especuladores, quienes compran moneda extranjera al tipo controlado, y luego compran activos extranjeros en el exterior. En el evento de que tales problemas de evasión sean serios, el siguiente paso

sería que el gobierno impusiera restricciones cuantitativas a los flujos de capital. No obstante los pasados 15 años de desregulación financiera, muchos países han mantenido en su lugar las medidas de control cuantitativo.

### **CREANDO "ROMPECIRCUITOS" DOMÉSTICOS**

Anticipando que una política de tipo de cambio múltiple o de controles cuantitativos de capitales probablemente sea efectiva solamente durante un corto periodo de tiempo, el próximo paso crucial en implementar una política expansionista sustentable debería ser utilizar el tiempo de respiro otorgado por los controles de capital a fin de crear un marco permanente para regular los mercados financieros.

El marco regulatorio financiero debería ser diseñado de manera tal que promueva tanto la estabilidad financiera como la agenda gubernamental de política igualitaria. Los principios básicos para tal marco de política deberían ser los siguientes<sup>18</sup>:

Primero, que el marco regulatorio debería ser consistente en la forma en que afecta a todos los intermediarios financieros; en otras palabras, siguiendo a D'Arista y Schlesinger (1993), que la política engendre una nivelación por lo alto del entorno regulatorio. Tal enfoque minimiza las oportunidades para búsqueda de

---

18 Estos puntos son el tema de discusión en Pollin (1995) y Dynsky, Epstein y Pollin (1993).

rentas explotando las diferencias regulatorias entre diferentes tipos de intermediarios. Estos beneficios son especialmente importantes en situaciones tales como aquellas que estamos considerando, en las cuales un gobierno progresista tiene un periodo de tiempo limitado en el cual implementar su programa.

El segundo principio sobre el cual se debe diseñar el entorno regulatorio financiero es la promoción de actividades en el mercado financiero para las cuales las tasas de rendimiento social son mayores que las privadas.

Un criterio obvio en medir las tasas sociales de rendimiento son los beneficios resultantes de la estabilidad financiera misma. Así, cualquier nuevo entorno regulatorio debería buscar limitar las fuentes inmediatas de inestabilidad: comportamiento de "horda", el efecto de "contagio" por tendencias de mercado, y los efectos de propagación de la actividad del mercado financiero hacia el resto de la economía. Un entorno regulatorio que circunscriba las finanzas especulativas y promueva criterios de inversión social debería también entonces servir para reducir el surgimiento de tales brechas entre compromisos de deuda y flujos de efectivo. Dentro de un marco tanto de corto como de largo plazo, una meta específica de una política de estabilización financiera debería ser limitar las entradas de capital. Estas

entradas de capital - a menudo resultado de comportamiento de "horda" entre prestamistas - estimulan la inestabilidad financiera a través de su efecto sobre el multiplicador doméstico de reservas de efectivo. Además, un mercado no regulado para entradas de capitales empeorará el impacto de subsecuentes salidas una vez que la "horda" en el mercado financiero haya cambiado su dirección. Es notable que hasta el mismo FMI (1995) provee una evaluación favorable a políticas que limiten las entradas de capitales<sup>19</sup>.

En términos generales, este enfoque hacia la regulación financiera doméstica debería proveer rompecircuitos domésticos viables, los que a su vez limitarán el impacto de la restricción interna sobre la política expansionista doméstica.

#### ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

Se ha considerado acá algunas formas alternativas de proseguir políticas expansionistas viables de corto plazo que serían también consistentes con una vía sustentable de crecimiento igualitario en el largo plazo. Su premisa es que las restricciones a tales iniciativas son reales y serias, y lo serán crecientemente, en la medida en que la integración de la economía global dentro de un entorno de política neoliberal proceda adelante. Al mismo tiempo, es iluso para los gobiernos

<sup>19</sup> Discusiones más completas sobre las ventajas de tales políticas son presentadas en Devlin, Ffrench-Davis y Griffith-Jones (1995) y Griffith-Jones y Stallings (1996).

progresistas esperar la formación de un esquema reconstituido como el de Bretton Woods o algún otro acuerdo internacional favorable que atenúe las varias restricciones externas antes de que ellos estén dispuestos a proseguir un programa expansionista.

El punto del trabajo es más bien mostrar el rango de iniciativas de política que pueden ser exitosamente desplegadas en diferentes escenarios nacionales aun después de tomar la plena medida de las restricciones externas y otras dificultades.

Desde luego, la cooperación internacional en apoyo del pleno empleo facilitaría enormemente cualquier programa expansionista doméstico. Pero crear presión para tales formas de cooperación requerirá que los movimientos políticos domésticos triunfantes alrededor del mundo las demanden. Sus éxitos crearían entonces "efectos demostración". Este es el camino a través del cual es más probable que la cooperación internacional para el pleno empleo y el crecimiento igualitario se haga una realidad.

---

BIBLIOGRAFÍA

- Appelbaum, Eileen and Peter Berg (1996) " *Financial Market Constraints and Business Strategy in The U.S.*", in J. Michie and J. Grieve Smith eds., > *Restoring Full Employment: Rebuilding Industrial Capacity*, Oxford: Oxford University Press, 1992-224.
- Anderson, Perry and Patrick Camiller (1994) eds., *Mapping the West European Left*, New York: Verso.
- Baker, Dean (1996) "*The NAIRU: Is it a Real Constraint?*" manuscript, Economic Policy Institute, Washington, D.C.
- and Todd Schaefer (1993) "*Putting Deficit Reduction First*" *Challenge*, May-June, 4-10.
- Banuri, Tariq and Juliet Schor (1992) *Financial Openness and National Autonomy: Opportunities and Constraints*, Oxford, UK: Oxford University Press.
- Barber, Randy and Teresa Ghilarducci (1993). "*Pension Funds, Capital Markets, and the Economic Future*", in G. Dynski, G. Epstein and R. Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Ammonk, NY: M.E. Sharpe, 287-320.
- Bhagwati, Jagdish (1982) "*Directly Unproductive Profit-Seeking Activity*", *Journal of Political Economy*, 90:5, 998-1002.
- Campbell, John Y. And Kenneth A. Froot (1993) "*Securities Transaction Taxes: Lessons from International Experience*", "NBER Working Paper N 4587.
- Chirinko, Robert S. And Robert Eisner (1982) "*The Effects of Tax Parameters in the Investment Equations in Macroeconometric Models*," in M. Blume, J. Crockett and P. Taubman eds., *Economic Activity and Finance*, Cambridge, MA: Ballinger, 25-84.
- Crotty, James and Gerald Epstein (1995) "*Capital Controls for a New Social Contract*", manuscript, Department of Economics, University of Massachusetts-Amherst.
- and Trish Kelly (1995) "*Multinational Corporations, Technological Innovation, and Global Economic Stagnation*", " manuscript, Department of Economics, University of Massachusetts-Amherst.

- Cross, Rod, ed. (1995) *The Natural Rate of Unemployment: Reflections on 25 Years of the Hypothesis*, Cambridge University Press.
- D' Arista, Jane and Tom Schlesinger (1993). "The Parallel Banking System", in G. Dynski, G. Epstein and R. Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, NY: M:E. Sharpe, 157-200.
- De Cecco, Marcello ed. (1987) *Charging Money: Financial Innovation in Developed Countries*, New York: Basil Blackwell.
- DeLong, J. Bradford, Andrei Schleifer, Lawrence H. Summers, Lawrence H. And Robert J. Waldmann, (1990) "Noise Trader Risk in Financial Markets". *Journal of Political Economy*, 703-38.
- Dornbusch, Rudiger and Mario Henrique Simonsen eds. (1983) *Inflation, Debt, and Indexation*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- Dutt, Amitava Krishna (1996) "The Role of Keynesian Policies in Semi-Industrialized Countries: Theory and Evidence from India." *International Review of Applied Economics* 10:1, 127-140.
- Eisner, Robert (1973) "Tax Incentives for Investment," *National Tax Journal*, September, 397-401.
- (1995) "A New View of the NAIRU", manuscript, Department of Economics, Northwestern University.
- Epstein, Gerald (1993) "Monetary Policy in the 1990s: Overcoming the Barriers to Equity and Growth," in G. Dynski, G. Epstein and R. Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, NY: M.E. Sharpe, 65-100.
- (1995) "International Financial Integration and Full Employment Monetary Policy," *Review of Political Economy*, 7:2, 164-85
- Fazzari Steven (1993). "Monetary Policy, Financial Structure and Investment," in G. Dynski, G. Epstein and R. Pollin eds., *Transforming the U.S. Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, NY: M:E. Sharpe, 35-64.
- Feldstein, Martin and Charles Hoioka (1980) "Domestic Saving and International Capital Flows", *Economic Journal*, 90, 314-29.
- French-David, Riccardo and Stephy Griffith-Jones eds. (1995) *Coping with Capital Surges: The Return of Finance to Latin America*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- FitzGerald, Valpy (1993) *The Macroeconomics of Development Finance: A Kaleckian Approach*, London : Macmillan.
- (1996) "International Markets and Open Economy Macroeconomics: A Keynesian View," *International Review of Applied Economics*, 10:1, 141-156.
- and Rob Vos (1989) "Introduction" in E.V.K. FitzGerald and R. Vos eds., *Financing Economic Development: A Structural Approach to Monetary Policy*, Brookfield, VT: Gower Publishing Company, 1 - 17.
- Fischer, Stanley (1978) "The Demand for Indexed Bonds," in Marshall Sarnat ed., *Inflation and Capital Markets*, Cambridge, MA: Balinger Publishing Company, 213-242.
- Friedman, Benjamin (1988) "Lessons of Monetary Policy from the 1980s", *Journal of Economic Perspectives*, 2:3, 51-72.
- Friedman, Milton (1974) "Monetary Correction", in *Essays on Inflation and Indexation*, Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

- Glyn, Andrew (1996a) "*Internal and External Constraints on Egalitarian Policies in Europe*", manuscript, Corpus Christi College, Oxford University.
- (1996b) "*Paying of Job Creation*", manuscript, Corpus Christi College, Oxford University.
- Gordon, David M. (1988) "*The Un-Natural Rate of Unemployment: An Econometric Critique of the NAIRU Hypothesis*", *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 78, 117-123.
- (1996) *Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial "Downsizing"* New York, NY: Free Press.
- Grabel, Ilene (1997) "Saving and the Financing of Productive Investment: The Importance of national Financial Complexes", in R. Pollin ed., *The Macroeconomics of Finance, Saving and Investment*, Ann Arbor: University of Michigan Press, forthcoming.
- Granlich, Edward M. (1994) "*Infrastructure Investment: A Review Essay*", *Journal of Economic Literature* 32:3, 1176-96.
- Griffith-Jones, Stephany and Barbara Stallings (1996) "*International Capital Flows: Policy Recommendations for the 1990s*", manuscript, Institute for Development Studies, University of Sussex.
- Halmi, Serge, Jonathan Michie and Seumas Milne (1994). "The Mitterrand Experience", in J. Michie and J. Grieve Smith eds., *Unemployment in Europe*, London: Academic Press, 97-115.
- (1996) "*Keynesian Policy in Disarticulated Economies*", *International Review of Applied Economics*, 10:1, 157-161.
- Karier, T. (1994) *Investment Tax Credit Reconsidered: Business Tax Incentives and Investments*, Public Policy Brief N. 13 The Jerome Levy Economics Institute of Bard College.
- Marshall, Mike (1995) "Lessons from the Swedish Model", in P. Arestis and Marshall eds., *The Political Economy of Full Employment*, Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Company, 202-16.
- Michl, Thomas R. (1995) "Assessing the Costs of Inflation and Unemployment", in P. Arestis and Marshall eds., *The Political Economy of Full Employment*, Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Company, 54-78.
- Munnell, Alice ed. (1990) *Is There a Shortfall in Public Capital Investment?* Conference Series N 34. Boston: Federal Reserve Bank of Boston.
- Oden, Michael, Ann Markusen, Dan Fleming and Mark Drayse, "*Post Cold War Frontiers: Defense Downsizing and Conversion in Los Angeles*", Working Paper N 105, center for Urban Policy Research, New Brunswick: Rutgers University.
- Omerod, Paul (1994) "On Inflation and Unemployment", in J. Michie and J. Grieve Smith eds. *Unemployment in Europe*, London: Academic Press, 45-60.
- Panic, Mica (1995) "The Bretton Woods System: Concept and Practice", in J. Michie and J. Grieve Smith eds., *Managing the Global Economy*, Oxford: Oxford University Press, 37-54.
- Pontusson, Jonas (1994) "Sweden: After the Golden Age," in P. Anderson and P. Camiller eds., *Mapping the West European Left*, New York: Verso, 23-54.
- Rao, J.M. (1993) "*Distribution and Growth with an Infrastructure Constraint*" *Cambridge Journal of Economics* 17. 369-89.
- Rothorn, Bob and Andrew Glyn (1990) "The Diversity of Unemployment Experience since 1973," in S. Marglin and J. Schor, *The Golden Age of Capitalism: Reinterpreting the Postwar Experience*, Oxford: Clarendon Press, 218-66.

- Shen, Pu (1995) "Benefits and Limitations of Inflation Indexed Treasury Bonds", *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, 80:3, 41-56.
- Sherman, Howard (1991). *Business Cycles*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Singh, Ajit (1996) "*Liberalization and Globalization: An Unhealthy Euphoria*", manuscript, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- and Ann Zammit (1995) "Employment and Unemployment, North and South", in J. Michie and J. Greive Smith eds., managing *The Global Economy*, Oxford: Oxford University Press, 93-110.
- Steinherr, Alfred (1978 "Indexation of Monetary Assets and Credit Instruments," in Marshall Samat ed., *Inflation and Capital Markets*, Cambridge, MA: Ballinger Publishing Company, 149-78.
- Swary, Itzhak and Barry Topf (1992). *Global Financial Deregulation: Commercial Banking at the Crossroads*, Cambridge, MA: Blackwell Publishers.
- Taylor, Lance (1988) *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World*, Oxford. Oxford University Press.
- Tobin, James (1971) "An Essay n the Principles of Debt management," in his *Essays in Economics, Volume 1: Macroeconomics*, Chicago: Markham Publishing Company, 378-455.
- Weiner, Stuart (1983) "Why Are So Few Financial Assets Indexed to Inflation?" *Federal Reserve Bank of Kansas City Economic Review*, May 3-18.
- Weisskopf, Thomas E. (1992). "A Comparative Analysis of Profitabilite Trends in the Advanced Capitalist Economies," in F. Moseley and E. Wolff eds., *International Perspectives on Profitability and Accumulation*, Brookfield, VT: Edward Elgar Publishing Limited, 13 - 41.
- Woodward, Bob (1994) *The Agenda*, New York: Simon and Schuster.
- Zysman , John (1983) *Government, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

LA CRISIS ASIÁTICA:

# IMPACTOS REGIONALES, GLOBALES Y EN AMÉRICA LATINA

Jaime Estay Reyno\*

El 2 de julio de 1997, con la devaluación del bath y el llamado del gobierno de Tailandia al FMI para recibir “asistencia técnica”, se inició la crisis asiática, la cual en las semanas y meses siguientes abarcó con fuerza diversa a las otras tres principales economías de la Asociación de Países del sudeste Asiático -Indonesia, Malasia y Filipinas-, y a otros países o territorios de Asia -Corea del Sur, Taiwan, Hong Kong y Japón-, y ha venido impactando al conjunto de la economía mundial<sup>1</sup>.

Haremos aquí un breve recuento de algunos de los procesos y de los

debates que han estado vinculados a la crisis asiática, centrando la atención en los efectos de dicha crisis sobre las economías del Este de Asia y sobre el conjunto de la economía mundial, para terminar revisando su impacto presente y previsible en las economías latinoamericanas y algunas de las interrogantes que de ello se desprenden.

## LA CRISIS, SU IMPACTO EN EL ASIA Y EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Desde el inicio de la crisis se ha venido formulando un verdadera multitud de interpretaciones acerca de sus causas<sup>2</sup> y de sus posibles

---

\* Profesor- Investigador de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Puebla y profesor visitante en la Maestría en Análisis Regional de la Universidad Autónoma de Tlaxcala, México. Profesor invitado CIDES/UMSA.

1 La internacionalización de la crisis puede ser ubicada en octubre de 1997, con la devaluación en Taiwan ocurrida el día 14, la caída de 25 % en el índice Hang Seng de la bolsa en Hong-Kong( del 20 al 23) y la caída de 7 % del índice Dow Jones en Estados Unidos (día 27).

2 Además de distintos materiales del FMI, y en particular el *World Economic Outlook. Interim Assessment* de diciembre de 1997, que está dedicado casi por completo al análisis de la crisis asiática, otros dos documentos en los cuales se revisan con detalle las causas de dicha crisis son: de Steven Fadalet y Jeffrey Sachs, *The Onset of the Asian Financial Crisis*, Harvard Institute for International Development, marzo de 1998, 55 pp.; y, de Giancarlo Corsetti, Paolo Pesenti y Nouriel Toubini, *What caused the Asian currency and financial crisis?*, marzo de 1998, 117 pp. Esos documentos, al igual que varios de los materiales del FMI, están disponibles en Internet.



consecuencias y soluciones, todo ello conforme fueron quedando de manifiesto tanto las severas repercusiones que ella estaba teniendo en el Este de Asia y en el funcionamiento sistémico, como la profundidad de los problemas que estaban involucrados en su origen y desenvolvimiento. Si bien todavía hacia fines de 1997 era posible encontrar opiniones como la de W. Clinton, que en ese entonces -en la reunión de la APEC, celebrada en noviembre en Vancouver- ubicó a las dificultades presentes como “unas pequeñas fallas en el camino”, lo cierto es que ha ido ganando fuerza el reconocimiento de que la crisis asiática constituye un severo cuestionamiento no sólo al desenvolvimiento de las economías directamente involucradas, sino al conjunto de las relaciones económicas internacionales y a la estabilidad de la economía mundial.

En lo que respecta a los países asiáticos, desde el estallido de la crisis se ha dado un marcado deterioro económico en los “tigres” de primera y segunda generación y en Japón, lo cual en nada se corresponde con el

exitoso comportamiento previo de esas economías, ni menos aún con la imagen de “ejemplos a seguir” que ellos desde hace ya tiempo han venido proyectando hacia el resto del mundo y en particular hacia los países de América Latina.

Desde la segunda mitad de 1997, en las economías del este de Asia se ha frenado el crecimiento de la actividad económica y del comercio exterior, se han producido diversos ataques especulativos y voluminosas retiradas de capitales y se han dado sucesivas y profundas caídas en las cotizaciones de sus monedas nacionales -a partir de una sobrevaluación inicial-<sup>3</sup> y en los índices bursátiles a tal punto que, según puede verse en el Cuadro I, entre marzo y diciembre de ese año las disminuciones en dichos índices fueron cercanas o superiores al 50 % en Corea, Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, habiéndose proyectado para 1998 caídas absolutas del PIB - en Corea 2 %, en Indonesia 3.5 % y en Tailandia 4 %-,<sup>4</sup> de las importaciones e incluso de las exportaciones, disminución esta

3 Respecto a los niveles de sobrevaluación hay distintas estimaciones. Así, S. Radelet y J. Sachs (The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects, Harvard Institute for International Development, abril 1998, p.14) estiman que entre 1990 y comienzos de 1997 el tipo de cambio real se apreció “ en más de 25% en Indonesia, Tailandia, Malasia y Filipinas y en alrededor de 12% en Corea”, agregando a continuación: “Nótese, sin embargo, que la apreciación real en Asia durante los años 90 fue relativamente modesta en comparación con otros países en desarrollo . Brasil y Argentina, por ejemplo, han visto apreciaciones reales de más de 40% desde 1990”. Por su parte, en World Financial Markets del segundo trimestre de 1998 (p.52) se estima que para el segundo trimestre de 1997 la sobrevaluación era de 26% en Hong-Kong, 19% en Singapur, 8% en Indonesia, 17% en Malasia, 21% en Filipinas y 9% en Tailandia.

4 Según otras proyecciones, la caída será incluso mayor. Por ejemplo, según World Financial Markets del segundo trimestre de 1998, la disminución en el PIB será de 3.6 % en Corea, de 4.2 % en Tailandia, de 0.6 % en Hong-Kong y de 10 % en Indonesia

última que se explica por el hecho de que alrededor de un 50 % de las ventas externas de las economías emergentes de Asia se reducirán marcadamente ya que tenían como destino a la misma región.

Como contrapartida de todo lo anterior, para el mismo año de 1998 se espera una reversión o atenuación sustancial del déficit en cuenta corriente que estaba presente en la

mayoría de los “tigres” -véase Cuadro I-, y el cual se considera que era la principal expresión de los problemas inmediatos que llevaron al estallido de la crisis . En efecto , dicho déficit reflejó un “sobreendeudamiento” con el exterior del sector privado de esos países -encabezado en varios casos por el sistema bancario interno-, que en parte importante consistió en deudas de corto plazo contratadas con la

**CUADRO I  
ALGUNOS INDICADORES MACROECONOMICOS  
DE LOS PAISES DEL ESTE Y SUDESTE ASIATICO\***

	Crecimiento del PIB (en % anual)			Crecimiento de las export. (% anual)			Crecimiento de las import. (% anual)			Balance en cta corriente del PIB **			Variación anual el tipo de cambio (en %)			Variación del Índice Bursátil (en %)		
	1996	97	98	96	97	98	96	97	98	96	97	98	96	97	98	3-97/ 12-97	9-97/ 3-98	12-97/ 3-98
China	9.6	8.5	7.0	17.9	21.0	5.0	19.5	5.3	13.8	1.5	4.4	1.3	-0.4	-0.3	0.0	-	-	-
Corea	7.1	5.7	-2.0	4.1	7.2	5.1	12.2	-2.3	-8.2	-4.8	-2.0	3.6	4.3	18.3	64.0	-5.9	-40.6	36.8
Filipinas	5.7	5.1	2.4	16.5	22.8	20.7	20.5	12.0	9.4	-4.0	-3.2	-3.0	1.6	12.4	37.9	-93.8	-5.0	21.1
Hong-Kong (China)	5.0	5.4	3.0	4.0	4.0	4.3	3.0	5.0	4.2	-1.7	-4.1	-4.5	0.0	0.1	0.0	26.7	-28.9	9.3
Indonesia	8.0	4.6	-3.5	9.7	8.3	3.3	5.7	-7.1	-11.2	-3.0	-0.5	0.3	4.2	24.5	156.5	-23.1	-20.0	25.0
Malasia	8.6	7.3	2.0	6.0	4.5	-15.1	1.0	5.1	-16.4	-4.6	-4.3	0.2	0.5	11.8	22.7	-33.3	-25.0	20.8
Singapur	6.9	7.3	3.0	6.4	-4.7	-0.7	5.4	-5.0	0.0	16.2	16.1	12.9	-0.5	5.3	6.7	-3.9	-22.4	10.5
Tailandia	5.5	0.6	-2.5	-1.9	3.8	7.1	0.8	-13.4	-7.9	-8.0	-1.8	1.4	1.7	23.8	46.8	-20.0	-35.7	44.4
Taiwan (China)	5.7	6.2	4.0	3.6	8.1	1.5	-0.5	8.7	3.1	4.0	2.3	2.8	3.8	3.3	14.4	8.1	-0.6	9.8

\* Las cifras de 1997 son estimadas, las de 1998 son proyectadas.

\*\* Según los programas acordados con el FMI, para 1998 el balance superavitario en cuenta corriente, como porcentaje del PIB, sería de 3.9 % en Tailandia, de 2.7 % en Indonesia y de 4.8 % en Corea.

Fuente: CEPAL, impacto de la crisis asiática en América Latina, mayo 1998.

banca privada internacional, lo que implicó un masivo ingreso de préstamos y empujó a un deterioro de la calidad global del crédito en un contexto de liberalización financiera y, en particular, de una escasa supervisión estatal sobre la llegada de capitales externos,<sup>5</sup> que también amparó la llegada de un importante monto de recursos externos dirigidos a la compra de títulos en las bolsas de valores de los países asiáticos.

De ahí que un importante componente de las políticas que se han venido aplicando en esos países para enfrentar la crisis apunta a la rápida obtención de superávit en la cuenta corriente. Para Malasia, Filipinas, Corea, Indonesia, y Tailandia -los cuatro últimos con programas acordados con el FMI-, ello significará pasar de un déficit de 5.1 % del PIB en 1996 a un superávit de 1.6 %, lo que implica una corrección cercana a siete puntos porcentuales del producto global de esos países; como comparación, cabe señalar que en la crisis

de los años ochenta, los países de América Latina entre 1981 y 1984 ajustaron su saldo en cuenta corriente en cinco puntos del PIB<sup>6</sup>.

Más allá de las medidas inmediatas de reversión del déficit en cuenta corriente, una de las direcciones centrales que han asumido las políticas que se están aplicando -particularmente en Tailandia, Corea, Indonesia y Malasia- ha sido la de reestructurar los sistemas financieros, bajo el argumento de que existían distintos problemas en dichos sistemas tanto en sus operaciones internacionales como en su funcionamiento interno: crecimiento excesivo del crédito<sup>7</sup>, insuficiente capitalización, poca transparencia, elevados niveles de exposición, excesivo número de intermediarios financieros, bajos estándares respecto de la contabilidad, la regulación y la supervisión, entre otros<sup>8</sup>.

Así, para el caso de los países "monitoreados" por el FMI, en los respectivos programas de ajuste se ha

5 Al respecto, en un documento elaborado por Yilmaz Akyuz (*The East Asian Financial Crisis: Back To The Future*, UNCTAD, 1998), quien es funcionario de la UNCTAD, se plantea: "Lo que tenemos en el Este de Asia es una típica crisis de deuda externa del sector privado, muy parecida a la llamada 'crisis del Cono Sur' de Argentina, Chile y Uruguay de fines de los 70s y comienzos de los 80s"

6 Véase CEPAL *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, Aruba, mayo de 1998, pp. 9-10.

7 A modo de ejemplo, según cifras del Informe 1997 del Banco Internacional de Pagos (67 Annual Report, 1997, p. 108) entre 1980 y 1995 el crédito bancario hacia el sector privado, como porcentaje del PIB, pasó de 36 % a 56 % en Corea, de 63 % a 85 % en Singapur, de 8 % a 49 % en Indonesia, de 28 % a 89 % en Tailandia y de 81 % a 115 % en Japón. Así también, en el Informe 1998 de esa misma institución, se señala (p.119) que para el período 1990-1997 la tasa anual de crecimiento de dicho crédito fue de 12 % en Corea y Singapur y de 18 % en Indonesia y Tailandia.

8 Dos materiales en los cuales se revisan los problemas que estaban presentes en la estructura financiera, y los principales contenidos que se asignan a la reestructuración, son "Financial restructuring es key to Asia's future" (en *Asian Financial Markets*, segundo trimestre de 1998), y el Informe 1998 del Banco Internacional de Pagos (68 Annual Report, Basilea, Junio 1998), en particular su Capítulo VII: "Financial intermediation and the Asian crisis".

incorporado con singular fuerza la reestructuración financiera, lo que marca una diferencia importante con programas anteriores aplicados por el FMI a otras economías;<sup>9</sup> en las distintas “cartas de intención” enviadas al Fondo por esos países, una buena parte de las medidas allí anunciadas se refieren a dicha reestructuración: reducción del crédito interno, recapitalización de la banca, disminución de los grados de exposición, aumento de las provisiones para pérdidas, reglas más estrictas de clasificación de créditos y de requerimientos de capital y de provisiones, publicación auditada y periódica de estados financieros, supervisión más estricta del sistema bancario, etc. En el mismo sentido, otra medida ha consistido en la intervención y el cierre -ofusión- de bancos en problemas, con el resultado hasta mayo de 1998 -según el World Financial Markets de ese mes, del FMI- de 56 bancos cerrados en Tailandia y 16 en Indonesia, así como de 14 bancos suspendidos en Corea.

También el tema de la reestructuración financiera desde hace ya tiempo ha tenido una presencia de primer orden en las discusiones respecto de la economía japonesa, y en el período más reciente ha adquirido una fuerza aún mayor, luego de que el gobierno de ese país anunció oficialmente la presencia de una situación recesiva al completarse dos trimestres sucesivos de caída del PIB- dichas caídas fueron de 0.4 % en el cuarto trimestre de 1997 y de 1.3 % en el primero de 1998-, siendo la primera vez desde 1974/75 que dicho indicador sufre un crecimiento negativo como promedio de un año fiscal<sup>10</sup>. En ese contexto, los debates en el interior del G-7, y en particular las decisiones respecto de apoyar o no al yen, han estado plagadas tanto de referencias a la necesidad de asegurar que previamente Japón se deshaga de los “bienes negativos”, corrija “los errores fundamentales de su industria bancaria” y establezca “un sistema financiero competitivo, eficiente y basado en el mercado”<sup>11</sup>, como de

---

9 En tal sentido, en una exposición sobre la crisis asiática hecha el 15 de abril por Janet Yallen (quien es miembro del Consejo de Asesores Económicos del gobierno de EE.UU) ante el Consejo de Relaciones Externas (“Lessons from the Asian Crisis”, internet, p. 3), se expone: “La dimensión en la cual el Programa del Este de Asia difiere más marcadamente de programas previos de FMI es en su énfasis en la importancia de transparencia, apertura y rendición de cuentas en los mercados de capitales.

10 Dicha caída, que por cierto se corresponde con un lento crecimiento previo de la actividad económica que está presente desde el inicio de los años noventa, se ha acompañado tanto con disminuciones en el volumen de exportaciones -las cuales se redujeron 3.8 % en el primer trimestre de 1998 respecto del trimestre anterior- y de la inversión corporativa -que disminuyó 5.1 % para el mismo período-, como con incrementos sustanciales en las deudas bancarias “problemáticas” de las empresas y en el número de ellas que ha quebrado. Así, para mayo de 1998 dichas deudas habían aumentado en un 55 % respecto a 1996 para llegar a un monto estimado en más de 77 billones de yenes, en tanto que en ese mismo mes el número de quiebras fue 37.5 % superior al de mayo de 1997.

11 FMI, *World Economic Outlook*, mayo 1998, p. 60

críticas por la lentitud con que Japón ha enfrentado la “necesaria” reestructuración de su sistema financiero -calificada, al igual que en otros países, como el “big-bang”-, reestructuración que probablemente se acelere a partir del anuncio japonés de creación de “Banco Puente” que haciendo uso de un fondo de 13 billones de yenes tomará a su cargo a los bancos en quiebra.

En términos más generales, la estrategia aplicada para enfrentar la crisis en los países de Asia -tanto indirectamente, a través de presiones de distinto tipo, como directamente a través del FMI- ha tenido como eje a las “reformas estructurales”, a través de las cuales se declara la búsqueda de una economía “más abierta, competitiva y eficiente”,<sup>12</sup> para lo cual se incluyen aspectos como los siguientes: liberalización del comercio y de los ingresos de inversión; desregulación de actividades internas; eliminación de subsidios, de créditos públicos concesionales, de facilidades impositivas y de precios y tarifas fijados administrativamente; privatización de empresas y bancos estatales, y saneamiento de la estructura, las prácticas y las finanzas corporativas. Así, en lo que respecta específicamente a Japón, el gobierno de ese país ha venido anunciando -además del “big-bang”-

la “reforma fiscal” y la “reforma corporativa”, lo que coincide con las recientes declaraciones de distintos funcionarios estadounidenses que han insistido en que ese país aplique “reformas económicas fundamentales”<sup>13</sup>, para lo cual afirman haber venido “presionando muy activamente” al gobierno japonés.

Respecto del conjunto de esa estrategia impuesta en el Este de Asia, queremos destacar dos puntos que a nuestro juicio revisten un particular interés:

1. La política de reestructuración financiera, y en particular la medida de suspensión y cierre de instituciones financieras en problemas, que el FMI ha impuesto -y que ha sido criticada por considerar que “ayuda a incitar al pánico”<sup>14</sup> se corresponde plenamente con los principios que el gobierno estadounidense ha venido formulando y aplicando en relación al manejo de la crisis. Según distintas exposiciones hechas por Robert Rubin, y por Alan Greenspan, Presidente de la Reserva Federal, la crisis asiática debe ser enfrentada como parte del proceso de creación de una “arquitectura financiera internacional”, la cual implica reformas en tres áreas: “Primero, un incremento en la transparencia de modo que los inversionistas tengan mejor información

12 *Indonesia. Memorandum of Economic and Financial Policies*, p. 5.

13 Declaraciones del Secretario del Tesoro de EE.UU., Robert Rubin, hechas el jueves 11 de junio de 1998, y recogidas por la agencia AP-Dow Jones

14 *The Onset of the Asian Financial Crisis*, op. Cit, p. 19

con la cual tomar buenas decisiones. (...) Segundo, el fortalecimiento los sistemas financieros domésticos, para reducir el riesgo de crisis económicas y financieras. (...) Finalmente, (...) nosotros debemos trabajar para crear mecanismos de modo que los otorgantes de créditos y los inversionistas asuman más enteramente las consecuencias de sus acciones”<sup>15</sup>.

Así, y a partir de un balance en el que se considera que “ un importante elemento que contribuyó a la pasada crisis ha sido el riesgo moral, esto es, una distorsión de incentivos que ocurre cuando el lado que determina el nivel de riesgo recibe las ganancias del riesgo tomado pero no asume el costo total de ese riesgo”,<sup>16</sup> es fácil entender que la política de suspensión y cierre de instituciones aplicada por el FMI en Asia -y a pesar de la cual el Fondo ha recibido críticas por ayudar al “riesgo moral”<sup>17</sup>- , es sólo un primer paso en dirección a una más

plena actuación de los mercados y de su papel “saneador” en el interior de ésta y de las próximas crisis, en oposición al posible fortalecimiento de algún “mecanismo internacional de préstamos de última instancia”, e incluso en oposición a la permanencia de mecanismos de ese tipo en los ámbitos nacionales.

2. La estrategia que se ha venido aplicando en Asia, a través de las “reformas estructurales” arriba mencionadas, apunta a la destrucción de aspectos fundamentales del llamado “modelo nipón” o “asiático” (en términos de M. Albert<sup>18</sup> o de L. Thurow<sup>19</sup>), y en particular del capitalismo “colusionado” que ha caracterizado a esos países<sup>20</sup> y cuyos resultados en sus mejores momentos llevaron a hablar del “milagro asiático” (en términos del Banco Mundial)<sup>21</sup>.

En tal sentido, algunos de los diagnósticos sobre la crisis asiática -y en particular aquellos provenientes del

---

15 Robert Rubin, *Exposición ante el Comité de Agricultura*, 21 de mayo de 1998. Afirmaciones prácticamente iguales a la recién citada, fueron hechas por el mismo Rubin el 28 de abril de 1998 ( en una exposición ante la Asociación de Política Exterior de EE.UU. ) y el 8 de mayo de 1998 ( en una exposición en la Mansión Casa Londres, de Inglaterra ).

16 Alan Greenspan, exposición en la 34 Conferencia Anual Sobre Estructura Bancaria y Competencia, del Banco de la Reserva Federal de Chicago, 7 de mayo de 1998

17 Distintas críticas en esa dirección, y en las cuales se argumenta a favor de que el FMI se abstenga por completo de intervenir ante situaciones de crisis, pueden verse en el volumen 17, Nº 3 (invierno de 1998), de *The Cato Journal* en particular los artículos de Ana Schwartz (“International Financial Crisis: Myths and Realities”), Alan Meltzer (“Asian Problems and The IMF”) y Charles Calomiris (“The IMF’s Imprudent Role as Lender of Last Resort”)

18 Michel Albert, *Capitalismo contra capitalismo*, Ed. Paidós, Argentina, 1993.

19 Lester Thurow, *La guerra del siglo XXI*. Ed. Vergara, Argentina, 1992.

20 Un análisis del papel jugado en Asia por el “modelo de alto endeudamiento”, así como de “los altos costos y pequeños beneficios” que traerá para esos países la aplicación de las políticas de “austeridad” y “liberalización financiera”, se encuentra en Robert Wade y Frank Veneroso, “The Asian Crisis: The High Debt Model versus the Wall Street-Treasury-IMF Complex” (*New Left Review*, marzo-abril de 1998).

21 Banco Mundial, *The East Asian Miracle: Economic growth and Public Policy*, Oxford University Press, 1993.

gobierno estadounidense- la ubican como una consecuencia del “agotamiento” de los rasgos previos de funcionamiento de esas economías,<sup>22</sup> que las diferenciaban sobre todo de la economía norteamericana, y por consiguiente colocan a la salida de la crisis en la perspectiva de un necesario “acercamiento” de las economías asiáticas a las prácticas financieras y de funcionamiento económico global presentes en los EE.UU. Lo importante de destacar, en todo caso, es que si bien a nuestro juicio los elementos claramente exitosos de ese funcionamiento previo no desaparecieron con el solo estallido y desenvolvimiento de la crisis, sí resulta evidente la pretensión de que dichos elementos desaparezcan como resultado de las políticas que bajo el comando del FMI se están aplicando para su perarla.

Al respecto, nos parece que la siguiente cita extensa, que corresponde a Alan Greenspan, ahorra mayores comentarios en relación al significado profundo que se pretende tengan dichas políticas:

“Algunos observadores también han expresado preocupación acerca de si se puede confiar en que los programas del FMI para los países, en particular los países del este asiático,

pueden alterar sus economías de manera significativa y permanente. Mi opinión es que una de las consecuencias de esta crisis asiática es una conciencia creciente en la región de que el capitalismo de mercado, como se practica en el oeste, especialmente en los Estados Unidos, es el modelo superior; es decir, proporciona una promesa mayor de elevar los estándares de vida y de un crecimiento continuo.

“A pesar de que las economías del este asiático han presentado una adherencia considerable a muchos aspectos del capitalismo del libre mercado, ha habido sin embargo una tendencia pronunciada hacia la inversión dirigida por el gobierno, utilizando el sistema bancario para financiar esa inversión. (...) Después del quiebre, ha surgido de manera incipiente en la región una creciente conciencia, cercana en algunos casos al “shock”, de que su modelo económico estaba incompleto, o algo peor.

“Como consecuencia, muchos de los líderes de estos países, y sus consejeros económicos, están intentando modificar sus economías mucho más rápidamente hacia el tipo de sistema económico que tenemos en los Estados Unidos. El FMI, independientemente de lo que uno debiera decir acerca de su asesoría en políticas en el

---

22 Un análisis en esa perspectiva, se desarrolla en *The Asian Model, The Miracle, The Crisis and the Future*, que corresponde a una exposición hecha el 16 de abril de 1998 por Jeffrey Frankel (miembro del Consejo de Asesores Económicos de EE.UU.) ante la Comisión de Comercio Internacional de EE.UU. En ese texto, a partir de considerar que “El principal problema en el Este de Asia no fue macroeconómico sino estructural”, se hace una crítica al modelo financiero prevaeciente en Japón, a los vínculos que en ese modelo se dan entre países, se valora positivamente el hecho de que “ los nuevos programas enfatizan las reformas estructurales, más que la austeridad macroeconómica”.

pasado, ha desempeñado un papel importante en este proceso, proporcionando asesoría e incentivos que promueven dinero sólido y estabilidad de largo plazo. El actual acercamiento del FMI a Asia apoya totalmente los puntos de vista de aquellos que en el Oeste entienden la importancia de una mayor confianza en las fuerzas del mercado, la reducción de controles gubernamentales, la retirada de la inversión dirigida por el gobierno, y la implantación de una mayor transparencia -la publicación de todos los datos que son relevantes en las actividades del banco central, el gobierno, las instituciones financieras, y las compañías privadas.

“Es razonable preguntar cuánto tiempo durará en los países esta conversión hacia la implantación de un capitalismo de mercado en todos sus detalles, una vez que el apoyo financiero temporal del FMI haya terminado. Estamos, después de todo, lidiando con naciones soberanas con largas tradiciones no siempre consonantes con el capitalismo de mercado. Pero mi opinión es que hay una creciente comprensión y apreciación de los beneficios del capitalismo de mercado tal como lo practicamos, y que lo que está siendo prescrito en los programas de apoyo del FMI promueve sus propios intereses”<sup>23</sup>.

En relación al éxito que finalmente puedan o no tener esas intenciones y objetivos, no está por demás tener

presente que no todo está ya definido, y que una de las posibilidades es que los países asiáticos -de manera parecida a como ha ocurrido en otros momentos de su historia-, prometiendo todo tipo de reformas y aplicando parcialmente algunas de ellas, a pesar de las presiones logren conservar aquellos aspectos de su funcionamiento económico que hasta hace algunos años les reportaron avances evidentes en su capacidad competitiva y en su inserción en la economía mundial.

Independientemente de todo lo anterior, lo cierto es que la crisis asiática, además de que está lejos de haber finalizado, en el período reciente se ha recrudecido de manera notoria con los problemas de la economía japonesa, de tal modo que sus efectos sistémicos han sido cada vez mayores y han estado cada vez más alejados de lo que en un primer momento se pronosticaba, no sólo introduciendo severas y recurrentes fluctuaciones y caídas en las diferentes bolsas de valores sino, más en general, afectando a los distintos ámbitos de la actividad económica mundial.

En tal sentido, un buen indicador de lo errado de las estimaciones iniciales son las correcciones a la baja que el FMI ha ido realizando respecto del comportamiento esperado para 1998 de distintos indicadores globales y referidos a los propios países asiáticos. Según se puede ver en el Cuadro II, entre octubre de 1997 -esto es,

---

23 Alan Greenspan, *Testimonio ante el Comité de Agricultura de la Cámara de Representantes*, 21 de mayo de 1998.



cuando la crisis ya había estallado- y mayo de 1998, dichas correcciones fueron de más de un punto porcentual para la producción mundial, de casi cinco puntos para las exportaciones no petroleras, de más de veinte puntos para las exportaciones de petróleo, de más de cuatro puntos para el PIB de los NICs asiáticos y de tres puntos para el PIB de Japón.

Si bien en esas correcciones han influido diversos factores -invierno benigno en Europa y sobreproducción, para el caso del petróleo, el fenómeno del niño en los niveles de

actividad de distintos países, etc.-, el más relevante de ellos ha sido el impacto global mayor a lo esperado que la crisis asiática ha ido teniendo, y el cual hoy se está multiplicando como consecuencia de la recesión de la economía japonesa<sup>24</sup>.

El impacto de la crisis en los niveles globales de actividad no resulta extraño si se tiene presente la importancia que los países asiáticos ahora en crisis alcanzaron en los años noventa, como receptores de grandes volúmenes de capital. Al respecto, basta señalar que los flujos netos de

**CUADRO II**  
**ESTIMACIONES SUCESIVAS DEL FMI SOBRE**  
**EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMIA**  
**MUNDIAL PARA 1998**

(en tasas anuales de crecimiento)

	Fecha de la estimación			
	Mayo 97	Octubre 97	Diciembre 97	Mayo 98
Producción mundial	4.4	4.3	3.5	3.1
PIB de Japón	3.0	2.1	1.1	0.0
PIB de NICs-Asia	6.1	6.0	3.6	1.8
Tailandia	7.0	3.5	0.0	-3.1
Indonesia	7.5	6.2	2.0	-5.0
Malasia	7.9	6.5	2.5	2.5
Filipinas	6.4	5.0	3.8	2.5
Volumen de comercio	6.8	6.8	6.2	6.4
Exportaciones no petroleras	-0.3	-2.5	-2.8	-7.4
Exportaciones Petroleras	-6.7	-1.8	-1.8	-23.

Fuente: FMI, World Economic Outlook, varios números

24 Por ejemplo, en una nueva corrección a la baja, hecha recientemente por el Director Administrativo del FMI, M. Camdessus (en una entrevista publicada el 1 de julio en el diario alemán *Sueddeutsche Zeitung* y citada por AP-Dow Jones), se proyectó para Japón ya no un cero por ciento de crecimiento del PIB en 1998, sino una caída del 2 %.

capitales privados ingresados a Indonesia, Corea, Malasia, Filipinas y Tailandia entre 1989 y 1996 alcanzaba un total de 236 mil millones de dólares, de los cuales 26 mil millones correspondían a bancos de EE.UU., 94 mil millones a bancos japoneses y 90 mil millones a bancos europeos<sup>25</sup>.

Dichas cifras habría que complementarlas con información del FMI, el cual, respondiendo a las críticas de que con su actuación en la crisis asiática habría ayudado a crear "riesgo moral", plantea: "La mayoría de los inversionistas asiáticos, ya sean locales o internacionales, han sufrido pérdidas sustanciales. Por ejemplo, un propietario extranjero típico de acciones asiáticas habría visto el valor de su inversión reducida a sólo un tercio o un cuarto de lo que era antes de la crisis. Si bien los grandes bancos internacionales seguramente no han experimentado una caída tan dramática en el valor de sus activos, los reportes de ganancias del cuarto trimestre de 1997 para muchos de ellos indican que la crisis asiática ha sido costosa"<sup>26</sup>.

A lo anterior habría que agregar el significativo peso que los países asiá-

ticos en crisis habían ido adquiriendo en el comercio internacional y, por tanto, los efectos que ya se están presentando sobre todo por la reducción en sus importaciones. En tal sentido, basta mencionar que entre 1990 y 1995 los 8 NICs asiáticos aportaron poco más del 30 % del incremento global de las importaciones y 28 % del incremento de las exportaciones, y que para 1996 esos países representaban un 15 % del comercio mundial, cifra ésta que se eleva a 22 % si el cálculo incluye a Japón<sup>27</sup>.

En lo que respecta específicamente al mundo desarrollado, el comercio sólo con los cuatro países de ASEAN representó para 1996 un 3.5% del comercio internacional total de los países industrializados, un 4 % del comercio internacional de los países del G-7 y, dentro de éstos, un 5 % de los intercambios comerciales de EE.UU y un 12 % de los de Japón; y, si el cálculo se extiende al comercio con todos los NICs asiáticos, las cifras se elevan a 6.8 %, 7.9 %, 11.3 % y 18.2 %, respectivamente<sup>28</sup>. Al respecto, por ejemplo, cabe tener presente los niveles récord que recientemente ha alcanzado el déficit de la

---

25 En base a cifras del FMI, *World Economic Outlook, Interim Assessment*, diciembre de 1997, pp. 6 y 7  
26 FMI, *The IMF's Response to the Asian Crisis*, abril 1998.

27 CEPAL *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, Aruba, mayo de 1998, p. 17.

28 FMI, *World Economic Outlook, Interim Assessment*, diciembre de 1997, p. 34. En dependencia del grado de apertura de la economía industrializada de que se trate, y de la proyección que se haga respecto de la caída de importaciones en los países en crisis, de las cifras recién mencionadas es posible desprender los montos en que se verá afectada la producción global de los países industrializados como consecuencia directa de las menores importaciones de Asia. En el documento que acabamos de citar se presentan algunas estimaciones de ese tipo, y se argumenta (p.35) la necesidad de tomar en consideración una "segunda vuelta" de efectos sobre las economías industrializadas -una suerte de "multiplicador del deterioro comercial"-, de tal manera que el efecto negativo total sobre el PIB de los países industrializados, sería 50 % superior al que se presente en primera instancia.

balanza comercial de bienes y servicios de Estados Unidos, el cual llegó a 14.5 mil millones de dólares en abril de 1998 como resultado tanto de la fortaleza del dólar como de la caída en la demanda de productos estadounidenses en Asia.

### LOS IMPACTOS DE LA CRISIS EN AMÉRICA LATINA

En los países latinoamericanos, los NICs asiáticos han sido un punto obligado y permanente de referencia desde hace ya bastante tiempo, dado

el notorio buen comportamiento que éstos han tenido respecto de sus niveles globales de actividad, del control de los desequilibrios macroeconómicos y de distintos indicadores de desarrollo, y dado también el muy pobre desempeño que en esos u otros aspectos ha estado presente en nuestras economías.

En este sentido, y según puede verse en el Cuadro III, para los últimos veinte o veinticinco años las diferencias entre América Latina y los países asiáticos han sido muy grandes, más

CUADRO III  
COMPORTAMIENTO DE LARGO PLAZO:  
ESTE DE ASIA Y AMERICA LATINA

	India	Tailandia	Malasia	Corea	Singapur	Hong Kong	Japón	América Latina
PIB 1980-95 (tasa media anual-tma)	6.7	7.9	6.5	8.6	7.3	—	2.9	2.3
PIB x hab. 1965-1990 (tma)	4.5	4.4	4.0	7.1	6.5	6.2	4.1	1.8
PIB x hab. 1985-1995 (tma)	6.0	8.4	5.7	7.7	4.8	6.2	2.9	0.3
Inversión interna bruta 1980-95 (tma)	10.4	9.7	7.4	10.1	4.6	6.8	3.0	1.1
Inversión interna bruta como % del PIB (1995)	38	43	41	37	33	35	29	20
Exportación de mercancías 1980-93 (tma)	6.7	15.5	12.6	12.6	12.7	15.8	4.2	3.4
Exp. de manufacturas como % del total de exportaciones, 1993	53	73	65	93	80	95	97	46
Importación de mercancías 1980-93 (tma)	4.5	13.8	9.7	11.4	9.7	11.9	6.3	0.3
Producción industrial 1980-90 (tma)	8.1	10.2	8.6	10.9	6.8	—	2.6	1.8
Producción Agrícola x hab., 1988-95 (79-81 = 100)	123	106	147	106	96	80	101	106
Deflactor del PIB (tma)	8.2	4.2	2.5	6.0	2.6	7.8	1.4	242.5
Tasa de fertilidad (1993)	2.8	2.1	3.5	1.7	1.7	1.2	1.5	3.1
Tasa de mortalidad infantil, 1995 (x1000 nacidos vivos)	51	35	12	10	4	5	4	37
Analfabetismo de adultos 1995 (%)	10	4	11	<5	4	4	<5	12

Fuente: En base a cifras del Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997* e información de Internet.

aún si se recuerda que en los años ochenta, mientras nuestras economías atravesaban una profunda crisis, en Asia se mantuvieron los comportamientos favorables, por lo que al arribar a los años noventa las distancias se habían incrementado, y ellas permanecieron sin mayores variaciones hasta mediados del año pasado.

En ese contexto, un aspecto que interesa tener presente es que desde los inicios de la aplicación en América Latina de la actual estrategia neoliberal, los “tigres” asiáticos ya no sólo fueron un punto de referencia sino, más que eso, pasaron a ser un ejemplo recurrente respecto del tipo de funcionamiento económico al cual deberíamos aspirar para nuestros países. Minimizando -o, de plano, ocultando- distintos aspectos de ese funcionamiento, como son la fuerte presencia estatal, los altos niveles de ahorro interno, las políticas industriales, los esfuerzos en ciencia y tecnología y el carácter regulado que ha tenido su apertura a los mercados comerciales y financieros externos, se resaltaron otros aspectos que constituyen precisamente las metas centrales buscadas por los gobiernos latinoamericanos: altos y sostenidos ritmos de crecimiento de la actividad económica, altos coeficientes de inversión,

fuerte vocación exportadora, bajos niveles de inflación y equilibrio o superávit en las finanzas públicas.

Más allá de la pertinencia o no de esas metas -e incluso del carácter obligado que algunas de ellas pudieran tener en una estrategia de desarrollo- lo importante de destacar es que los países asiáticos cayeron en crisis sin retrocesos previos significativos en ninguno de los rasgos recién señalados -lo que marca una importante diferencia con las crisis latinoamericanas, y en particular con la crisis mexicana de 1995<sup>29</sup>-, y que el estallido mismo de la crisis se asoció a otros componentes del funcionamiento de esas economías y se dió a pesar de los resultados macroeconómicos previamente obtenidos, todo lo cual constituye una primera consecuencia de dicha crisis para América Latina, aunque esa consecuencia no se da respecto a la actividad económica sino en relación al sustento teórico de las políticas que hoy se aplican en nuestra región. Si bien dicho sustento nunca ha sido precisamente una preocupación central de los “hacedores de política” en América Latina, no está por demás tener presente que lo ocurrido en el Este de Asia constituye un severo cuestionamiento al “modelo” de funcionamiento que se ha venido imponiendo en nuestros países.

---

29 Una comparación entre ambas crisis, la realizan Graciela Kaminsky y Carmen Reinhart en “Financial Crisis in Asia and Latin America: (Then and Now)” (*American Economic Review: Papers and Proceedings*. Vol. 88, mayo 1998). En el caso del FMI (*World Economic Outlook, Interim Assessment*, diciembre de 1997, p.10), de la comparación entre la crisis mexicana y la de Tailandia concluye que en la primera de ellas la causa estuvo en el “sobre - consumo”, en tanto que en la segunda la causa fue la “sobre - inversión”.

En el terreno de la actividad económica latinoamericana, en distintos análisis se ha revisado el impacto de la crisis asiática<sup>30</sup>, con balances como el siguiente: "La región más afectada por los efectos de derrame del colapso asiático ha sido América Latina"<sup>31</sup>.

En el ámbito financiero, dichos efectos comenzaron a presentarse principalmente desde octubre de 1997, con la internacionalización de la crisis y los consiguientes problemas sobre todo en los "mercados emergentes", lo cual para varios países de América Latina significó una menor colocación de títulos en los mercados financieros internacionales, salidas de capitales, presiones sobre el tipo de cambio, incrementos en las tasas internas de interés y bruscas caídas de las bolsas de valores.

De esta manera, las emisiones internacionales de bonos por parte de los países de la región pasaron de casi 20000 millones de dólares en el tercer trimestre de 1997 a menos de 4000 millones en el cuarto trimestre, recuperándose hasta el monto cercano a los 14000 millones en el cuarto trimestre de 1998, y las salidas de capitales se estima que fueron de 8000

millones para Brasil tan sólo en octubre de 1997 y de 700 millones para Venezuela entre octubre y diciembre de ese año, en tanto que las tasas de interés, durante los últimos meses de 1997 y el inicio de 1998, y como respuesta a la salida de capitales, aumentaron en Argentina, Colombia, Chile y Brasil, país éste último en el que pasaron de 21% a 43%<sup>32</sup>.

En lo que respecta al comportamiento bursátil, tan sólo en octubre de 1997 los índices de las bolsas se redujeron 19% en Argentina, 25% en Brasil, 19% en México y 11% en Venezuela, con fluctuaciones posteriores a la baja en esos y otros países, la más reciente de las cuales se dio como parte de las secuelas del anuncio japonés de recesión, de tal manera que al finalizar los primeros seis meses de 1998, la caída acumulada en los índices para ese semestre fue de 26% en México, 8% en Brasil, 30% en Chile y 49% en Venezuela<sup>33</sup>.

En el ámbito del comercio, a un deterioro que ya estaba presente -desde mediados de 1996- en el precio de distintas exportaciones latinoamericanas se han venido sumando los impactos derivados de la disminución que ha

30 El tema ha sido tratado en materiales recientes de distintos organismos internacionales: el FMI en *World Economic Outlook* de mayo de 1998 (parte del capítulo II), el Banco Internacional de pagos en su *Annual Report* de junio de 1998 (parte del capítulo III), la CEPAL en *Impacto de la crisis asiática en América Latina* (Aruba, 5 de mayo de 1998), el SELA en *Impacto de la Crisis Asiática en América Latina* (Capítulos Ns 53, enero - junio de 1998) y el Banco Mundial en *Impact of the Asian Crisis on Developing Countries* (PREM Briefing Note, Washington, enero-febrero de 1998) y en el texto de la Conferencia de Prensa sobre "Asian Lessons for Latin America" (Washington, 15 de abril de 1998).

31 "Its a global economy, but not a global cycle", *World Financial Markets*, segundo trimestre 1998, p.8.

32 Véanse las páginas 22 y 24 y los cuadros A-10 y A-11 de la CEPAL, *Impacto de la crisis asiática en América Latina* (Aruba, 5 de mayo de 1998).

33 Información de Reuters, recogida en *Excelsior* del 2 de julio de 1998

afectado principalmente a aquellas economías de la región que tienen en Asia a un importante comprador, como es el caso de Chile que en 1996 dirigió a los 8 NICs asiáticos un 14.1% de sus exportaciones totales, y, en menor medida, de Argentina, Brasil, Ecuador y Perú, los cuales en ese mismo año dirigieron a los 8 NICs un 6%, un 6.8%, un 7% y un 9.2% de sus exportaciones, respectivamente. Y si en el cálculo se incluye a las compras japonesas, las cifras se elevan a 30.6% para Chile, a 8.1% para Argentina, a 13.2% para Brasil, a 9.9% para Ecuador y a 15.8% para Perú.

De manera indirecta, la menor demanda de los países asiáticos ha impactado a América Latina sobre todo a través del comportamiento en los mercados internacionales de productos primarios, en los cuales las economías de Asia son importantes demandantes y Latinoamérica concentra una buena parte de sus exportaciones. La presencia asiática en dichos mercados, es resumida por el FMI en los siguientes términos: "durante la primera mitad de los años noventa, el consumo de productos primarios en la mayoría de los países en desarrollo de Asia se incrementó a tasas mucho mayores que en el resto del mundo"<sup>34</sup>. Es Así que para 1995 la participación de los 8 NICs asiáti-

cos en las importaciones mundiales era de 15.2% en materias primas agrícolas, 9% en alimentos - y, dentro de éstos, 13% en cereales - , 13.7% en combustibles, 15.4% en minerales y metales y 14.6% en petróleo, y si en el cálculo se incluye a Japón, las cifras se elevan a 27.6%, 20.7%, 20.8%, 27% y 28.6% en cada uno de esos rubros, respectivamente.<sup>35</sup>

Una mención especial merecen dos productos primarios: por una parte el cobre, dado que para 1995 los 8 NICs asiáticos absorbían alrededor de un tercio de la demanda mundial y para 1997 un 53% de las exportaciones chilenas de ese mineral; por otra parte el petróleo, respecto del cual los países asiáticos fueron responsables de alrededor de dos tercios del incremento en el consumo mundial ocurrido entre 1992 y 1996,<sup>36</sup> y de cuya demanda total un 14.6% correspondió en 1995 a los 8 NICs - 28.6% si se incluye a Japón -. Por lo anterior, no es difícil entender que lo ocurrido en Asia haya empujado directamente a distintos países latinoamericanos como Chile -por el cobre- y como Ecuador, México y Venezuela -por el petróleo- a ajustar su disponibilidad de divisas y sus presupuestos fiscales.

En el contexto recién señalado, la crisis asiática ha jugado un papel de primer orden en la disminución de

34 FMI, *World Economic Outlook*, mayo de 1998, anexo II, "Recent Developments in Primary Commodity Markets", p. 47.

35 Cifras del FMI, *Estadísticas de la Dirección del Comercio*, tomas de la CEPAL, Impacto de la crisis asiática en América Latina (Aruba, 5 de mayo de 1998)

36 FMI, *World Economic Outlook*, mayo de 1998, anexo II, "Recent Developments in Primary Commodity Markets", p. 47.

precios que han venido sufriendo los productos primarios latinoamericanos de exportación. Tal como puede observarse en el Cuadro IV, entre abril de 1997 y abril de 1998 la caída fue de 25% para los precios internacionales del petróleo y de 15% para los restantes productos primarios, con casos como el café, el cobre y el níquel cuyos precios han caído en más del 20%.

También en el terreno del comercio internacional, a lo anterior habría que agregar lo que en algunos trabajos se ha calificado como el “efecto competitividad”<sup>37</sup>, que resultará de la evaluación de las monedas en los países asiáticos y de la posibilidad que por ello tendrán dichos países para

colocar mayores volúmenes de exportaciones en los mercados internacionales y con ello - en conjunto con la disminución de importaciones - lograr corregir sus déficit en la cuenta corriente. Al respecto, todo indica que se hará sentir una profunda “ofensiva exportadora” de esos países, que afectará a América Latina no sólo por la llegada a la región de importaciones procedentes de Asia,<sup>38</sup> sino también por la desventajosa confrontación en precios a que se verán sometidos en terceros países aquellos productos latinoamericanos que compiten directamente con exportaciones asiáticas.

Sin embargo, ese escenario, en donde el seguro incremento de las exportaciones asiáticas acentuará la

**CUADRO IV**  
**COMPORTAMIENTO RECIENTE DE LOS PRECIOS**  
**INTERNACIONALES DE ALGUNOS PRODUCTOS**  
**PRIMARIOS**  
(1990 = 100)

	1995	1996	1997	2ºTrim. 1997	3ºTrim. 1997	4ºTrim. 1997	1ºTrim. 1998	4-97 a 4-98 (cambio en %)
Petróleo	74.8	88.6	83.8	80.5	81.2	82.0	61.6	-24.9
No petroleras	118.1	116.6	113.0	117.1	111.7	106.6	102.0	-14.6
Cereales	123.4	147.8	113.7	118.2	106.0	106.9	104.0	-4.4
Azúcar	108.3	101.0	95.4	94.8	95.3	97.2	90.5	-9.9
Café	183.8	138.9	191.9	230.8	191.4	173.5	180.5	-20.2
Cobre	110.2	86.2	85.5	94.1	85.2	71.8	63.9	-24.7
Níquel	92.8	84.7	78.1	82.2	75.6	69.4	61.1	-26.3

Fuente: Página internet del FMI, IMF Primary Commodity Prices.

37 Ver SELA, “Impacto de la crisis asiática en América Latina” en *Capítulos* N° 53, enero-junio de 1998.

38 Como previsión ante esa esperada “ofensiva”, varios países latinoamericanos - Argentina, Colombia, Perú y Uruguay, entre otros - han venido anunciando o aplicando medidas antidumping y de salvaguardia.

competencia por los mercados, reduciendo no pocos de los espacios latinoamericanos de exportación y de venta interna de la producción nacional, resulta más bien optimista si se considera que también el incremento de las exportaciones de Asia podría dar lugar a una escalada proteccionista, desde luego que no de parte de los gobiernos latinoamericanos - que parecen estar dispuestos a aplicar hasta las últimas consecuencias el credo del librecambismo y de la apertura uni-

lateral -, sino de parte de los países desarrollados, y en particular de los Estados Unidos, cuyo creciente déficit con las economías asiáticas es objeto importante de preocupación y de reclamo por parte de distintos sectores. En ese segundo escenario, la escalada proteccionista conduciría a un grave deterioro de las relaciones económicas internacionales, y los efectos comerciales y financieros negativos sobre América Latina se multiplicarían.

**CUADRO V**  
**AMERICA LATINA: COMPORTAMIENTO EN 1997**  
**Y ESTIMACIONES PARA 1998, SEGUN LA CEPAL**

Países	PIB (% de crecim.)		Exportaciones (% crecim.)		Importaciones (% crecim.)		Saldo en Cuentas Cte. (% del PIB)	
	1997	1998	1997	1998	1997	1998	1997	1998
Argentina	8.0	4.5	6.3	4.0	25.1	11.0	-3.0	-3.8
Bolivia	4.0	4.5	3.9	4.6	19.6	18.0	-7.0	-8.6
Brasil	3.5	1.1	11.0	6.5	15.1	1.0	-4.2	-3.7
Chile	6.5	5.5	9.9	1.0	10.4	6.0	-5.3	-6.2
Colombia	3.0	4.0	10.5	9.0	8.8	4.0	-4.7	-4.7
Costa Rica	2.5	3.5	11.5	10.0	16.4	18.5	-4.0	-6.1
Ecuador	3.5	2.5	5.9	1.0	22.5	15.0	-2.8	-5.0
El Salvador	4.0	4.5	47.8	12.5	10.9	17.0	-0.6	-2.3
Guatemala	4.0	5.0	17.6	5.0	14.4	10.0	-3.0	-3.7
Honduras	4.5	4.5	13.3	8.2	4.6	7.5	0.6	0.9
México	7.0	5.0	15.0	13.2	21.7	18.0	-1.8	-2.9
Nicaragua	5.0	4.5	14.7	14.0	25.7	15.0	-17.4	-21.0
Panamá	4.0	4.5	11.6	8.0	12.0	7.8	-3.7	-4.3
Paraguay	2.5	2.5	0.4	-0.5	3.7	4.0	-7.5	-8.6
Perú	7.0	4.5	15.6	-2.0	9.7	7.0	-4.7	-5.6
R. Dominic.	7.5	6.0	14.5	9.2	15.4	12.0	-1.0	-0.5
Uruguay	6.5	3.0	10.7	7.5	9.8	7.0	-1.1	-1.2
Venezuela	5.0	3.0	2.8	-2.0	30.4	19.0	5.9	2.8
Total	5.3	3.2	10.6	7.8	17.2	9.4	-3.0	-3.5

Fuente: CEPAL, *Balace preliminar de la Economía de América Latina y El Caribe*, Diciembre de 1997, e *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, mayo de 1998.



Como síntesis del recuento que hasta ahora hemos hecho cabe destacar que si bien para 1997 el impacto de la crisis asiática no se reflejó en el crecimiento de la producción global en América Latina, que para ese año alcanzó una tasa de más de 5% para el promedio de la región - el mejor desempeño de los últimos 25 años -, todas las proyecciones coincidieron en que dicha tasa se iba a reducir sustancialmente en 1998.

En los cuadros V y VI, se recogen dos de las proyecciones del crecimiento esperado del PIB para América Latina en 1998. Por una parte, la CEPAL estimó una disminución de dos puntos porcentuales en el promedio regional respecto a 1997 - uno de

esos dos puntos, lo atribuye directamente a la crisis asiática-, de tal modo que, de los 18 países considerados en ese promedio, para 10 de ellos se proyectó una disminución del crecimiento del PIB, con el caso extremo de Brasil, con un crecimiento de sólo un 1.1%; por otra parte, el FMI estimó menores tasas de crecimiento de la producción para los cuatro países considerados en el Cuadro VI, destacando también Brasil con un 1.5 %<sup>39</sup>.

Como se puede observar, esas y otras estimaciones (véase nota 39) coincidieron en ubicar a Brasil como el país latinoamericano que está siendo más afectado por la crisis asiática, sobre todo en el ámbito financiero debido a la incertidumbre que en los

**CUADRO VI**  
**CUATRO PAISES DE AMERICA LATINA:**  
**COMPORTAMIENTO EN 1997 Y**  
**ESTIMACIONES PARA 1998, SEGUN EL FMI**

País	PIB (% de crecim. )		Cta. Corriente (% del PIB)	
	1997	1998*	1997	1998*
Argentina	8.4	5.5	-3.8	-4.3
Brasil	3.0	1.5	-4.2	-3.3
Chile	6.6	6.0	-4.0	-5.1
México	7.0	4.8	-1.8	-2.5

\*Proyecciones

Fuente: FMI, World Economic Outlook, mayo 1998.

39 Por su parte, también las proyeccionistas del Banco Morgan respecto del crecimiento para 1998 del PIB de las 8 principales economías latinoamericanas han sido corregidas a la baja, pasando de 4.4% (en *World Financial Markets* del cuarto trimestre de 1997) a 2.9% (en *World Financial Markets* del segundo trimestre de 1998) y en dicha corrección el mayor peso lo tienen las proyecciones sobre Brasil, que pasaron de 3.0% a -0.5%. En el mismo sentido, para los siete mayores países latinoamericanos el SELA (*Impacto de la crisis asiática en América Latina* en Capítulos N° 53, enero-junio de 1998, cuadro 1) proyectó para 1998 un crecimiento de 3.5% - 1.6 puntos porcentuales menos de lo proyectado antes de la crisis asiática - y asignó a Brasil un cero por ciento de crecimiento.

inversionistas provocan los déficit fiscal y de cuenta corriente de esa economía. Así, y a pesar del efecto de atracción de capitales que se deriva del cuantioso programa de privatizaciones que se ha venido aplicando en dicho país, autores como Dornbusch<sup>40</sup> consideran que para una siguiente crisis “Brasil es un muy cercano candidato”.

En todo caso, lo evidente es que América Latina está mostrando una alta vulnerabilidad ante la crisis asiática, de tal modo que los comportamientos macroeconómicos que en el futuro se den en nuestra región, estarán directamente influidos por la magnitud que dicha crisis vaya alcanzando y por la fuerza con que ella continúe propagándose hacia el conjunto de la economía mundial.

### **SÍNTESIS DE CONSECUENCIAS**

Además de sus impactos sobre la economía mundial y los países latinoamericanos, el desenvolvimiento de la crisis asiática levanta muy graves incertidumbres y preocupaciones no sólo respecto a algunos de los “principios” que han venido siendo impuestos en el funcionamiento de las economías latinoamericanas, sino también en relación a las interpretaciones, las certezas teóricas y las propuestas de política que hoy dominan en los análisis y en las acciones sobre la economía mundial y las relaciones económicas internacionales. En este nivel, la crisis asiática ha dejado una

vez más de manifiesto no pocas insuficiencias en esos análisis y acciones, en relación a problemas como los siguientes:

\* La notoria incapacidad para identificar, con mínimo de antelación, tanto la existencia de condiciones que empujarían a la aparición de la crisis, como la dirección y magnitudes que ésta iría asumiendo una vez estallada, todo ello a pesar de la sofisticación alcanzada por los modelos matemáticos de predicción de comportamientos, y de las seguridades de que “todo está bajo control”, periódicamente reiteradas por los gobiernos y los organismos multilaterales.

\* La extrema vulnerabilidad que han ido presentando las economías nacionales y sus sistemas financieros internos, ante los ataques especulativos sobre sus monedas y ante las retiradas masivas del capital, con independencia incluso -como ocurre en buena medida con las economías asiáticas- del comportamiento previo de dichas economías y de los logros obtenidos en ellas en capacidad competitiva, ritmos de crecimiento de la actividad económica, niveles de inflación, equilibrio en las finanzas públicas, etc.

\* La rapidez del “contagio”, tanto en el interior de cada país desde los mercados bursátiles y de cambios hacia el resto de los mercados y hacia el conjunto de la actividad económica, como entre las distintas economías una vez iniciada la crisis en alguna de

---

40 *Asian Crisis Themes*, p. 4.

ellas. Si bien la crisis mexicana de 1994-95 ya había apuntado en esa dirección a través del llamado “efecto tequila” que golpeó rápidamente sobre todo a los países de América Latina, con el “efecto dragón” derivado de la crisis asiática se reafirman las consecuencias de un funcionamiento global en el cual la libre movilidad del capital multiplica hasta el absurdo la capacidad de daño que poseen los capitales especulativos y la velocidad con que ese daño se concreta.

\* La muy baja -y cada vez menor- capacidad de los gobiernos tanto para aplicar un mínimo de normas de desempeño a los capitales internacionales, y en particular a los de carácter especulativo, que permitan evitar -o al menos atenuar o postergar- el estallido de la crisis, como para movilizar recursos que permitan atenuar sus efectos una vez que ésta ha estallado. Desde luego que esa capacidad es distinta según el país de que se trate, pero en el caso de nuestras economías -y de las asiáticas, dada las “reformas” a que están siendo sometidas- la acción estatal ante la crisis prácticamente se limita a redoblar las garantías y facilidades para los grandes capitales nacionales e internacionales, en la esperanza de que éstos recobren la “confianza” perdida.

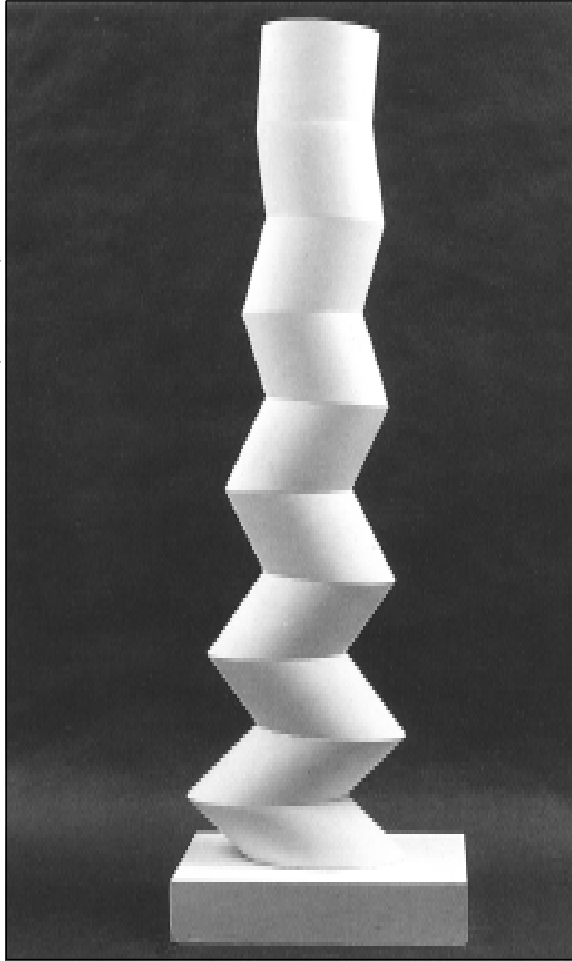
\* La evidente impreparación de los organismos multilaterales hoy existente, no sólo respecto de su capacidad financiera, sino también en términos de sus estructuras de fun-

cionamiento y, sobre todo, de los fines y de las concepciones que los anima, para poder hacer frente al estallido y propagación de la crisis, punto éste que amenaza agudizarse al extremo dada la creciente distancia que existe entre los apoyos internacionales cada vez mayores que se requieren para que las acciones anti-crisis tengan éxito, y la posibilidad y determinación cada vez menores que hay para disponer efectivamente de recursos incrementados.

\* Vinculado con lo anterior, pero más en general, la crisis asiática constituye la más reciente demostración de que estamos ante un orden económico internacional que se aleja cada día más - en las acciones y en los principios de funcionamiento que lo guían-, del objetivo básico de permitir un mínimo de estabilidad y de crecimiento sostenido en las relaciones económicas entre los países y en el funcionamiento interno de cada una de ellos.

En suma, la crisis asiática está dejando al descubierto, de la manera más dolorosa posible para los países latinoamericanos, las tendencias profundas al desequilibrio, al deterioro y a la inestabilidad recurrente que, a pesar de muchos y en beneficio de unos cuantos, dominan el escenario económico mundial, así como lo poco que en definitiva se está haciendo a nivel gubernamental y multilateral para revertir esas tendencias y para abrir paso a condiciones distintas de funcionamiento del orden internacional.

SERGIO DE CAMARGO. COLUMNA, 1967-1968, MARMOL 141.5 X 28 X 22.8 CM.



# ¿ HACIA DONDE VA LA SEGUNDA GENERACION DE REFORMAS EN AMERICA LATINA?

Joseph Ramos\*

*En los últimos diez a quince años América Latina ha vivido un viraje estratégico sin precedentes desde la Gran Depresión de los años treinta. Tal como la Gran Depresión generó una desconfianza creciente en las bondades del mercado para lograr un desarrollo sostenible en forma autárquica, y dió lugar a que el Estado adoptara una estrategia activa de industrialización a base de la sustitución de importaciones, la crisis de los años ochenta mostró las limitaciones tanto de una sobreextensión del Estado como de la estrategia de desarrollo orientada hacia adentro. Por eso el viraje actual hacia un mayor uso de los mecanismos de mercado en la asignación de recursos y al reconocimiento del sector privado como el agente protagonista del desarrollo.*

## UNA NUEVA ORIENTACIÓN DEL DESARROLLO

En primer lugar, se ha iniciado un vuelco importante en la orientación del desarrollo, desde el mercado interno hacia el mercado externo.

i) el arancel nominal promedio en la región ha caído de 45% a menos de 20%;

ii) se ha simplificado y racionalizado enormemente la estructura arancelaria de hasta 30 tasas arancelarias distintas a - en ningún caso - más de 7, y en algunos casos con un arancel

uniforme y parejo para todas las importaciones;

iii) se han eliminado gran parte de las barreras no arancelarias, reemplazándolas por aranceles. Por ejemplo, México redujo los permisos de importación a que estaban sujetas más del 90% de sus importaciones a menos de 20%. Asimismo, éstas fueron reducidas de más de 60% de las importaciones en Argentina a menos de 20%; y

iv) el proceso de integración inter-regional ( con Canadá y los Estados

---

\* Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Santiago de Chile. Profesor invitado CIDES/UMSA.

Unidos) e intraregional (MERCOSUR) así como acuerdos bilaterales (Chile con México, Venezuela y posiblemente con Costa Rica, y Colombia con Venezuela) avanzan a pasos agigantados, en general, tomando como base (en los casos de mercados comunes y no simples zonas de libre comercio) el país con los niveles arancelarios más bajos.

En segundo lugar, hay una revalorización de los méritos del mercado -aún con todas sus imperfecciones-, ya que ahora se lo compara no con una intervención estatal utópica, sino con un sector público real, también con limitaciones e imperfecciones. Prevalece una actitud más pragmática, de mejorar el mercado así como la acción estatal más que expandir uno a expensas del otro. De ahí que se han levantado la gran mayoría de controles de precios, por reconocer que éstos son a lo más paliativos de corto plazo pero, a la larga, con efectos negativos sobre la asignación de recursos. Por la misma razón (así como por la crisis fiscal) se ha eliminado la gran mayoría de subsidios directos e implícitos. Asimismo, en todos los países se rechaza la idea de mantener tasas de interés real negativas, aunque no hay coincidencia en cuan libre debe ser ésta una vez que supere la tasa libor real más algún plus por tratarse de países en vías del desarrollo, y, por tanto, especialmente escasos de capital.

En tercer lugar, se han redefinido los roles del sector público y privado, reconociendo a éste último su condición de agente protagonista del desarrollo. De ahí que se ha iniciado un extenso proceso de privatización de empresas productivas estatales, no sólo en actividades competitivas como la manufactura, banca, agricultura, minería y transporte, donde realmente hay poca justificación para la producción estatal, sino incluso en monopolios naturales - como las telecomunicaciones y los sistemas de generación y transmisión eléctrica - donde se considera preferible la operación privada con regulación estatal. Sólo han tendido a quedar en el sector público las grandes empresas de explotación de recursos naturales (como el petróleo en México, Venezuela y Ecuador o el cobre en Chile) por los efectos macroeconómicos que inevitablemente tienen por su alta incidencia en las exportaciones de la región. Las ventas provenientes de estos procesos de privatización han generado ingresos para el fisco del orden de 4% del PIB al año en Argentina durante 1990 - 1991; 1.6% del PIB al año en Chile entre 1986 - 1989; 2% del PIB al año en México durante 1990-1991 ; y 4% del PIB en Venezuela en 1991. En los demás países de la región aún no se han alcanzado ritmos significativos<sup>1</sup>.

La puesta en marcha de este nuevo modelo de desarrollo se debe a la conjunción de varios factores.

---

1. Estos procesos de privatización no han estado exentos de problemas originados en insuficiente

Primero, la crisis de la deuda externa, los desequilibrios macroeconómicos a que dió lugar y el posterior estancamiento que caracterizó la “década perdida” de los ´80 puso en duda la estrategia de desarrollo a base de la promoción activa de una industrialización sustitutiva de importaciones (ISI).

Segundo, si bien el progreso económico e inclusive social que acompañó la estrategia de ISI fue fuerte y sin precedente para la región, a partir de mediados de los ´70 habían importantes indicios de que el modelo estaba llegando a rendimientos fuertemente decrecientes. En efecto, al proceder la ISI a etapas cada vez más complejas (la producción de insumos intermedios y bienes de capital) las exigencias de capital se hicieron crecientemente mayores, el empleo generado cada vez menor, y las escalas mínimas requeridas para un funcionamiento eficaz desbordaron, con excepción de Brasil y México, los mercados domésticos. De ahí que pese a que hubo un crecimiento económico de 5% anual en los ´70, la productividad total de los factores se estancó a partir de 1973. En efecto,

el crecimiento que hubo se debió al mayor endeudamiento externo, pero no a mejoras en productividad. No es sorprendente, pues, que una vez cortada la entrada de capital a raíz de la crisis de la deuda externa en 1982, los años ochenta resultaran ser una década perdida.

Tercero, en el “Norte” surge una crítica teórica y empírica al intervencionismo estatal, que es recogida por el neoliberalismo criollo y ataca el intervencionismo estatal ya no sólo por su ineficiencia sino por intentar crear un estado de bienestar moderno sobre la base de una estructura económica endeble.

Por cierto, los principios que inspiran este viraje - la economía de mercado, la propiedad privada, prudencia fiscal y el protagonismo del sector privado - son patrimonio de las principales corrientes del pensamiento económico actual, tanto del neoliberalismo como del neoestructuralismo. Con todo, es mérito especial del neoliberalismo el haber acelerado este viraje estratégico por su crítica despiadada a la estrategia anterior, en especial, su insistencia en la importancia de la apertura comercial y su defensa inequívoca de las virtudes del mercado.

---

transparencia, apuro de vender, vender en momentos de crisis, no lograr la suficiente concurrencia de interesados para así asegurar una licitación verdaderamente competitiva, no aclarar bien las regulaciones futuras, etc. Todos estos problemas han redundado en la disminución del precio de venta y, por consiguiente, en la reducción de los ingresos fiscales potenciales de haber podido vender las empresas según su valor para los compradores, y no según su (menor) valor anterior para el fisco (manejadas con criterios burocráticos y poco eficientes). Para un tratamiento extenso de este tema, así como para los datos sobre el valor de las ventas, ver R. Devlin, “An Overview of Privatization in Latin America: Progress, Problems and Prospects”, trabajo presentado en la conferencia “The New Europe and The New World”, Latin American Centre, St. Anthony’s College, Oxford University, 9-11 September 1992.

No obstante, lo que en definitiva verdaderamente distingue el neoliberalismo de la social democracia en Europa y del neoestructuralismo en América Latina es la firme convicción que con escasas excepciones el anterior conjunto de medidas es condición necesaria y suficiente para el crecimiento así como, en lo esencial, para la equidad. Y si no se dan los benéficos resultados esperados, postula que se deberá a rigideces producto de intervenciones de la política e institucionalidad económica. En cambio, el neoestructuralismo cuestiona, más que las medidas en sí, la automaticidad con la cual se supone que ellas redundarán en crecimiento y equidad. Asimismo, atribuye muchas de las rigideces más importantes, no a una política o institucionalidad económica errada, si no a fallas, segmentaciones y vacíos críticos en los

mismos mercados de factores. De ahí que reivindica la intervención del Estado para superar estas fallas críticas, atribuyéndole a tal intervención promotora el espectacular éxito, en crecimiento y en equidad, de los NICs asiáticos.

**UNA EVALUACIÓN TENTATIVA DE LOS RESULTADOS INICIALES**

Hoy, a unos 10 a 15 años de iniciadas las reformas en la mayoría de los países, contamos con resultados aún mixtos (Cuadro I). Los dos grandes éxitos de las reformas se asocian a las políticas de estabilización y a la apertura comercial. El más notable, sin lugar a duda, ha sido la dramática reducción en la tasa de inflación a 11% año en 1997 de 400% promedio al año en los '80 y 1200% anual en 1990. De hecho, 11% no sólo es inferior a la tasa media de inflación

**Cuadro I**  
**AMERICA LATINA: EVOLUCION DE INDICADORES ECONOMICOS 1945-1997: AMERICA LATINA**

	1945-1980	1980-1990	1990 - 1997	1997
TASA DE INFLACION (anual)	20%	400 +%	1200% → 11%	11%
CRECIMIENTO DE EXPORTACIONES (volumen/año)	2.1%	4.4%	9.0%	12%
CRECIMIENTO PIB (anual)	5.6%	1.2%	3.5%	5.3%
% POBRES	50+ '35%	35 '41%	41 '38%	38%

Fuente: CEPAL



anterior a la crisis de la deuda externa (20% anual) sino que es la tasa más baja en la región en casi 50 años.

Igualmente significativo, aunque menos dramático, ha sido el éxito en materia de exportaciones. Gracias a la apertura comercial el volumen de nuestras exportaciones ha crecido a un ritmo de 9% anual durante los '90, un ritmo más de 4 veces superior al que caracterizó el periodo de la sustitución de importaciones. De tal modo que en la actualidad exportamos más del 20% del PIB en comparación con un 14% en 1980. Más aún, el grueso de este impulso exportador ha favorecido al sector manufacturero, lo que significa que hoy en día las exportaciones no tradicionales representan más de 50% de las exportaciones totales mientras que en 1980 constituían apenas un 25%.

Mediocre, en cambio, ha sido el impacto sobre el crecimiento del producto. Si Bien el crecimiento medio de la región en los '90, 3.5% al año, es una tasa superior a la de los años '80, está muy por debajo del 5.6% anual que caracterizó el periodo de 1945-80, cuando rigió la estrategia de sustitución de importaciones. En efecto, hay bastante acuerdo hoy día respecto a que por justificado que fuera iniciar la industrialización con la sustitución de importaciones (ISI), ya después de tantos años en marcha ésta había llegado a rendimientos decrecientes, pues el crecimiento estaba limitado por el poco dinamismo de los generalmente estrechos mercados

internos (salvo Brasil, y tal vez México).

Asimismo, debido a este mediocre crecimiento el porcentaje de pobres en la región ha disminuido apenas 3 puntos porcentuales en los años noventa, con lo que el porcentaje de pobres es actualmente superior a lo que fue en 1980.

Dada la magnitud del viraje ocurrido en casi todos los países de la región, tal vez lo que más llama la atención es que el éxito de la nueva estrategia de desarrollo **no** es lo que ha impulsado estas medidas sino la promesa de éxito, pues hasta la fecha los resultados han sido mixtos.

Por cierto, parte de los resultados modestos no se debe a las reformas en sí, sino a las turbulencias macroeconómicas generadas por la misma crisis de la deuda. Asimismo es aún demasiado prematuro efectuar una evaluación definitiva, pues las reformas aún no tienen tanto tiempo para haberse consolidado. No obstante, este es un costo adicional de las reformas, pues toma tiempo ganar credibilidad y consolidarse, lo que hace aún más modesto así como volátil los logros (piénsese en las recesiones de México y Argentina después del efecto "tequila" a fines de 1994 y las repercusiones tan fuertes de la "crisis asiática" en la región en 1998). De hecho, la economía más exitosa de América, Chile, sufrió dos grandes depresiones y pasaron más de 10 años desde iniciadas las reformas antes que éstas se consolidaran para

avanzar en forma ininterrumpida a partir de 1985 a una tasa de crecimiento sólida de 7.5% anual.

### **CONVERGENCIAS PUNTUALES**

Hay bastante consenso en la actualidad respecto a que la región debe insertarse internacionalmente. Por cierto, desde el punto de vista neoliberal la sustitución de importaciones fue siempre un error. Siempre debería haber estado orientado hacia fuera.

Si bien los estructuralistas consideran que la industrialización por medio de la sustitución de importaciones tuvo sentido dado el contexto internacional desde la Gran Depresión de los años '30 hasta al menos fines de la década de 1950, ésta fue vista como una primera fase de industrialización. De ahí que se considera que se sobreextendió el periodo necesario de aprendizaje mucho más de la cuenta, y que el tiempo está más que maduro para aprovechar la plataforma industrial creada por la ISI y volcarla hacia fuera. Con ello se podrá aprovechar el aprendizaje productivo adquirido, el estímulo a la calidad y eficiencia para competir internacionalmente, así como las economías de escala que ofrecen – sobre todo a países pequeños – los mercados externos.

También hay bastante consenso en torno a que no sólo hay fallas del mercado sino que el intervencionismo estatal también tiene sus limitaciones, sobre todo cuando éste abarca cada vez más ámbitos de acción. La

consecuencia típica de la sobreextensión estatal ha sido que asume mal incluso esas funciones que - nadie discute - son de su exclusiva responsabilidad (por ejemplo, mantener los equilibrios macroeconómicos, proveer un acceso a niveles de educación, salud y seguridad social de una calidad y cuantía mínima, asegurar la seguridad ciudadana, etc.). De ahí el reconocimiento de que la función productiva compete esencialmente al sector privado y el abandono de la noción del Estado empresario. Probablemente esto signifique un Estado de tamaño menor, en cuanto a gastos, pero mayor en cuanto a ingresos si es que va a ser eficiente y moderno, un Estado que cumple bien sus funciones esenciales.

### **DIVERGENCIAS VARIADAS**

Con todo, también hay importantes divergencias en lo que se refiere al : i) *papel del Estado* ¿activo o pasivo? y *activo*, ¿cuán activo? ii) grado de orientación hacia fuera, ¿basta simplemente tener incentivos neutros (tipo de cambio alto y aranceles bajos, o no existentes, y parejos) o con un sesgo transitorio pro-exportador? iii) en el tema de la equidad ¿es posible crecer con equidad, o éstos son objetivos ineludiblemente en conflicto, con lo cual deba darse tiempo hasta que los beneficios del crecimiento se “derramen” hacia los más necesitados, o amortiguar el conflicto por medio de políticas sociales compensatorias? iv) tipo de instrumento ¿se trata esencialmente nada

más que de establecer los precios “correctos” (es decir, precios libres) o se requiere de políticas más promotoras en los cuellos de botella más críticos?

Primero, el pensamiento estructuralista, y ciertamente el de la CEPAL, reconoce sin titubeos la conveniencia y necesidad imperiosa actual de insertar a la región internacionalmente, a diferencia de la ortodoxia que insiste en que esta tarea, así como la promoción del desarrollo, requiere de un Estado activo (véase cuadro II). Es más, el penetrar los mercados externos – el desafío actual – parecería requerir mucho más estímulo así como cooperación estatal antes que la simple sustitución de importaciones.

De manera general, la experiencia histórica de nuestra región así como de otras regiones en vías de desarrollo

claramente indica que si bien el mercado y la propiedad privada son condiciones necesarias para el desarrollo, ni el crecimiento ni la equidad son resultados *automáticos* de la operatoria natural del mercado. Por el contrario, la experiencia de los países de desarrollo tardío (considérense los casos de Japón, Corea y Taiwán) muestra que el Estado ha jugado un papel importante al permitirles saltar etapas y crecer a tasas inusualmente altas, con una participación amplia de la población en los frutos de ese desarrollo.

Por otra parte, precisamente porque estamos conscientes de que no sólo hay imperfecciones del mercado sino que la capacidad del Estado es un bien sumamente escaso, aparte de cumplir bien sus funciones económicas básicas (estabilidad macroeconómica, inversión social e infraestructural, cierto

**Cuadro II**  
**ORIENTACION DEL DESARROLLO Y PAPEL DEL ESTADO**

	DESARROLLO HACIA AFUERA	DESARROLLO HACIA ADENTRO
ESTADO PASIVO	VISION ORDOTOXA	
ESTADO ACTIVO	VISION DE LA CEPAL ACTUAL	VISION DE LA CEPAL PASADO (IS)

Fuente: División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

mínimo de seguridad social) en la medida que le quede capacidad de actuar al Estado, la intervención que se haga deberá ser sumamente selectiva, limitándose a los cuellos de botella más críticos del desarrollo (como son, y según cada caso, la promoción de exportaciones, la elevación del ahorro, el perfeccionamiento del mercado de capitales, la difusión tecnológica, etc.) Y por cierto, a diferencia del pasado cuando el intervencionismo no sólo era exagerado sino que tendió a suplantar al mercado, en la actualidad cualquier intervención ha de ser no sólo selectiva sino en apoyo del mercado (o sea, debe ser “*market friendly*”). De lo que se trata es no tanto de tener más Estado o más mercado, sino de tener un Estado mejor así como un mercado cada vez más eficaz.

Segundo. La propuesta típica de orientación hacia fuera – mantener un tipo de cambio real alto y estable y un nivel arancelario bajo y lo más parejo posible- por importante que sea, sólo significa una reducción en el sesgo antiexportador de una política proteccionista, pero seguirá siendo antiexportador mientras el nivel arancelario (permanente, al menos) no sea cero. Incluso, los “drawbacks” no compensarán plenamente este sesgo antiexportador, mientras no incluyan todas las “exportaciones indirectas” (es decir, las industrias domésticas que proveen insumos para las exportaciones).

Pero la interrogante clave es si ¿basta un sistema de incentivos neutros, o

la situación actual no amerita un sesgo *transitorio* pro-exportador? En efecto, tal como en el pasado la industria infante era la producción doméstica, y para ello el instrumento idóneo era el arancel protector, el neoestructuralismo considera que la verdadera industria infante en la actualidad es la *penetración de los mercados externos* por parte de los productos no tradicionales. Por eso, propone crear un sistema de incentivos con un sesgo transitorio *pro-exportador*, como son incentivos especiales (drawbacks mayores, créditos a tasas internacionales, exoneraciones fiscales, etc.) para las exportaciones nuevas o pioneras, o para la apertura de nuevos mercados. En efecto, ambas funciones requieren de un esfuerzo innovador significativo, con importantes externalidades para los demás productores, razón por la cual tales innovadores schumpeterianos ameritan un premio análogo al que se le otorga al innovador tecnológico por medio de la ley de patentes. (Véase de nuevo cuadro II).

Tercero. Hay diferencias sustanciales de enfoque en lo que se refiere al tema de la equidad. Un enfoque, el efecto derrame (“trickle down”), derivado de los estudios de Kuznets, considera que hay una especie de “ley de hierro”, al menos en las primeras etapas de desarrollo, en que el crecimiento económico inevitablemente conduce a un empeoramiento en la distribución relativa del ingreso. Aparte del hecho que tal “trickle

down” puede exigir plazos socialmente inaceptables antes que opere, estudios empíricos más recientes han cuestionado la conclusión de tal conflicto ineludible.

Un segundo enfoque admite el posible conflicto entre crecimiento y equidad, pero lo acepta, arguyendo que los beneficios sociales de una mejor distribución bien pueden valer el costo de un menor crecimiento. Este enfoque suele abogar por una estrategia “paralela”, donde la política económica se centra en el crecimiento económico y la política social se dedica a compensar los efectos distributivos de la política económica. El problema con este enfoque es que en la práctica raras veces puede la política social compensar los efectos regresivos de al menos algunas políticas económicas.

De ahí que surge un tercer enfoque (auspiciado entre otros por la CEPAL)<sup>2</sup>, según el cual hay importantes **complementaridades** y no sólo conflictos entre crecimiento y equidad. Es el caso, por ejemplo, de políticas tales como la mantención de los equilibrios macroeconómicos, de la inversión en recursos humanos, de la promoción de empleos permanentes y productivos, entre otras. De ahí que se puede crecer con equidad según las

políticas potencien estas áreas de complementaridad y mitiguen las zonas donde crecimiento y equidad estén en conflicto. Ello implica un enfoque integrado, donde se incorporan objetivos distributivos y no sólo de crecimiento a la política económica y objetivos de eficiencia y no sólo de equidad a la política social. De esta manera podrá lograrse crecimiento con equidad en forma simultánea, en lugar de secuencial (que ha sido la tónica histórica más frecuente).

Cuarto. Hay divergencias importantes respecto a los instrumentos más idóneos. La ortodoxia privilegia casi sin excepción la liberalización de los precios y la flexibilización y desregulación de los mercados. En efecto, según esta visión, el subdesarrollo se debe esencialmente a la intervención gubernamental de los mercados. Postulado implícito en este enfoque es que el precio libre de un mercado desregulado es el precio “correcto”, de equilibrio. En cambio el enfoque neo-estructural considera que hay fallas de *primer orden* en los mercados que hacen que el precio libre, que equilibra oferta y demanda en cualquier momento, puede no ser el precio de equilibrio, que refleje la escasez real de bienes y, sobre todo, de factores.

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, CEPAL, *Equidad y transformación productiva: Un Enfoque Integrado* (Santiago, 1992) y Deininger, K y Squire, L, "A New Data Set Measuring Income Inequality", *World Bank Economic Review*, septiembre de 1996.

**ENFOQUE NEOLIBERAL Y  
NEOESTRUCTURAL: DIFERENTES  
INSTRUMENTOS DE POLÍTICA**

Por ejemplo, la ausencia de un mercado futuro de la divisa hace extraor-

dinariamente volátil el tipo de cambio (véase cuadro III para ese ejemplo y los que siguen). De tal modo que se justificaría la intervención estatal en la determinación del precio de la divisa, mercado particularmente

**Cuadro III  
ENFOQUE NEOLIBERAL Y ENFOQUE  
NEOESTRUCTURAL: DIFERENTES  
INSTRUMENTOS DE POLITICA**

Áreas claves	Instrumentos del enfoque Neoliberal	Instrumentos del enfoque neoestructural (CEPAL)
1. Exportaciones	Neutrales: tipo de cambio alto y aranceles bajos	Lo mismo, más sesgo temporal a favor de las exportaciones no tradicionales, sobre todo las nuevas o pioneras, y penetración de mercados nuevos.
2. Ahorro (elevarlo)	Reducir gasto	Elevar la actual baja carga tributaria del sector privado (ampliar la base de tributación y disminuir la evasión tributaria)
a) Público		Tasas de interés real positivas.
b) Privado	Liberar la tasa de interés Comprimir los salarios reales	Ahorro forzoso: elevar el ahorro del sistema previsional (o reducir el déficit actuarial).
3. Inversión (mejorar la asignación)	Liberar las tasas de interés	Desarrollar los mercados de capital y eliminar su segmentación, abriéndolos más a la pequeña y mediana empresa a través del arrendamiento con opción de compra (leasing), la factorización y el capital de riesgo.
4. Empleo	Desregular el mercado de trabajo. Comprimir los salarios reales	Relacionar los salarios, al menos en parte, a la producción de la empresa, para aumentar la productividad y estimular el empleo.
5. Inversión privada en capital humano	Nada	Desarrollar el mercado de capitales para préstamos privados destinados a financiar educación superior y capacitación, usando fondos previsionales de la persona como garantía.
6. Desarrollo tecnológico.	Nada	Fortalecer la infraestructura tecnológica, especialmente para informática y telecomunicaciones. Articular la investigación científica y tecnológica con los sectores productivos. Promover el mercado de consultoría y modernización, cofinanciando misiones tecnológicas a fábricas de mejor práctica en el exterior y consultoría a la empresa.
En general	Pasivo/desregular	Activo/promover

crítico en la actualidad, en la medida que tal intervención sirva para simular este mercado de futuro faltante, y así estabilizar las fluctuaciones en su valor, y servir de guía para la inversión de mediano y largo plazo. Por ello, dado lo crítico que es para nuestro desarrollo la penetración de mercados externos, se podría justificar no sólo un tipo de cambio alto y estable con aranceles bajos y parejos, sino el uso de subsidios transitorios a las exportaciones no tradicionales o pioneras o a la apertura de nuevos mercados, tal como se ha mencionado.

Asimismo, el desarrollo requiere de un incremento del ahorro y de una buena asignación del capital a los proyectos más rentables. Para ello, la ortodoxia enfatiza la liberalización de la tasa de interés. Por cierto, que tasas de interés negativas, como en el pasado, desincentivan el ahorro. Sin embargo, la experiencia muestra que una vez ésta es positiva hay muy poca sensibilidad del ahorro a aumentos mayores en esta tasa (por los efectos contrarios de sustitución e ingreso). De querer elevar el ahorro más allá que esto, se requerirá acudir a medidas de "ahorro forzoso", sea por medio de mayor tributación, sea por medio de mayor ahorro institucional (por ejemplo, mayores tasas de cotización para la seguridad social). Pero en ambos casos requiere una intervención estatal.

Tampoco sirve la tasa de interés como único criterio de asignación de

recursos, ya que el mercado de capital está muy poco desarrollado, sobre todo para fondos de largo plazo, y el acceso es muy segmentado, en desmedro de la mediana y pequeña empresa así como en contra de la inversión privada en educación superior y capacitación. De hecho, gran parte de tales inversiones se autofinancian o no se realizan en absoluto, por muy rentables que sean. Para superar tales ausencias y segmentaciones el neoestructuralismo sugiere medidas para desegmentar y profundizar los mercados de capital, como son la promoción del "leasing", de fondos de capital de riesgo, de "factoring", y del uso de los derechos o fondos de pensión como garantía para créditos privados para la inversión en capital humano.

La ortodoxia atribuye el desempleo fundamentalmente a rigideces en el mercado de trabajo. De ahí su énfasis en medidas que faciliten el despido, limiten la sindicalización y dificulten la huelga, que desregulen la entrada a ocupaciones y eliminen o reduzcan el salario mínimo. Por cierto, el monopolio sindical es un peligro así como las barreras a la entrada (piénsese en el alto costo, sobre todo para economías como las nuestras tratando de insertarse internacionalmente, de tener sus puertos controlados por cupos restringidos de estibadores).

No obstante, el centrarse sólo en este tipo de medidas se descuidan las inflexibilidades provenientes de contratos

convencionales de salario fijo, que desligan el ingreso laboral del desempeño de la empresa, sacrificando con ello importantes ganancias potenciales de productividad, así como obligando al despido como única fórmula práctica para enfrentar recesiones. Así, el neoestructuralismo aboga por la promoción de contratos de salarios parcialmente variables, como se usa en Japón, Corea y Taiwán, que no sólo inducen a mejores relaciones laborales dentro de la empresa sino que elevan la productividad y reducen el desempleo.

Finalmente, la ortodoxia descuida por completo medidas para fomentar la difusión y el desarrollo tecnológico. Sin embargo, al final de cuentas éste es el factor clave en el desarrollo de las naciones. Para promover tal

difusión y modernización tecnológica se requiere, por una parte, de una infraestructura científica estrechamente ligada al sistema productivo. Por otra parte, políticas masivas de difusión de mejoras productivas por medio del cofinanciamiento de consultorías, de servicios de extensión industrial, de servicios de extensión industrial y de misiones tecnológicas a países de mejores prácticas en el exterior.

En síntesis, mientras el enfoque ortodoxo se centra exclusivamente en medidas de liberalización y desregulización como si los mercados fueran perfectos, el neoestructuralismo aboga por instrumentos más activos para superar cuellos de botella críticos, condicionándolos eso sí a la capacidad real de actuar del Estado, y de actuar bien<sup>3</sup>.

JOSE CLEMENTE OROZCO. JUSTICIA SOCIAL.  
LAS FUERZAS REACCIONARIAS (DETALLE) 1923 Y 1924.



3 Por eso el anterior listado no es de ninguna manera un paquete mínimo (ni máximo) de acción. Simplemente pretende ilustrar el tipo de medida que pudiese tomarse de ser crítico ese particular problema en una economía dada y de existir capacidad real institucional de parte del Estado para abordarlo, una vez cumplidas bien sus misiones más fundamentales - la mantención de los equilibrios macroeconómicos, la inversión social e infraestructural, cierto mínimo de seguridad social, y seguridad.



UN ENFOQUE CRÍTICO

# DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA

Iván Finot\*

## LA PARTICIPACIÓN COMO CONDICIÓN FUNDAMENTAL PARA LA EFICIENCIA

Un Estado descentralizado puede ser visualizado como un conjunto de órganos territoriales que integran a los funcionales, hasta llegar al nivel más próximo al ciudadano, generalmente el municipio. Organos territoriales como el Presidente de la República o el Alcalde, integran a órganos sectoriales como los Ministerios o las Secretarías Municipales, respectivamente.

Pero dentro del municipio, la sociedad civil, a su vez, también cuenta con organizaciones voluntarias territoriales, como las juntas de vecinos o las comunidades campesinas, en las que en principio todos los ciudadanos tienen la misma oportunidad de participar, y con organizaciones funcionales.

Todas estas organizaciones permiten una autogestión directa de inte-

reses de carácter general y en este sentido cumplen funciones "públicas"<sup>1</sup>. Bajo el principio de la subsidiariedad, el Estado - incluido su nivel municipal - debería hacerse cargo de la gestión de aquello de lo que las organizaciones de la sociedad civil no pudieran ocuparse con igual o mayor eficiencia.

Un actor importante en la gestión pública son las Instituciones Privadas de Desarrollo Social (IPDS). Aunque su objetivo no sea el lucro ellas deben ser diferenciadas de las organizaciones comunitarias, ya que tienen funciones diferentes a las de aquellas: mientras las organizaciones comunitarias son órganos de que se dota la población para la gestión de asuntos de interés colectivo, las IPDS actúan como proveedoras de servicios tanto a las organizaciones gubernamentales como a las sociales, y cumplen un importante papel en este campo, a veces protagónico, pero no representan a la sociedad civil.

\* Funcionario de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Profesor invitado CIDES UMSA

1 El tema de lo público y lo privado ha sido recientemente analizado por Nuria Cunill (1997).

El Estado aparece así como el articulador de las organizaciones gubernamentales y de las sociales que se ocupan de la gestión «pública» dentro de cada ámbito territorial (competencias y jurisdicción), y es responsable en última instancia de la provisión de bienes públicos pero no necesariamente de producirlos todos: para cumplir esta última función puede adquirir insumos de las organizaciones privadas de la sociedad civil, siempre que ello sea de mayor beneficio general.

### LA PARTICIPACIÓN EN LA GESTIÓN DEL ESTADO

Modificando ligeramente una diferenciación muy conocida de las funciones económicas del Estado (Musgrave R. y Musgrave P. 1989) se podría afirmar que éstas son tres: 1) asegurar la competencia (para lo que se requiere la estabilidad), 2) la redistribución del ingreso y 3) la asignación de recursos para la provisión de servicios públicos. Según estos clásicos de la Hacienda Pública, la única de estas funciones en que la descentralización es conveniente es la de asignación y ello – siguiendo en esto a los federalistas fiscales – en los casos en que la demanda está demográficamente diferenciada.

Al menos desde el punto de vista del análisis económico, lo fundamen-

tal de la descentralización sería la transferencia desde los gobiernos nacionales. Lo relevante es que la eficiencia en las asignaciones descentralizadas depende directamente del grado de participación en el proceso de decisión sobre gasto siempre que éste se vincule directamente con los respectivos ingresos. Una diferenciación entre sistemas territoriales y sociales de compensación permitiría respetar este principio y a la vez asegurar equidad (Finot I. 1997 y 1.998).

Bajo ésta óptica, la participación y la eficiencia en la gestión pública serían objetivos convergentes. En principio, cuanta mayor sea la participación ciudadana en el proceso de asignación mayor será la eficiencia<sup>2</sup> ya que de esta manera los ciudadanos no solamente estarán decidiendo sobre los bienes públicos locales que cada comunidad considera de mayor prioridad, sino que, al comprometer una parte de su propio ingreso para financiar su provisión, se involucrarán también en el control del gasto.

La descentralización favorece este proceso, al reducir el número de decisiones sobre las que deben pronunciarse los ciudadanos y adecuar la provisión de bienes públicos a características geográficamente diferentes, pero sólo propiciará la eficiencia en

---

2 Strictu sensu, siempre que los costos de la participación sean menores o iguales a los beneficios que se obtengan de ella. Sin embargo, beneficios tales como: satisfacción de la necesidad básica de participar, "construcción de ciudadanía" y aumento de la gobernabilidad democrática, pueden resultar de difícil cuantificación.

la medida en que viabilice la participación ciudadana en el sentido señalado, es decir, cuando los ciudadanos decidan democráticamente no sólo sobre el gasto público sino sobre la parte de su ingreso que dedicarán a solventarlo<sup>3</sup>. Y por el contrario, en la medida en que la ciudadanía no se involucre directamente o a través de sus representantes en este proceso, se estará fortaleciendo nuevos centralismos, multiplicando los espacios para la ineficiencia y, peor aún, para la corrupción<sup>4</sup>. Por otro lado, una participación que sólo se redujera a decisiones sobre gasto, sin comprometer simultáneamente el aporte local, amenazaría la estabilidad.

El proceso de asignación propuesto suele tener plena vigencia práctica en las organizaciones autogestionarias, proceso que una vez el autor denominó de “participación constructiva” (Finot 1990), diferenciando a ésta de otra, a la que llamó “participación reivindicativa”. La importancia que se otorga a la participación constructiva de ninguna manera implica descalificar a la reivindicativa, que por supuesto debe tener plena vigencia en un Estado democrático, sino hacer énfasis en que el tipo de participación que la descentralización debe suscitar para lograr el objetivo de la participación ciudadana, es satisfacer mejor las necesidades colectivas y contribuir a la gobernabilidad en democracia.

Por otro lado, resulta útil tomar en cuenta que los distintos niveles del Estado son responsables de la provisión de servicios públicos pero entre éstos algunos tienen que ser producidos por la administración pública mientras otros pueden ser comprados a proveedores no gubernamentales. Ello da lugar a una nueva forma de participación, esta vez de carácter económico, por un lado cuando participan en la oferta de servicios proveedores no gubernamentales (de cualquier tipo que ellos sean) y, por otro, en los casos en que los ciudadanos tienen la oportunidad de elegir a sus proveedores.

Si el objetivo es promover la eficiencia de los procesos de asignación pública, resultará conveniente tender a reducir el número de decisiones que son objeto de elección pública a aquellas que sólo pueden ser realizadas por este medio, pues así podrá haber mayor involucramiento de la comunidad en estas decisiones y en el control de su ejecución.

Resulta entonces de utilidad distinguir entre participación ciudadana, a través de la cual los ciudadanos participan en los procesos de asignación política, y participación económica, mediante la cual ellos participan en los procesos de asignación económica. En ambos casos la participación es la *conditio sine qua non* para que los procesos de asignación sean eficientes

3 Decidir, en general, la parte de su ingreso que dedicarán a las soluciones cooperativas.

4 Los riesgos de la descentralización, entre ellos la corrupción y la inequidad han sido analizados por Prud'homme (1994).

y, viceversa, la participación de los ciudadanos en los procesos de asignación que comprometen sus ingresos sería no solamente un derecho sino la mejor manera de hacer que los objetivos de eficiencia y participación sean convergentes.

### **PARTICIPACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO**

#### **DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y FISCAL**

En la región tradicionalmente se ha distinguido entre dos formas de descentralización: la administrativa y la política. El primer caso se daría cuando se transfieren competencias a funcionarios designados por un gobierno central -sean éstos cabezas de órganos territoriales o funcionales- y el segundo cuando dicha transferencia se da a gobiernos subnacionales electos<sup>5</sup>. Otros autores precisan que los sujetos de la descentralización política no son los gobiernos sino las comunidades subnacionales, las cuales, sin embargo, ejercen las competencias que les son transferidas a través de los gobiernos que eligen (Morell Ocaña L. 1984)<sup>6</sup>.

La descentralización política implica, ante todo, la autonomía de las comunidades subnacionales para decidir su gasto. Sin embargo, el análisis realizado en el punto anterior ha permitido concluir que la participación ciudadana que induce la eficiencia no es aquella que se reduce al gasto sino que involucra simultáneamente un compromiso de aporte local, lo que requiere una transferencia correspondiente no sólo de ingresos sino de fuentes de ingresos, es decir, de una descentralización fiscal<sup>7</sup>. Al menos desde el punto de vista económico, sólo en la medida en que a una descentralización del gasto corresponda otra de ingresos y en que concite una participación que vincule el gasto local con el respectivo sacrificio fiscal local, el proceso conducirá a la eficiencia.

#### **DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA**

Focalizar el análisis en el proceso de asignación permite además profundizar en el concepto de descentralización administrativa. En los procesos de asignación se puede distinguir dos

---

5 Véase Boisier S. 1989; Palma E., Rufián D. 1989; Von Haldenwang (1990).

6 A la descentralización política también se la ha llamado "devolución", término que en nuestro caso tiene poca significación, dada la tradición centralista inculcada durante la Colonia.

7 El concepto de descentralización fiscal puede entenderse, en un sentido lato, como la transferencia de competencias sobre gasto y de recursos financieros (Aghón G. 1996; Ter-Minassian T. 1997). Sin embargo, la palabra "fiscal" se refiere al erario público (ver diccionario de la Real Academia), es decir tanto al ingreso como al gasto público. En un sentido estricto, entonces, la descentralización fiscal sería la transferencia de competencias tanto sobre gasto como para definir ingresos para financiar las responsabilidades transferidas. Este segundo significado es más útil para el enfoque que adoptamos. Por lo demás, tanto los documentos generados por el Proyecto CEPAL/GTZ de Descentralización Fiscal, que fuera coordinado por Gabriel Aghón, como el trabajo a cargo de Teresa Ter-Minassian, permiten un análisis comparativo sobre finanzas públicas descentralizadas en varios países de la región, selección que, en este último caso, hace parte de un conjunto de países elegidos en todo el mundo.

fases iniciales: una de decisión y otra de operación, pero lo relevante para este análisis es la fase de decisión. Ahora bien, frecuentemente los gobiernos locales operan decisiones adoptadas para gobiernos centrales. Este papel sería el de agente de un principal (Rondinelli D. 1989) pero el proceso que le da lugar puede ser considerado como de descentralización administrativa, ya que se transfiere la operación, no la decisión de las asignaciones, lo que implica que los gobiernos locales pueden ser objeto de procesos tanto de descentralización política como administrativa.

Lo anterior no significa que sea deseable que los gobiernos subnacionales sean sujeto sólo de descentralización política y fiscal. Al contrario, sólo las funciones que pueden ser diferenciadas geográficamente deberían ser objeto de esta última y mantenerse centralizadas – o recentralizarse – las que no están, aprovechando, eso sí, plenamente, las ventajas de los gobiernos locales para operarlas, aunque por cuenta de los respectivos gobiernos centrales. Hacer esta diferenciación con claridad también sería deseable para poder precisar las asignaciones que los gobiernos subnacionales ejecutan en calidad de cabezas de autonomías a fin de inducir en ellas lo más posible la participación ciudadana.

#### DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

Por otro lado, ya se ha mencionado que los bienes que el Estado pro-

vee no siempre tienen que ser producidos por éste. De hecho, muchos bienes públicos son producidos por proveedores no gubernamentales a través de cuasimercados. Las políticas a través de las cuales se cede a productores no gubernamentales la responsabilidad de generar los bienes y servicios que el Estado provee, pueden ser denominadas de “descentralización económica”, ya que se está transfiriendo a mecanismos económicos las asignaciones de factores que antes eran adoptadas a través de decisiones político-administrativas.

El concepto de “descentralización económica” fue introducido por Von Haldenwang (1990), quien, siguiendo a Rondinelli (1985) considera que los procesos de privatización son una forma de descentralización. Sin embargo, dado que el tema que nos ocupa es la descentralización de la gestión pública, se adopta el término, pero no para referirse a los procesos de privatización sino en el sentido de utilizar mecanismos de mercado para asegurar la provisión de bienes públicos, independientemente de la propiedad de las unidades productivas.

Con este enfoque, la descentralización económica poco tiene que ver con la propiedad y lo decisivo es introducir la competencia económica en las asignaciones. Sin necesidad de privatizar los activos, para favorecer la eficiencia y la participación resultará valioso hacer competitivos y transparentes los procesos de contratación y concesión y, en lo posible,

dar a los usuarios de los servicios públicos la oportunidad de escoger entre proveedores.

La utilidad de la descentralización económica parece evidente: se reduce el número de asuntos que tienen que ser objeto de decisiones políticas o administrativas, facilitando así la participación ciudadana, y se amplían espacios para otro tipo de participación igualmente funcional para la eficiencia: la participación económica. Sin embargo requiere de un desarrollo institucional, en el sentido de North (1990), que hay que construir, y ello no es una tarea con resultados inmediatos. En la medida en que se logre, se podrá incorporar provechosamente a la provisión de servicios públicos, incluso a los de salud y educación, una gran cantidad de proveedores no gubernamentales, con y sin fines de lucro, con la condición fundamental de que los proveedores del sector público puedan competir en igualdad de condiciones que los no gubernamentales.

### **EL DESARROLLO LOCAL Y EL PAPEL SUBSIDIARIO DEL ESTADO**

El análisis anterior permite configurar un campo de responsabilidades estatales que pueden ser objeto pleno de descentralización política y fiscal, siempre que se cuente con un sistema adecuado de redistribución territorial: el desarrollo local, fincado en

el acondicionamiento del territorio en función del desarrollo económico sostenible y del mejoramiento del habitat<sup>8</sup>.

Tomando en cuenta el principio de la subsidiariedad, el papel fundamental de los gobiernos subnacionales en este campo sería el de concertar una gestión local participativa, aprovechando todas las capacidades existentes en el territorio, utilizando para este fin los recursos provenientes de un sistema de redistribución territorial también subsidiario.

Dichas capacidades no solamente se refieren al potencial productivo sino también a las de gestión pública de las organizaciones de la sociedad civil. Entre ellas, las más importantes en términos de construcción de la democracia son las territoriales. Toda la construcción institucional debería estar dirigida a que el Estado, comenzando por su nivel más próximo al ciudadano, fuera subsidiario respecto a estas capacidades.

### **DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO Y PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

#### **EL ENTORNO HISTÓRICO Y CULTURAL**

La descentralización del Estado puede ser definida como una reforma institucional dirigida a viabilizar la participación en el proceso de provisión de bienes públicos, es decir, un cambio

---

<sup>8</sup> Ya que se trata típicamente de proveer bienes públicos geográficamente diferenciados, lo que no ocurre, por ejemplo, en el caso de los servicios sociales, a los que todos los ciudadanos deberían tener igual derecho a acceder, independientemente del lugar donde residan (Finot I. 1198).

en las reglas del juego que, siguiendo a North (1990), comprenden normas formales, normas informales y mecanismos de cumplimiento de estas normas.

Si bien la descentralización contemporánea es una megatendencia, los propósitos de descentralizar el Estado en América Latina se enfrentan a una tradición histórica de signo contrario que, como bien analiza Claudio Véliz (1980) se ha forjado desde la Conquista Castellana. Se puede afirmar que sólo en dos países de la región: Argentina y Brasil ha llegado a imponerse una cultura federalista. Esta cultura se refiere fundamentalmente al nivel provincial o estadual, lo que actualmente se refuerza en Argentina, mientras en Brasil se extendió al nivel municipal. En éste último la descentralización es una reivindicación que se remonta a la Independencia, que puede ser caracterizada como un movimiento emancipador respecto al centralismo del poder imperial establecido en su territorio.

La tendencia centralizadora que antecedió a la actual propensión a la descentralización, fue una reacción al liberalismo que presidió ideológicamente la Independencia y en general ha sido beneficiosa. En efecto, por lo general fueron estados centralistas los que instauraron la educación pública universal y gratuita, los que intentaron algo similar en lo que se refiere a servicios de salud y también a extender los servicios de agua potable y alcantarillado. Estos logros contribuyeron - meritoriamente en la medida en

que se alcanzaron -a consolidar la cultura centralista. Sin embargo, en la medida en que los gobiernos nacionales tendieron a centralizar los procesos de asignación emergió la ineficiencia, que en nuestro caso fue prolongadamente paliada con un creciente endeudamiento externo y finalmente hizo crisis cuando subieron las tasas de interés: la crisis de la deuda.

Ahora bien, en la región, junto a la cultura centralista oficial existe otra, de autogestión, que se ha desarrollado o mantenido en el mundo popular, muchas veces alentada por las insuficiencias o los abusos del centralismo. En los países donde el componente autóctono es importante, las raíces de esta cultura se remontan a la época precolonial, en los otros se desarrolló a partir del cabildo ibérico, pero en mayor o menor medida, en ambos casos la cultura cooperativa tiene plena vigencia.

Mientras el centralismo ha alentado la asociación funcional y jerárquica, la cultura de la autogestión es fundamentalmente territorial y democrática. En el plano ideológico ello ha desembocado contemporáneamente en un enfrentamiento entre el individualismo neoliberal y la cultura comunitaria pero, como lo señala Juan Enrique Vega (1986), la gobernabilidad democrática requiere la integración de ambas visiones.

La crisis de la deuda señaló el agotamiento del centralismo y se inició una fase de "disponibilidad" (en los términos de Zavaleta Mercado, 1983)

propicia para la necesaria reforma institucional en que ahora vivimos -auténtico cambio en las "reglas del juego" - que se caracteriza por la transferencia del poder político y económico, antes centralizado en los gobiernos nacionales, hacia la sociedad civil. La descentralización del Estado, que es ante todo política, emerge como una transformación dirigida tanto a democratizar el poder político como adecuar eficientemente el aparato estatal a sus nuevas funciones.

Sin embargo, las políticas de reforma del Estado se generan en conexión con procesos anteriores. Desde el punto de vista de la gestión pública, los antecedentes inmediatos de los actuales procesos de descentralización son los de descentralización administrativa que los precedieron, durante lo que se podría denominar la última fase del centralismo. Estas políticas generalmente estaban dirigidas más bien a fortalecer el centralismo, con el propósito de paliar la ineficiencia que lo caracterizó en esta última fase, pero en algunos casos fueron intencionalmente funcionales respecto a posteriores procesos de descentralización política, como ocurrió con la transferencia de impuestos en Argentina o con la descentralización administrativa que en Colombia precedió a la descentralización política.

### **LOS PROCESOS DE DESCENTRALIZACIÓN**

De acuerdo al enfoque adoptado, a continuación se hará una rápida revisión de los principales procesos de descentralización que se están realizando en la región<sup>9</sup> focalizando en los siguientes aspectos: (i) transferencia de competencias; (ii) sistemas de financiamiento; (iii) participación ciudadana en los procesos de asignación política; (iv) descentralización económica.

#### **TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS**

En términos generales, los procesos contemporáneos de descentralización en la región han consistido principalmente en transferir a niveles subnacionales competencias en materia de provisión y producción de servicios de educación, salud y saneamiento, y la provisión de la infraestructura básica correspondiente a sus respectivos ámbitos.

En Brasil los niveles subnacionales tradicionalmente ya tenían bajo su responsabilidad directa gran parte de la provisión de estos servicios públicos, y el proceso consistió en transferir aquellos que los gobiernos centrales estaban prestando directamente, con un mayor énfasis en lo que se refiere al nivel municipal a partir de la Constitución de 1988. Sin embargo, en el caso de la salud asistencial, simultáneamente con la

---

<sup>9</sup> La información en que se basa este trabajo proviene principalmente de tres proyectos regionales de la CEPAL: de Política Fiscal (CEPAL/FNUD); de Descentralización Fiscal (CEPAL/GIZ), ya mencionado, y sobre Financiamiento Público y Provisión de los Servicios Sociales.



descentralización del gasto se instauró el Sistema Único de Salud que unificó los sistemas público y de seguros (siguiendo en esto a países que habían adoptado esa política anteriormente, como Chile o Costa Rica) y a la vez se centralizó el financiamiento de la salud asistencial. Los gobiernos subnacionales contribuyen parcialmente al financiamiento de estos servicios y hacen sólo parte de los órganos que - junto con representantes del nivel central, de los productores de estos servicios y de los consumidores - deciden sobre el gasto dentro de cada circunscripción.

En Argentina la transferencia empezó en 1978, durante el gobierno militar, simultáneamente a la descentralización fiscal ya mencionada. Con la recuperación del funcionamiento democrático del Estado el proceso se transformó en una descentralización política y se concluyó la transferencia de estos servicios a las provincias, los que son financiados automáticamente con recursos propios y, en la mayor parte de los casos principalmente con transferencias provenientes del denominado Pacto Fiscal entre las provincias.

En los otros países, salvo los casos de Venezuela y México, cuya constitución es de carácter federal, los procesos de descentralización política se han dirigido primordialmente hacia el nivel municipal (Chile, Colombia, Bolivia y Ecuador). Sin embargo, con grados variables, la descentralización política sólo se habría dado en el caso de las asignaciones a infraestructura,

ya que los procedimientos de asignación en lo que se refiere a personal de educación y salud, el principal factor de producción de estos servicios, se encuentran en una transición entre descentralización administrativa y política. En efecto, en todos los países considerados, tanto el financiamiento como el régimen de personal son definidos por los gobiernos nacionales, mientras que los subnacionales, tienen una función más bien operativa en lo que se refiere a asignaciones. Sólo en el caso colombiano los gobiernos departamentales tienen autonomía para fijar niveles salariales pero el régimen de personal está determinado nacionalmente.

#### SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO

Todos los procesos de descentralización política que se están dando en la región tienen sin duda un componente fiscal pero se puede afirmar que, salvo excepciones, las decisiones autónomas sobre gasto que realizan los gobiernos subnacionales no se apoyan primordialmente en los ingresos que sus respectivas comunidades generan, sino en recursos provenientes de sistemas de redistribución territorial, donde las transferencias no están condicionadas al aporte local. Las excepciones, obviamente, son los estados -o provincias- y municipios "ricos", que no requieren de estas transferencias y donde la autonomía tiene mayor vigencia.

En segundo lugar, sólo en Brasil, Argentina, Venezuela y México

(los países federales) estas transferencias no condicionadas a los aportes locales son de libre disponibilidad en un sentido amplio, y por tanto las decisiones pueden ser preponderantemente autónomas. En el caso de México, con el Programa Nacional de Solidaridad, se instauró además un sistema de transferencias de libre disponibilidad pero condicionadas al aporte local, con notable éxito y provecho para el equilibrio financiero (Campbell T. 1991).

En cambio en los países donde la descentralización política se orienta primordialmente hacia los municipios, tales transferencias, si bien tampoco están condicionadas al aporte local, son fuertemente direccionadas por los gobiernos nacionales para que sean invertidas de acuerdo a porcentajes mínimos determinados por ellos - como serían Colombia y Bolivia - o bien son tan exiguas que en la mayoría de los casos tienen que ser utilizadas en su mayor parte para financiar los servicios que tradicionalmente han prestado las municipalidades, como en el caso, por ejemplo, de muchos municipios pobres en Chile. En ambos casos se incentiva a los gobiernos locales para que utilicen estas transferencias no condicionadas al aporte local como aportes propios para obtener recursos adicionales de fondos de desarrollo.

En tercer lugar, en todos los países recientemente descentralizados tienen una gran importancia los fondos de desarrollo, sistema mediante el cual

los desembolsos suelen estar condicionados al aporte local, pero tanto en el caso de los Fondos como en el de otras formas de apoyo de los gobiernos centrales los proyectos son decididos en última instancia en éste último nivel.

En la medida en que las decisiones sobre asignación son tomadas en los gobiernos centrales los procesos son más de descentralización administrativa que política. Esta característica, sumada a la escasa participación ciudadana y/o la ausencia de vinculación entre el gasto y el aporte local permiten concluir que, en general, los sistemas financieros aún no favorecen la participación que conduce a la eficiencia.

### **PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROCESOS DE ASIGNACIÓN POLÍTICA**

Es evidente que una mayor aproximación de las decisiones al ciudadano crea mayores oportunidades de participación. En este sentido favorece la participación llevar los procesos de descentralización hasta el municipio o -mejor aún- hasta circunscripciones submunicipales.

En este sentido es relevante el caso de Panamá, donde un sistema muy progresivo de redistribución territorial llega hasta el corregimiento (unidad política subnacional) y actualmente se encara una democratización de los procesos de asignación. También es importante la experiencia de Colombia, donde se han establecido instrumentos como el voto programático y la revocabilidad del mandato

OSWALDO GUAYASAMIN. EL ATAUD BLANCO.



de los alcaldes. Sin embargo, es evidente que cuanto más reducido sea el espacio para la autonomía subnacional más aún lo será el de la participación en los procesos de asignación, y la desproporción de los recursos de que la gran mayoría de los municipios de la región puede disponer autónomamente (siendo la excepción Brasil) demuestra lo reducido y lo desigual de estos espacios.

Por otro lado, la región ya cuenta con valiosas - aunque no generalizadas - experiencias en materia de participación para decidir el gasto municipal. Serían los casos de algunos municipios de Brasil, de algunas experiencias en Colombia, la de Montevideo en años pasados y, sobre todo la de Bolivia donde, a diferencia de los otros países mencionados, se ejerce en la mayoría de los municipios.

Sin embargo, en todos estos casos los ciudadanos organizados participan en las decisiones sobre uso de los recursos pero en mucha menor medida en aquellas dirigidas a definir los correspondientes ingresos municipales. En el caso de Bolivia se aprovechó una institucionalidad paralela de larga data, orientada a la autogestión, para hacer que las organizaciones territoriales de base y sus representantes participen en la gestión municipal, pero es evidente que en éste como en los otros casos una participación orientada hacia el gasto sin condicionarlo al aporte local tiende a generar demandas excesivas y a reducir la mencionada capacidad de autogestión.

La experiencia de los fondos sectoriales de desarrollo, por otra parte, muestra que cuando las comunidades deben constituir aportes locales hay mayor participación ciudadana, aunque, en última instancia, las decisiones sobre asignación se adopten en el nivel central. Por supuesto este sería un caso donde la descentralización administrativa es preponderante pero la experiencia podría ser asumida en el momento en que las comunidades tuvieran la oportunidad de decidir libremente sobre transferencias no direccionadas que premien el aporte local relativo.

### DESCENTRALIZACIÓN ECONÓMICA

Los procesos de descentralización de la gestión de la salud y la educación en la región pueden ser caracterizados por el hecho de que no sólo se ha transferido a los gobiernos locales responsabilidades de asignación en la provisión de servicios - función típicamente gubernamental - sino también en la producción de éstos. Desde ya los procedimientos políticos no son los más adecuados para asignaciones que con frecuencia podrían ser mejor realizadas por establecimientos especializados a través de mecanismos económicos pero el objetivo de eficiencia resulta de aún más difícil cumplimiento cuando se fractura el proceso de asignación de factores, que es lo que ocurre cuando un nivel es responsable de las asignaciones referidas a un factor, el trabajo, y otro nivel, de las demás.

En contraste con estas situaciones, por otro lado se tiende a la unificación de los procesos y a la descentralización económica para la provisión de servicios. Las formas más conocidas se refieren más a las funciones tradicionales de los gobiernos subnacionales: la contratación y concesión de obras y la externalización de servicios de apoyo, que tienden a generalizarse en la región. En cambio, en lo relativo a la producción de servicios de educación y salud, la descentralización económica es relativamente incipiente, si bien ya se cuenta con experiencias importantes. La más conocida e institucionalizada sería la del sistema de educación subsidiada de Chile, donde los padres pueden optar entre establecimientos públicos y establecimientos privados en convenio con el gobierno central y financiados por éste en montos similares a lo que gasta en un establecimiento público. En Bolivia la Iglesia Católica se ha hecho cargo de una gran parte de los establecimientos públicos educativos, en similares condiciones en lo que se refiere a aportes fiscales pero contando además con financiamiento externo.

Por otro lado, en general en toda la región se tiende a propiciar una mayor autonomía a las unidades educativas públicas y una mayor participación de los padres o de la comunidad, y también una mayor autonomía de los establecimientos en el caso de los servicios de salud. En la mayoría de los países existe la posibilidad de

aprovechar una amplia capacidad instalada constituida por proveedores no gubernamentales no sólo de educación sino también de salud, a través de la descentralización económica.

Sin embargo, comparativamente, es en el caso de los servicios de salud donde se están dando los mayores avances en materia de descentralización económica, particularmente en Argentina y Colombia. En ambos países se está aprovechando un proceso relativamente tardío de unificación de los sistemas gremiales de seguridad con el seguro público para hacer que los establecimientos sean los responsables directos de la producción de los servicios y permitir a los usuarios la oportunidad de escoger entre proveedores. La evolución del proceso en Argentina varía según las provincias, en cambio en Colombia se observa un avance generalizado. El caso de Chile, aunque más antiguo es más incipiente, ya que facilita la posibilidad de escoger entre un sistema privado y uno público pero la opción entre ellos depende de los ingresos de los usuarios y el proceso de producción de servicios de este último permanece predominantemente políticamente centralizado.

#### UNA VISIÓN DE CONJUNTO

En primer lugar, es evidente que, pese a las limitaciones anotadas, en todos los casos la descentralización política ha implicado cambios estructurales decisivos para facilitar la participación democrática. No solamente

se está reconociendo a comunidades territoriales subnacionales el derecho de elegir sus respectivos gobiernos o representantes sino, a través de estas elecciones y otras formas de participación previstas, se les está transfiriendo el poder de decidir sobre competencias ampliadas. Sin embargo, por lo general poco se ha avanzado aún para viabilizar una participación ciudadana en la gestión pública que vaya más allá de las elecciones. Más bien se puede observar la tendencia, más generalizada, a reproducir en los niveles subnacionales la exclusión característica del centralismo.

En segundo lugar, en lo que se refiere a equidad, los procesos de descentralización han estado acompañados, en una primera instancia, de cambios en los sistemas redistributivos que han generado avances muy significativos respecto a situaciones anteriores, pero actualmente se observan tendencias persistentes a diferenciaciones territoriales en términos de calidad y cantidad de los servicios a que tiene acceso la población. Esta diferenciación se estaría dando particularmente en los países federales pero también, en forma generalizada, en el nivel municipal, debido principalmente a una gran disparidad en los montos de recursos de libre disponibilidad con que cuenta cada municipio, incluso en términos per cápita.

En tercer lugar, se puede observar resultados significativos en materia de eficacia: la descentralización sin duda ha jugado un papel muy impor-

tante en la expansión de la cobertura y aun en el mejoramiento de la calidad de los servicios transferidos, pero, por lo general, todavía no se han alcanzado resultados igualmente halagüeños en términos de eficiencia y sostenibilidad financiera, como lo estarían demostrando una propensión de los gastos locales a aumentar más aceleradamente que los ingresos, y una tendencia, tal vez sólo parcialmente controlada, al excesivo endeudamiento de los gobiernos subnacionales. Tampoco se han verificado avances generalizados en materia de reducción de la corrupción - fuerte factor de ineficiencia, además de sus connotaciones éticas - y más bien en muchos casos existen indicios de que con la descentralización este problema ha tendido a multiplicarse.

En términos generales se puede concluir que la descentralización en América Latina, si bien representa un avance estructural hacia la democratización del Estado y muestra resultados positivos en términos de cobertura de servicios, aún no exhibe resultados convincentes en materia de participación ciudadana, equidad, eficiencia y reducción de la corrupción.

### **POR QUÉ NO AUMENTA LA PARTICIPACIÓN**

En otras oportunidades hemos propuesto explicaciones técnicas sobre las causas de que las políticas de descentralización aún no estén entregando los resultados esperados y hemos hecho algunas propuestas para

modificarlas (véase por ejemplo Finot I. 1998). Baste reafirmar que la principal “falla de diseño” de los procesos de descentralización de la región, que sin embargo se explica por tendencias históricas, ha sido transferir a instancias políticas de decisión subnacional no solamente la responsabilidad de asegurar la provisión de servicios sino también la de generarlos.

Sin embargo, esta “falla” original actualmente tiende a ser superada a través de la descentralización económica de la producción de estos servicios y de un sistema de redistribución centralizado donde los gobiernos locales, manteniendo o profundizando sus funciones normativas, serían agentes del nivel nacional en lo que se refiere a la operación de dicho sistema.

En cambio aún no se vislumbran nuevos avances importantes en materia de descentralización política en los países que iniciaron el proceso. Además de las dificultades técnicas, los obstáculos de fondo siguen siendo, por un lado, la natural resistencia a la democratización del poder por parte de los poderes (políticos, económicos y sociales) que se constituyeron al abrigo del centralismo (nacional y subnacional), la tradición centralista hegemónica y la inercia burocrática, y, por otro lado, la relativa debilidad de las fuerzas democratizadoras, y la falta de convicción de todas las fuerzas políticas para apropiarse de la descentralización y asumir el proceso. Se podría afirmar que mientras no se institucionalice la

participación constructiva, sólo las crisis propician los escasos momentos en que el poder central decide desprenderse de algunas competencias y no siempre en beneficio de la democracia.

Así como desde un punto de vista técnico es posible encontrar “errores de diseño” en aspectos generales de los procesos de descentralización también es posible detectarlos en lo que se refiere particularmente a la participación. Las razones por las que los procesos de descentralización aún no entregan los resultados esperados en esta materia son de índole tanto político-territorial como económica.

En efecto, la participación no se propicia y más bien se fortalecen nuevos centralismos cuando la descentralización política llega exclusiva o principalmente, aunque sea sólo como un “primer paso”, hasta los niveles intermedios. No sólo eso: también obra en el mismo sentido la enorme disparidad, en términos de dimensión, resultante del crecimiento demográfico desigual de los municipios. En la mayoría de los países de la región contemporáneamente coexisten una infinidad de municipios rurales de ínfima dimensión con megamunicipios entre los que se encuentran ciudades que se cuentan entre las más grandes del mundo.

Por último, aún estamos lejos de integrar la capacidad de autogestión de las organizaciones de base. Incluso en Bolivia, país rico en este recurso institucional, el papel de estas

organizaciones autogestionarias se ha reducido al de órganos de participación (Finot I. 1996).

Desde un punto de vista económico, no propician la autonomía y la participación las transferencias direccionadas por los gobiernos centrales en función de políticas nacionales (lo que no significa que en muchos casos no se justifiquen) y no explícitamente subsidiarias a la iniciativa y el esfuerzo locales; tampoco la favorece distraer y debilitar los mecanismos políticos subnacionales al responsabilizarlos de asignaciones que podrían ser mejor realizadas incorporando a los sistemas de provisión a proveedores no gubernamentales, y/o fraccionando los procesos de asignación de un mismo servicio entre varios niveles del Estado.

## ALGUNOS LINEAMIENTOS PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### HACIA UN CAMBIO EN LAS "REGLAS DEL JUEGO"

El análisis anterior permite establecer claramente la íntima relación entre descentralización y participación, sin que ambas impliquen lo mismo. Mientras la primera es una reforma del Estado, la segunda es una aproximación desde la sociedad civil que puede ser propiciada y hasta inducida pero, en una democracia, nunca obligada. Sin embargo, los logros en materia de participación dependen de las "reglas del juego" que se logre establecer mediante la reforma institucional que la descentralización implica.

Para que la descentralización del Estado favorezca la participación, en primer lugar, sería recomendable una política de reordenamiento territorial, que estableciera o indujera: (i) la descentralización política de los megamunicipios, (ii) la asociación y la mancomunidad de los municipios de mediana dimensión, (iii) la fusión de los micromunicipios, (iv) el reconocimiento de la capacidad de autogestión de las organizaciones territoriales de bases, (v) la representación territorial antes que la proporcional en la conformación de los concejos municipales.

En segundo lugar, una gestión participativa que integrara a toda la comunidad organizada y al gobierno

CRISTOBAL ROJAS. LA ÚLTIMA PRIMERA COMUNIÓN





municipal, debería orientarse primordialmente al desarrollo económico (sostenible) en el nivel local y al mejoramiento del hábitat<sup>10</sup>. El papel primordial del gobierno municipal sería concertar iniciativas, prioridades y esfuerzos con los productores y los residentes en materia de infraestructura, hacerse cargo en forma transparente de la ejecución de lo que corresponda al nivel municipal y rendir cuentas periódicamente. Ahora bien, rara vez la condiciones del hábitat y el tejido productivo corresponden a una sola circunscripción municipal y por tanto resulta imprescindible y útil la asociación de municipios donde, obviamente, la legítima representación corresponde a los respectivos gobiernos municipales.

En tercer lugar sería útil delimitar claramente las funciones que son objeto de procesos de asignación política en el nivel municipal. Para ello se precisaría: (i) transferir al nivel municipal la responsabilidad completa de proveerse de infraestructura básica de su ámbito y los servicios de consumo colectivo que estén geográficamente diferenciados hasta ese nivel, y devolver a

los respectivos gobiernos centrales los que no lo están; (ii) transferir a los municipios fuentes de recursos con suficiente base imponible local y atribuciones para modificar sus tasas con la finalidad primordial de invertirlos en infraestructura; (iii) diferenciar entre un sistema subsidiario territorial, dirigido a aminorar disparidades territoriales, y otro, de carácter social, orientado a reducir desigualdades sociales; (iv) distinguir entre las funciones que los gobiernos municipales realizan en calidad de cabezas de autonomías y aquellas otras que efectúan como agentes de los gobiernos centrales (nacionales e intermedios, si cabe); (v) diferenciar entre aquellos servicios que sólo pueden ser prestados por gobiernos (principalmente la concertación del desarrollo local) y aquellos otros que pueden ser externalizados; (vi) hacer que la gestión municipal sea subsidiaria respecto a la gestión de las organizaciones de la sociedad civil, particularmente de las organizaciones territoriales de base; (vii) introducir mecanismos que hagan obligatoria para los gobiernos municipales la gestión

---

<sup>10</sup> Lo anterior no implica que los gobiernos municipales no intervengan en la política social. Al contrario, ellos serían los responsables de asegurar la provisión de servicios tales como agua potable, eliminación de desechos sólidos y líquidos, salud pública, salud asistencial y educación, pero no de financiar el acceso igualitario a estos servicios por parte de los residentes ya que esta tarea, se señaló en una anterior oportunidad (Finot, 1997) correspondería a los gobiernos centrales, a través de un sistema de redistribución social en el que los gobiernos municipales serían sólo operadores. Es más, la descentralización debe dejar amplios márgenes a las comunidades subnacionales para que puedan adecuar cualitativamente esta provisión en función de sus diferencias geográficas y sus respectivas estrategias de desarrollo. Por otro lado, según también se propuso en aquella oportunidad, las propias comunidades municipales pueden decidir orientar el gasto municipal con prioridad a sus áreas económicamente más débiles.

participativa, desde la presupuestación (incluido el financiamiento local) hasta el control de la ejecución.

Con este enfoque, la gestión municipal debería ser subsidiaria respecto a la capacidad de autogestión de las organizaciones voluntarias de la sociedad civil, principalmente respecto a las territoriales, en lo que se refiere a mejoramiento del habitat. Ello implica no solamente no hacer lo que ellas pueden hacer sino que los sistemas redistributivos contribuyan al financiamiento de las tareas que dichas organizaciones realizan, en proporción directa al esfuerzo relativo de cada comunidad.

El mismo principio debería adoptarse en lo que se refiere a los siguientes niveles: el nivel intermedio no debería hacer aquello que los municipios, solos o asociados, pueden encarar pero en este caso los municipios también deben contar con un sistema subsidiario de redistribución territorial, con transferencias de libre disponibilidad en función del esfuerzo relativo. En este esfuerzo deberían ser contabilizados como impuestos pagados los aportes que los ciudadanos realizan a su comunidad, en dinero, especie o trabajo, incluido tiempo dedicado a reuniones, para mejorar su entorno inmediato (Finot I. 1998).

### **PROFUNDIZAR LA REFORMA INSTITUCIONAL**

Los planteamientos anteriores implican profundizar la reforma insti-

tucional tanto en el sentido de profundizar la descentralización de la gestión pública como en el de adecuar los sistemas redistributivos para aminorar las diferenciaciones que la descentralización incentiva y a la vez fortalecer los mecanismos democráticos de decisión política.

En los hechos la región ya cuenta con experiencias muy relevantes que apuntan hacia una diferenciación de los sistemas de redistribución en el sentido planteado: ya se cuenta con la experiencia mexicana en materia de transferencias de libre disponibilidad cuyo monto depende directamente del esfuerzo local; en general en la región se tiende, cada vez en mayor medida, a financiar los requerimientos de infraestructura a través de fondos de desarrollo cuyos desembolsos están condicionados al aporte comunitario.

En cambio se tiende a optar por utilizar prioritariamente las transferencias no vinculadas a dicho esfuerzo para asegurar un acceso igualitario de las personas a una canasta mínima de servicios cuya provisión está a cargo de gobiernos subnacionales: en Chile corresponde fundamentalmente a los sistemas redistributivos la responsabilidad de financiar el gasto social a través de un sistema combinado de subsidios a la demanda y a la oferta; en Colombia se adoptó desde un comienzo el principio de que la transferencia de responsabilidades en el gasto social debe estar acompañada de la respectiva transferencia de ingresos. En Brasil, el Sistema Unico

de Salud tiene como objetivo precisamente asegurar una misma cantidad y calidad mínima de servicios a cada persona, y en el caso de la educación recientemente se ha fijado un gasto mínimo obligatorio por año y por alumno.

Por el contrario, transcurridas las transformaciones iniciales, la profundización de la descentralización política hasta las comunidades más próximas al ciudadano ha tendido a ser más lenta. Las razones de fondo ya han sido mencionadas pero contribuyen a explicar este hecho las dudas que se han suscitado en lo que se refiere a eficiencia y sostenibilidad financiera de los procesos, lo que fortalece políticamente las posiciones centralistas.

Llevar a las decisiones hasta el nivel de comunidad local más adecuado para satisfacer demandas geográficamente diferenciadas y vincular la participación ciudadana tanto con el gasto como con los aportes para financiarlo, podría contribuir decisivamente no sólo a la eficacia y la eficiencia de la gestión pública sino también a la sostenibilidad financiera. Sin embargo, para poder profundizar la descentralización política fiscal, y a la vez propiciar una participación ciudadana plena, sería necesario no solamente aproximar más las decisiones al ciudadano y hacer sinérgicas la participación y la eficiencia, en el sentido planteado, sino dar un nuevo contenido a las políticas de descentralización. El énfasis debería

dejar de estar puesto en el papel que cumplen los gobiernos subnacionales en la gestión de las políticas asistenciales de los gobiernos nacionales para incluir el objetivo de que los ciudadanos mejoren su ingreso y sus condiciones de vida a través del desarrollo territorial.

El potenciamiento de la capacidad productiva con el propósito primordial de mejorar sosteniblemente los ingresos de la gente y el constante mejoramiento del hábitat, son objetivos ampliamente movilizadores, para cuyo logro además se justifica plenamente el aporte local. Dentro de este enfoque, habría que ampliar y fortalecer las competencias de los gobiernos subnacionales en áreas productivas, ambientales y fiscales, y contar, según ya se ha mencionado, con un sistema de redistribución territorial que asegure equidad pero a la vez sea estrictamente subsidiario respecto a la iniciativa y el esfuerzo relativo locales.

Por supuesto no basta establecer la viabilidad de las propuestas dirigidas a construir ciudadanía y establecer las bases para reemplazar la hegemonía de una cultura paternalista por la de autogestión. Las decisiones políticas para avanzar sustantivamente en materia de descentralización son más difíciles, ya que implican una redistribución del poder. Es necesario redescubrir y valorizar la cultura de autogestión que existe con mayor o menor vigencia en todos los países de la región.

Cumplidas las etapas de análisis y propuesta técnica, la viabilidad política de la profundización de la descentralización dependerá del consenso que se alcance sobre su utilidad para consolidar y profundizar la democracia, cumpliendo a la vez objetivos de eficiencia y equidad. Pero

lo decisivo para modificar efectivamente las estructuras de poder que la descentralización política implica, será el fortalecimiento político de las posiciones descentralizadoras y liderazgos que perciban que los réditos de realizar esta transformación son mayores que sus costos.

---

BIBLIOGRAFIA

Aghón G. (1996)

"Descentralización fiscal en América Latina, un análisis comparativo" en *Descentralización fiscal en América Latina, balance y principales desafíos*. CEPAL/GIZ (Santiago), LC/L. 948

Campebl T., Peterson G., Brakarz (1991)

*Descentralization to local government in IAC: rational strategies and local response in planning, spending and management*. World Bank, Latin América Latina: and the Caribbean Technical Department, Report No. 5

Ominetti R. (1997)

*Descentralización de la atención primaria de salud en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL Santiago, LC/L. 1093

Ornill N. (1997)

*Repensando lo público a través de la sociedad*. CIAD (Caracas)

PEDRO LIRA. LA NIÑA ENFERMA.



- Di Gropello E (1997)  
*Descentralización de la educación en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL (Santiago), IC/L. 1096
- Finot I. (1990)  
"Democratizar el Estado, una propuesta de descentralización para Bolivia", en Toranzo C. (Ed.), *Democratización del Estado y Descentralización*. IIDIS (La Paz).
- Finot I. (1996)  
"Institucionalización política y económica de la participación popular", en Toranzo C. (Ed.) *Democracia y Participación Popular*. IIDIS (La Paz).
- Finot I. (1997)  
*Descentralización y gestión social: análisis y perspectivas*. CEPAL/ILPES (Santiago), IC/IP/R.91
- Finot I. (1998)  
"Descentralización en América Latina: Cómo conciliar eficiencia con equidad", en *Reforma y Democracia* No. 10, febrero.
- Morell Ocaña L. (1989)  
*La administración local*. Tecnos (Madrid)
- Musgrave R., Musgrave P. (1989)  
*Public finance in theory and practice*. Trad. "Hacienda pública, técnica y aplicada". MacGrawHill (Madrid), 1992
- Prud'homme, R. (1994)  
*On the dangers of decentralization*. World Bank, Working Papers.
- North D. (1990)  
*Institutions, institutional change and economic performance*. Trad. "Instituciones, cambio institucional y desempeño económico". FCE (México), 1995
- Palma E., Rufián D. (1989)  
*Las nociones de centralización y descentralización*. ILPES, Documento CFRD-D/119
- Rondinelli D. (1989)  
"Decentralizing public services in developing countries: issues and opportunities", en *The journal of social, political and economic studies*, Vol. 14. No.1
- Ter-Minassian T. (Ed.) (1997)  
*Fiscal Federalism, in theory and practice*. FMI
- Vega, J.E. (1996)  
*En torno a la equidad y el desarrollo, participación y gobernabilidad democrática en América Latina*. ILPES
- Véliz C. (1980)  
*The centralist tradition of Latin América*. Princeton
- Von Haldenwang (1990)  
"Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en América Latina". EURE. Vol. XVI, No. 50 (Santiago)
- Zavaleta Mercado, R. (1983)  
*Bolivia Hoy*. Siglo XXI (México).

# MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Alejandro Medina Giopp\*

La modernización de la gestión pública en América Latina aún constituye un movimiento inacabado. Existen varias cuestiones sin resolver que le impiden tener una densidad conceptual e instrumental adecuada. En este artículo se abordan algunas preguntas básicas y se plantean algunas respuestas que pretenden avanzar en su delimitación, tales como: ¿por qué se constituye en un tema protagónico en la agenda de reforma del Estado?, ¿cuáles son los rasgos que lo caracterizan?, ¿en qué iniciativas concretas se ha traducido?, ¿qué corrientes teóricas lo alimentan? Y ¿hacia dónde se dirige?.

## MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN LA AGENDA DE LA REFORMA DEL ESTADO

Las presiones por transformar el aparato público de los gobiernos de

la región son diversas y de carácter muy intenso. La preocupación central es enfrentar sus ineficiencias, derivadas en gran medida de un modelo de organización y gestión que adopta, prácticamente en toda la región, formas pre-burocráticas. Nuestras administraciones públicas han constatado todas las patologías burocráticas descritas por Robert K. Merton<sup>1</sup> (1968) y muy pocas de las bondades que se derivan de su plena adopción.

Bajo esta lógica, las ineficiencias del aparato público y las presiones por su modernización tienen expresión en al menos cinco hechos concretos:

- Crisis fiscal: prácticamente todos los países<sup>2</sup> de la región han padecido en los últimos años severas y recurrentes crisis fiscales. Sus recaudaciones de tasas, derechos e impuestos han sido inferiores a sus niveles de gasto corriente, situación que ineludiblemente les

---

\* Consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, Santiago de Chile. Candidato a Doctor en Ciencias Empresariales (ESADE), Barcelona. Profesor invitado CIDES/UMSA.

1 Déficit legal, corrupción, nepotismo, ausencia de un servicio civil de carrera, etc.

2 Chile es una de las excepciones en la región. Su situación de superávit fiscal le ha permitido evitar el endeudamiento por dos vías. Primero no se requieren créditos para saldar la cuenta y segundo el superávit se destina a gasto de inversión, evitando también endeudamiento por esta vía.

obliga a endeudarse y presiona a los gobernantes a lograr mejoras de productividad, a “hacer más con menos”, introduciendo cambios en el aparato público, para incrementar la eficiencia y reducir el gasto público.

- Crisis de legitimidad: posee diversas expresiones, tales como, elevadas tasas de corrupción, congestión administrativa o hiperregulación (que provoca servicios públicos lentos y de baja calidad), debilidad del funcionamiento de las instituciones democráticas y déficit de legalidad en la actuación de los órganos de la administración pública.

- Globalización económica: ésta imprime un buen número de requerimientos de cambio al aparato público. El paso de economías cerradas a abiertas exige cambios en servicios como aduanas, que faciliten el tránsito de mercancías; el desarrollo de instancias y mecanismos para la resolución de controversias derivadas de los acuerdos comerciales, equipos de regulación económica, etc.

- Avances en la tecnología de información: la forma de prestación de los servicios públicos así como la interacción entre administración y ciudadanos y la gestión de recursos (humanos, físicos y financieros) se han transformado radicalmente gracias a los avances derivados de la

tecnología de información y de su aplicación al aparato público.

- La experiencia de modernización de los países de la OCDE<sup>3</sup> particularmente los países anglo-americanos, es otro hecho relevante que posiciona a la modernización de la gestión pública en el corazón de la reforma del Estado. Sirvan de ejemplos el programa de reinversión del gobierno de los Estados Unidos, liderado por el vicepresidente Al Gore; las iniciativas Escrutinios de Eficiencia y Next Steps del Reino Unido, iniciadas en el periodo de gobierno de Margaret Thatcher y continuadas por John Major y actualmente por Tony Blair; el programa Función Pública 2000 del Canadá<sup>4</sup>, con fuerte énfasis en la función pública; y la exitosa orientación al mercado lograda por Nueva Zelanda y conducida por un gobierno laborista en el cual los votantes depositaron su confianza a mediados de los '80.

## EL MOVIMIENTO MODERNIZADOR EN AMÉRICA LATINA

En el movimiento de modernización administrativa en América Latina pueden ser reconocidas dos olas o etapas de cambio.

En la primera ola, ubicada desde bien entrados los años '70 hasta fines de los '80, el aparato público de los gobiernos de la región cambia como

3 La OCDE posee una división para la investigación y sistematización de experiencias de modernización administrativa en sus países miembros, el servicio PUMA (Public Management) o Gestión Pública.

4 El servicio público en Canadá es permanente y políticamente neutral. Independientemente del partido político en el poder y regido por su propia legislación.

consecuencia de las reformas de ajuste económico, particularmente la privatización (que desencadena procesos de fusión, liquidación y venta de empresas públicas), la desregulación económica y la apertura comercial. Todas ellas recomendaciones de política de los principales organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo).

De esta manera se observa un redimensionamiento del aparato público y un cambio en el talante regulador del Estado, expresado en la ruptura de monopolios públicos en sectores como transporte, telecomunicaciones y energía.

Es significativo que los créditos de los bancos internacionales se orientaron casi exclusivamente a apoyar estrategias de ajuste estructural. La administración pública cambia de forma, pero no cambia su estilo de gestión, no hay cambios de fondo. Los préstamos en el mejor de los casos, se orientaron a enfrentar la excesiva dotación de personal en las burocracias públicas y la erosión salarial de los funcionarios públicos mediante ajustes en los tabuladores y depuraciones normativas.

La conclusión es obvia. El estilo de gestión permanece intacto. Si a ello se añade el hecho que en buen número de países las políticas de ajuste estructural no resultaron tan exitosas

como se pensaba, dada la poca transparencia de algunos procesos de privatización y la ausencia de sólidas instituciones y eficientes mecanismos reguladores, es fácil entender el descrédito de las políticas de reforma del Estado y modernización administrativa durante estos años.

A principios de los años '90, surge una nueva generación de iniciativas de cambio orientada a lograr transformaciones cualitativas de fondo, cambios radicales en el estilo de gestionar el aparato público. Se plantea un conjunto de principios, supuestos, prácticas y técnicas que buscan hacer frente a la gestión pública tradicional y establecer los rasgos básicos que permitan la conformación de un modelo post-burocrático de la gestión pública<sup>5</sup>.

Entre los rasgos más relevantes, orientados a la conformación de dicho modelo de gestión se encuentran:

### **EVALUAR EL RENDIMIENTO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.**

Uno de los problemas más comunes que enfrentan muchas administraciones públicas regionales es la ausencia de mecanismos eficaces y sistemáticos para medir el rendimiento de su gestión y evaluar sus resultados. Las razones son diversas. Desde la naturaleza propia de algunas actividades gubernamentales que dificultan el uso de medidas e indicadores directos,

---

<sup>5</sup> También denominado paradigma de la cultura de la gestión pública (Crozier: 1996); nueva gestión pública (Caiden: 1988; Auicon: 1990) y gestión pública moderna (Boorsma: 1996).



hasta la falta de un profundo y continuado interés - por parte de políticos y burócratas de alto nivel - en medir el rendimiento y evaluar la efectividad de sus resultados.

El interés, tanto administrativo como político, se ha orientado más bien a controlar los insumos que recibe la administración y a garantizar la observación irrestricta de normas y procedimientos. Se han privilegiado indicadores de volumen por sobre los de calidad e impacto. Evaluar el rendimiento, e incluso el costo, de los programas públicos y de la prestación de servicios, no ha sido una preocupación fundamental de la gestión pública tradicional. Además, los indicadores de impacto resultan, con frecuencia, controversiales dada la carga de responsabilidades que involucran.

La nueva gestión pública se orienta al desarrollo de sistemas de evaluación de resultados que generen evidencia del valor creado por la actividad administrativa en los ciudadanos. Sistemas diseñados para el seguimiento de procesos, productos, efectos e impacto de los programas públicos. Con su desarrollo se busca la vinculación entre la asignación de recursos y el rendimiento de las instituciones que conforman a la administración pública y eliminar la situación tradicional en la que, excepto en crisis fiscales extremas, los programas públicos nunca mueren. Van sobreviviendo año tras año, a pesar de que su ineficiencia y obsolescencia resultan evidentes.

Los actores que deberían estar involucrados en el desarrollo de la gestión por resultados son: ciudadanos que buscan información acerca del uso de sus impuestos, de la efectividad de la actividad administrativa y de la obediencia de los deseos del electorado; políticos interesados en conocer la cantidad y calidad de los bienes y servicios producidos, el grado de atención de los problemas enfrentados y si los recursos han sido utilizados adecuadamente y; funcionarios públicos que desean conocer las debilidades y riesgos del sistema de gestión, la pertinencia de los objetivos y programas, y si la combinación de recursos en la gestión ha resultado adecuada.

Las experiencias son diversas. En Chile se ha llevado a cabo iniciativas para la definición de metas ministeriales e indicadores de gestión; en Colombia opera el Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (SINERGIA); en México a partir de 1994 la Secretaría General de la Contraloría de la Federación (SECOGEF) se transforma en Secretaría General de Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM) a efectos de transitar de un modelo de control de insumos a otro de resultados, entre otros. En el campo de la política social, la CEPAL ha prestado asistencia técnica a muchos países de la región en la evaluación del impacto alcanzado por sus programas sociales.

### ORIENTACIÓN AL CLIENTE

La nueva gestión pública se orienta a la satisfacción de sus clientes (ciudadanos). Aunque tremendamente simple, dicha orientación de la gestión no es algo fácil de lograr. Tradicionalmente, los verdaderos clientes de las organizaciones públicas son los niveles burocráticos o políticos superiores<sup>6</sup>. Por esta razón se insiste en la noción de destinatario final o beneficiario.

Uno de los argumentos más poderosos que ha posicionado el tema es la mayor exigencia ciudadana por más servicios y de mejor calidad. Para John Naisbitt<sup>7</sup>, la tendencia de incremento del trabajo calificado<sup>8</sup> es una de sus causas fundamentales. Esta provoca en los ciudadanos mayor y mejor información, conocimiento y capacidad de exigencia frente a los trámites administrativos y la calidad final de los servicios públicos que recibe. Esta situación se ha traducido en la exigencia por la elección de escuelas, médicos, hospitales, participación en la selección de obras de la comunidad a la que se pertenece, etc.

Diversas iniciativas han sido adoptadas por las administraciones públi-

cas regionales para consolidar dicha aproximación:

- mejorar el punto de encuentro entre la administración y los ciudadanos, por medio de la simplificación de trámites administrativos a través de iniciativas como la creación de ventanillas únicas o la desregulación normativa. Estas medidas han sido acompañadas de la formación en el servicio al cliente de los funcionarios públicos.

- el establecimiento de derechos y especificaciones de los servicios públicos que generen claras expectativas a los usuarios. Un ejemplo lo constituyen las denominadas Cartas Ciudadanas.

- otorgar voz y escuchar al cliente<sup>9</sup> se ha constituido en una medida relevante. Novedosas figuras jurídico-administrativas del tipo Ombudsman<sup>10</sup> (Defensor del Pueblo) favorecen la fiscalía administrativa de parte de los ciudadanos. Asimismo la creación de líneas telefónicas destinadas a consulta ciudadana, buzones de sugerencias e incluso iniciativas más innovadoras como el correo electrónico, resultan recurrentes.

Para acompañar la puesta en marcha de este conjunto de medidas, resulta

---

6 Una de las razones, es que los fondos de las organizaciones públicas no provienen, comúnmente, de sus clientes. Vienen del parlamento. En las empresas, sí.

7 Naisbitt, John (1985), *Macrotendencias*, México, Edición.

8 Un ejemplo de dicha tendencia: una síntesis de la historia ocupacional de los Estados Unidos, bien puede resumirse en tres palabras, granjero, obrero y profesional. En los EEUU hay actualmente, más profesores universitarios empleados de tiempo completo que agricultores.

9 Todos los expertos en gestión insisten en la importancia de escuchar a los clientes: Peter Drucker, Edward Deming, Peters y Waterman.

10 La figura del Ombudsman proviene del management Sueco.

recomendable que éstas se apoyen en encuestas, indicadores de seguimiento y satisfacción de los usuarios, la creación de agrupaciones de clientes que apoyen su implementación y participación en su gestión, grupos focales, entrevistas con los clientes, etc.

A manera de ejemplificar, en países como Argentina, Chile y Brasil existen premios a la calidad de organizaciones públicas<sup>11</sup>, donde uno de los criterios más importantes de la evaluación es la orientación hacia el cliente. Ombudsmen existen en México, Bolivia y otros países de la región. La capacitación funcional para la gestión de la satisfacción del cliente, se da en varios países a través de instancias como los Institutos Nacionales de Administración Pública o de las Unidades de Servicio Civil o Función Pública. El uso de correo electrónico, líneas telefónicas de atención al ciudadano, buzones de quejas y sugerencias resultan cada vez de uso más común, es el caso de Chile, México, Colombia, Argentina, Brasil, Perú y otros países.

#### GOBIERNO ORIENTADO AL MERCADO

Bajo la hipótesis de sustituir las ineficiencias de la jerarquía administrativa derivada del modelo burocrático, la prestación de servicios públicos se ha orientado cada vez más a la introducción de mecanismos de mercado.

Estructurar el mercado para conseguir metas públicas, no significa, como algunos quieren hacer ver, dejar los asuntos del Estado en manos del mercado, sino de aprovechar las ventajas de nuevas mezclas público/privado que resulten más eficientes y de mayor impacto a los ciudadanos.

Los mecanismos de mercado, no nacen por generación espontánea. Son producto de la interacción de actores, de marcos regulatorios concretos, de la accesibilidad e información entre compradores y vendedores, etc. Bajo esta lógica se deriva que el éxito o fracaso en la introducción de mecanismos de mercado es función de la fortaleza institucional, de la claridad de las reglas del juego que se establecen y de la probabilidad de que éstas sean observadas.

Los mecanismos de mercado pueden ser ordenados en aquellos que se orientan por el lado de la oferta y por la demanda. Por el lado de la oferta, la fijación de tasas o precios públicos, la externalización de servicios públicos en agentes particulares, con o sin fines de lucro, y la promoción de estructuras de cuasimercado son los más representativos. Por el lado de la demanda, la transferencia del poder de compra y la capacidad de elección a los consumidores, se constituyen en las estrategias cada vez más recurridas<sup>12</sup>.

11 En otros países, como México, existen premios nacionales a la calidad, aunque no son de orientación exclusiva a organizaciones del sector público sino que incluyen a empresas privadas o ambas.

12 Para ver con más detalle un análisis de estos mecanismos véase: Medina Giopp, Alejandro (1997). "Agenda de gobierno y políticas públicas: la gestión de la política social", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México* (Julio).

La fijación de tasas o cuotas a quienes utilizan los servicios públicos, es una práctica antigua y muy recurrida en las administraciones de nuestra región. Su utilización favorece una clara estimación de la demanda. Es particularmente común en el recojo de basuras, servicios de agua y alcantarillado, estacionamientos, etc.

La promoción de estructuras de cuasimercado representa una forma innovadora de transferir las fuerzas de mercado a la prestación de los servicios públicos, particularmente en el sector salud. Bajo esta iniciativa es posible mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción de una agencia pública crear incentivos que mejoren su rendimiento. Las transformaciones realizadas en el Servicio Nacional de Salud Británico (NHS) constituyen un buen ejemplo pionero en este campo.

El NHS, sistema público de salud en el que médicos y enfermeras son trabajadores del Estado, ha sido reestructurado para crear unidades proveedoras y compradoras de servicios de salud. Con ello se establecen contratos entre compradores y proveedores, además la reestructuración ha alentado a las unidades prestadoras de servicio (hospitales y practicantes generales) a actuar como centros de costos y operación con autonomía de gestión, en vez de ser controladas por la jerarquía burocrática de Ministerio de Salud.

Las reformas recientes del sector público de salud de Chile han

profundizado en la separación de funciones entre el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud. Además de Chile, la Caja Costarricense de Previsión Social ha favorecido el desarrollo de esta iniciativa. En países como Argentina, Colombia, Brasil, Ecuador, Perú, Venezuela y México es una medida anunciada o en fase de introducción.

La externalización o contratación externa de productos (bienes o servicios) es una práctica cada vez más extendida en los gobiernos de la región. Si bien los gobiernos han recurrido siempre a los concursos públicos y a las licitaciones para adquirir bienes o servicios de quienes tienen mayores ventajas competitivas, lo realmente novedoso es que este mecanismo se ha ido incorporando, además de la administración central, regional o estadual, a la administración local (descentralización económica) y a programas sociales. Además otro hecho novedoso es el rol protagónico que han adquirido los Organismos No Gubernamentales (ONG's) en estos procesos.

En Chile, el Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa del FOSIS externaliza el diseño y desarrollo de cursos de capacitación y asesoría técnica a ONG's y el otorgamiento de crédito a instituciones bancarias. En Argentina, el Programa Nacional para la Reconversión Laboral, entrega capacitación laboral a jóvenes desempleados a través de instituciones de

capacitación, ya sea de empresas privadas o de ONG's . En Paraguay, el Fondo de Inversión Social se apoya en organizaciones comunitarias para la ejecución de proyectos de inversión en infraestructura, etc.

Con la externalización, la nueva gestión pública rompe la ecuación entre producción y provisión pública. El Estado debe garantizar que los productos sean provistos, ello no exige necesariamente producirlos especialmente cuando hay algún particular con ventajas comparativas.

Por el lado de la demanda una de las prácticas más ensayadas es la transferencia del poder de compra a los consumidores, entre una diversidad de oferentes que pueden ser tanto públicos como privados. El sistema de bonos, también denominados vouchers es el medio empleado para individualizar el derecho a la prestación. El bono es un título que recibe el beneficiario que expresa la cuantía de financiación pública a la que éste tiene derecho, eligiendo libremente entre los diferentes oferentes de su preferencia<sup>13</sup>.

Las áreas de mayor utilización son: educación (Chile, Guatemala), vivienda (Costa Rica, Colombia, Chile, México), estampillas de comida (Jamaica, Honduras) y salud (Colombia). En áreas como salud, vivienda y especialmente en entrega de

alimentos no poseen un carácter general, como los educativos, sino que éstos son utilizados de manera selectiva y se restringen a familias o personas que cumplen ciertos criterios socioeconómicos.

#### REVALORIZACIÓN DE LAS CIENCIAS EMPRESARIALES

La nueva gestión pública busca enfrentar el desgaste derivado de la aplicación de los principios burocráticos con el complemento (o sustitución) de principios de gestión empresarial.

Una de las evidencias contundentes de este renovado interés en la gestión es el hecho de que los líderes de los cambios en el sector público son, en gran medida, economistas y expertos en gestión, estrellas habituales del mundo empresarial. Un claro ejemplo es Sir Derek Rayner, Director de la Unidad de Eficiencia del Reino Unido, quien antes de su nombramiento por la Primera Ministra Margaret Thatcher se desempeñaba como Director General de la prestigiosa cadena de almacenes Mark & Spencer.

En América Latina, las relaciones de cooperación entre funcionarios de alto nivel y especialistas del mundo empresarial, es cada vez más intensa y frecuente. Se expresa en la capacitación de funcionarios públicos en

14 También existen los quasi-vouchers a través de los cuales la administración paga por atención prestada. Por ejemplo por ración servida de almuerzos escolares, por niño atendido en un centro nutricional, por consulta prestada a pacientes pobres, etc., pero donde los beneficiarios no cuentan con la capacidad de elección.

herramientas empresariales, la asesoría empresarial en la formulación, implementación y gestión de programas públicos y , de manera novedosa, en un gran interés del mundo empresarial por aprender de los cambios que han logrado algunas agencias públicas.

Entre las aproximaciones administrativas empresariales que más han sido utilizadas, logrando importantes adaptaciones en el campo público, se encuentra la tecnología de información, la administración de la calidad total, la reingeniería de procesos, el marketing público, la planificación estratégica y la medición del rendimiento. A continuación comentaremos aspectos relevantes de algunas de ellas.

A través de la utilización cada vez más extendida de tecnologías de información, tales como bases de datos relacionales, sistemas expertos, telecomunicaciones, correo electrónico, y otras, la actividad de la administración ha sufrido cambios significativos.

Los ámbitos de intervención a través de éstas pueden ser divididos en dos: al interior del aparato público y al exterior, es decir, la interacción entre administración y ciudadanos y agentes particulares (con o sin fines de lucro).

Al interior destacan el desarrollo de sistemas integrados de administración de recursos humanos, materiales y financieros. Ejemplo de ellos lo constituyen la Ley SAFCO (Sistema de



Administración Financiera y Control Gubernamental) de Bolivia, así como el SIARE (Sistema Integrado de Administración de Recursos del Estado) del Paraguay.

Al exterior, la entrega electrónica de pensiones o subsidios a través de tarjetas de banda electrónica o de microchips, así como la instalación de kioscos de información para realizar trámites y consultas, favorece la agilidad administrativa e incide en la formación de nuevos diseños organizacionales. En México el PROGRESA (Programa de Educación, Salud y Alimentación) de la Secretaría de Salud, entrega a sus beneficiarios subsidios alimentarios a través de tarjetas de banda magnética.

La introducción de las tecnologías de información en el sector público debe reconocer la complejidad de la interacción entre personas, estructura, tareas y tecnología, dimensión denominada *orgware*, de igual importancia que el *hardware* (equipo) y el *software* (programas).

El marketing público ha cobrado fuerza. Más allá de sus aplicaciones más conocidas en el sector público como la promoción y las relaciones públicas, para las actividades como la atracción de turismo o de inversiones, éste tiene enormes beneficios potenciales derivados de su aplicación.

Las técnicas de segmentación y diferenciación de mercados resultan de

gran utilidad en programas públicos a efectos de apoyar los procesos de focalización de beneficiarios. Además el arsenal instrumental desarrollado y las técnicas de investigación aplicadas para identificar estilos de vida y analizar el comportamiento del consumidor, constituyen un buen apoyo para programas públicos orientados a alterar patrones de conducta y comportamientos sociales, por ejemplo en campañas antidrogas, uso de anticonceptivos, de cinturón de seguridad, cambios en los hábitos alimenticios y de higiene, etc.

El desarrollo de un plan de marketing, permite evaluar los canales de distribución y comunicación más adecuados para la difusión y prestación de productos (bienes o servicios).

La administración de la calidad total y la reingeniería de procesos, constituyen la base de programas de formación de funcionarios públicos, y algunos de los casos paradigmáticos de cambio en agencias públicas se dan por la introducción de éstas aproximaciones.

Satisfacción del cliente, creación de valor de los programas públicos (mediante una gestión basada en procesos y no en funciones<sup>14</sup>) y trabajo en equipo son principios fundamentales de dichas aproximaciones. A través de éstas se han puesto en marcha iniciativas de simplificación administrativa, cartas ciudadanas, programas de formación,

14 Ante la evidencia del mundo empresarial de que es la optimización de procesos y no de funciones la que crea valor para una organización (sea esta pública o privada).

constitución de círculos de calidad y otras.

En México existe desde 1989 el programa Hacia la Calidad Total, que se aplica en diversas dependencias del gobierno central. En la ciudad de México desde 1995 opera el Programa de Calidad y Excelencia, involucrando a varios miles de empleados públicos. En Colombia se han desarrollado 394 proyectos de círculos de calidad durante el periodo comprendido entre 1983 y 1994, entre otras muchas iniciativas.

### LA REVALORIZACIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

Bajo el argumento de que la administración pública está llena de "funcionarios buenos atrapados en sistema malos<sup>15</sup> y de "permitir a los administradores administrar"<sup>16</sup>, la gestión de los recursos humanos ocupa especial interés en las estrategias de modernización administrativa. Se busca consolidar las estrategias globales de modernización con el tránsito de sistemas de empleo público a sistemas de carrera administrativa, basados en el reclutamiento, selección y promoción de funcionarios públicos sobre la base del mérito.

En países de la región existen fuertes resistencias a dicho tránsito. La designación de cargos es un capital político, las elecciones presidenciales

implican ineludiblemente cambios drásticos en la estructura de personal público en todos sus niveles, bajo criterios de clientelismo político o lo que muchos han denominado como un sistema de botín político. Por su parte, también los directivos públicos se han resistido a transitar a esquemas de carrera administrativa, ya que temen perder la flexibilidad de gestión de personal a su cargo. Por su parte, los funcionarios públicos que no han obtenido sus cargos por méritos, se resisten a ser evaluados y a competir.

A pesar de ello, existen interesantes iniciativas en la región y se aprecia un avance en el esfuerzo por enfrentar las resistencias institucionales que implica dicho cambio. La adopción de códigos de ética del funcionario público, nuevas sanciones respecto de la responsabilidad administrativa e incluso la creación de unidades administrativas, como la Dirección General de Desarrollo Administrativo y Control Previo para las Entidades del Poder Ejecutivo en Nicaragua, dan cuenta de ello.

Por otra parte es cada vez mayor la presión política, en diversos países, para incrementar el gasto público en materia de capacitación funcional. La evaluación del desempeño (individual y grupal) se ha constituido también en una tendencia general que adquiere cada vez mayor protagonismo, a través

---

15 Frase de Al Gore, Vicepresidente de los Estados Unidos en el informe "De los trámites a los resultados" del NPR (1993).

16 Aunque de mediados de los '60, esta frase de la Comisión Glassco de Modernización del Servicio Público en Canadá, tiene plena vigencia.



de ésta se busca estimular la entrega de bonos grupales e individuales por el alcance, pero sobretudo, superación de las metas previstas. Países como Brasil, Colombia, México y Chile han dado pasos singnficativos en esa dirección.

### **CORRIENTES TEÓRICAS QUE ALIMENTAN LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA**

La teoría de la organización (TO) se constituye en una interesante fuente de pensamiento de la modernización de la gestión pública. A través de ésta se posibilita la descripción y análisis de diversos modelos de gestión, lo que incluye el estudio de variables como estructura, procesos, funciones, clima y cultura organizacionales, estrategia, etc., así como otorgar un rol protagónico al estudio de los parámetros de diseño organizacional. A la luz de la TO es posible estudiar diversos procesos de la administración pública como la descentralización o nuevos diseños organizacionales producto, por ejemplo, de la promoción de estructuras de cuasimercados o de la externalización de servicios.

El enfoque de análisis de políticas públicas, por su parte, ofrece también numerosas ventajas para el estudio de la gestión. En primer lugar, es multidisciplinario y permite incorporar aspectos no sólo instrumentales sino también comportamentales, institucionales y políticos en el estudio de la actuación administrativa. En segundo lugar, permite diseccionar el aná-

lisis de la gestión de las políticas mediante el estudio de los diversos aspectos analíticos que la componen, tales como: la identificación del problema, su visibilidad y acceso a la agenda de gobierno, el posicionamiento estatal, el diseño y la formulación de la respuesta gubernamental, la implementación y la gestión de la red de actores involucrados, el seguimiento o monitoría de la política y finalmente su evaluación. Estos son aspectos analíticos y no necesariamente etapas consecutivas, de hecho, los problemas y soluciones son redefinidos con frecuencia.

Sin embargo, en el contexto del desarrollo de la modernización administrativa son dos grupos principales de ideas los que impulsan este movimiento y las que han adquirido un fuerte protagonismo.

El primero deriva de la escuela neo-institucionalista, concretamente de aproximaciones como la elección pública, <<public choice>>, centrada en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia y la teoría del agente-principal, <<principal-agent>>, que distingue las variadas relaciones contractuales entre políticos y burócratas, destacando sus diversos criterios de maximización.

El segundo se centra en la necesidad de aplicar los principios de la gestión privada para hacer frente a las insuficiencias del modelo burocrático. Dada su naturaleza este ha sido denominado como: gerencialismo.

La teoría de la elección pública está fuertemente influenciada por el pensamiento económico neoclásico. Su argumento fundamental es la suposición de que los individuos se comportan de manera racional no sólo en el mercado sino también en la política o en la burocracia. A partir de esta suposición se utiliza el arsenal instrumental de la economía para analizar situaciones de no mercado.

La teoría del agente-principal, parte de la asimetría de información entre el principal, (el político) - tiene el poder de formular las metas y tiene el poder económico para fijar el salario y el agente, (el burócrata) - que tiene el conocimiento del proceso de producción de bienes o servicios. Esta asimetría define, mediante contratos, las expectativas y características de dicha relación.

Por otra parte, la influencia del gerencialismo en la nueva forma de actuación de la administración pública es creciente. La crítica que desde la gestión privada es posible realizar a la insuficiencia de los principios burocráticos de organización, como la opción dominante para ordenar y estructurar la actuación de la administración, frecuentemente sin distinguir de entorno y naturaleza del trabajo, ofrece alternativas de diseño, adaptación y gestión organizacional.

Derivado de la influencia de estas corrientes de ideas, han surgido nuevas interpretaciones para el estudio de la intervención Estatal y

para el análisis de la relación entre políticos, burócratas y ciudadanos.

La interpretación dominante sobre la justificación de la intervención Estatal, es decir, los fallos del mercado (externalidades, asimetrías de información), la búsqueda de estabilización y equidad que definen una aproximación normativa basada en el interés general, ha sido complementada por la lógica de los fallos de la burocracia, que reconoce al interés particular como el motivo de la estructuración del mercado y la política, destacando una visión positivista.

La intervención estatal sobre la orientación garantista de ofrecer seguridad jurídica a los ciudadanos mediante la realización de actos administrativos, ha sido complementada con la noción de que éstos deben crear valor en el ciudadano (satisfacción, calidad, accesibilidad, eficiencia, etc.). Iniciativas como el silencio positivo o la afirmativa ficta a través del que los interesados que esperan una resolución de la administración, recibirán una respuesta positiva si hay un retardo mayor a un periodo estipulado, u otras iniciativas en la que existe compensación a los usuarios cuando no se cumplen los estándares de servicios.

Por otra parte, se ha roto también el consenso sobre el Estado de Bienestar como el estudio último de desarrollo de los regímenes político-administrativos, y se plantean nuevas alternativas de combinación entre mercado y jerarquía administrativa.

## UN MOVIMIENTO TODAVÍA LENTO Y LIMITADO

A pesar del avance del movimiento de modernización administrativa y del gran entusiasmo por su adopción en la región, no existe aún evidencia sistemática y contundente respecto de avances radicales en materia de eficiencia y equidad derivados de su introducción. Una de las razones es que en muchos países de la región no hay procesos de evaluación globales y continuos de las diversas iniciativas emprendidas. Existe una apreciación anecdótica y ejemplos recurrentes.

Por otra parte, la modernización administrativa irrumpe con fuerza en la administración central del Estado y especialmente en aquellos servicios cuya mejora representa rentabilidad inmediata y resultados visibles a la ciudadanía, que buscan generar adhesión y confianza a iniciativas de mayor envergadura y de largo alcance. Es el caso de servicios de impuestos, internos, aduanas, o de protección al consumidor.

Existe menor avance en la modernización a nivel local, los procesos de descentralización han sido fuertemente administrativos, moderadamente políticos y escasamente económicos. La autonomía de gobiernos subnacionales para utilizar mecanismos de mercado en la provisión de bienes públicos es limitada.

En cuanto a las unidades administrativas que coordinan y conducen al movimiento modernizador, éstas han

adquirido diversas expresiones tales como la creación de nuevas unidades administrativas encargadas de liderar dichos procesos. Es el caso del Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública de Chile; nuevos atributos, roles y funciones a unidades ya existentes, como en México, en que la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) se transforma en Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (SECODAM).

En otros países, el tema de la modernización de la gestión pública es un asunto de la agenda de la reforma del Estado, por tanto está ubicada en instancias como la Comisión o Unidad de Reforma del Estado en Brasil, Uruguay y Argentina, respectivamente, o Consejería de Presidencia en Colombia.

Si bien los procesos de modernización administrativa deben ser conducidos por unidades administrativas de nivel central a efectos de lograr coordinar esfuerzos, diversos agentes y agencias de diferentes niveles de la administración, las estrategias de abajo hacia arriba o *bottom-up* que conceden a niveles medios y operativos la capacidad de realizar diagnósticos y sugerir alternativas de solución aparecen bien valoradas y con mayor probabilidad de éxito. Asimismo, se ha optado más por estrategias de carácter gradual, evolucionistas que por cambios radicales.

Finalmente, para identificar a la modernización como un movimiento

en un país, ésta debe estar presente en diversos ámbitos . La academia, el rol de las universidades en su papel capacitador y asesor resulta fundamental en casos como el de Colombia y Brasil en donde la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) y la Fundación Getulio Vargas, respectivamente, juegan un rol muy relevante. Los sindicatos y asociaciones de trabajadores del Estado involucradas di-

rectamente en las políticas decremen-tales. La empresa privada en papel de socio y colaborador, las organizaciones no gubernamentales que favorecen el desarrollo de mecanismos como la externalización de servicios, como sucede en numerosos programas sociales de la región, y el apoyo y coordinación con el resto del aparato del Estado y poderes que los conforman, judicial y legislativo.

JOSE LUIS CUEVAS. EL DOCTOR RUDOLPH VAN CREFEL Y SU PACIENTE #1, 1975, LITOGRAFIA 17/ 150.58 X 76.2 CM.



# EL PROCESO DE INVERSIÓN EN LA ECONOMÍA BOLIVIANA

Alfredo Seoane Flores\*

## INTRODUCCIÓN

La inversión es el gasto destinado a mantener e incrementar el acervo de capital y, por tanto, uno de los determinantes básicos del crecimiento de largo plazo de la economía que incide directamente en la modernización tecnológica y en el incremento de la productividad. Asimismo, debido a que es el componente del gasto agregado que tiene fluctuaciones mayores que el consumo, su influencia sobre las variaciones cíclicas de la economía es directa y trascendente, acelerando el crecimiento al expandirse o tornándolo lento al contraerse.

La inversión se traduce en ampliación de las capacidades de producción de bienes y servicios. Puede incrementar el componente físico de las capacidades productivas -cuando se traduce en más maquinaria, equipo o infraestructura física- o potenciar el factor humano de la producción -cuando las capacidades del trabajo se amplían a partir de inversiones en capacita-

ción, entrenamiento y conocimientos tecnológicos. Así, la capacidad de producción y las condiciones de funcionamiento de la economía se expanden y mejoran producto del incremento en la cantidad y calidad de los factores de producción de que dispone una economía.

Los efectos multiplicadores de la inversión, en el corto plazo, dependen del impulso que induce en la economía al dinamizar los sectores productores de bienes y servicios. Estos pueden ser neutralizados por la propensión a importar que caracteriza a determinada economía. En Bolivia, la debilidad de un sector productor de bienes de capital capaz de abastecer la demanda, determina una elevada tendencia a importar cuando se produce un incremento en el gasto de inversión.

La inversión suele tener comportamientos volátiles ante situaciones inciertas o de expectativas adversas. Factores asociados a la formación de

---

\* Economista - Internacionalista, Catedrático y Coordinador de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales e Integración del CIDES-UMSA.

expectativas y percepciones son elementos destacados por los más recientes aportes a la teoría de la inversión, según los cuales los inversionistas son, en general, adversos al riesgo y propensos a la ganancia. Empero, un intercambio o compensación entre ambos factores –riesgo y ganancia- no constituye una regla de oro. Para el capital, la seguridad de un retorno puede ponderarse en mayor medida a una tasa elevada de ganancia pero con altos grados de incertidumbre. La animadversión al riesgo suele determinar comportamientos imprevistos de contracción del gasto de inversión.

Estos dos factores –propensión a importar y aversión al riesgo-, influyen de manera determinante en los efectos multiplicadores y en las decisiones de inversión y, por tanto, en el impacto que ésta tiene sobre el nivel de actividad y el ciclo económico.

En economías con tasa de crecimiento y nivel de ahorro bajos, las posibilidades de acelerar la actividad económica y encaminar la economía hacia una superación de los niveles de ingreso vigentes, dependen sustancialmente de su capacidad para incrementar la tasa de inversión. Para ello es necesario poder financiarla, es decir incrementar el ahorro interno y/o

mejorar las condiciones de acceso al ahorro externo, mediante la captación de inversiones o la contratación de empréstitos, lo que se traduce en déficit de cuenta corriente<sup>1</sup>. El financiamiento de la inversión puede generarse en fuentes internas o externas. En cuanto al ahorro interno, el sector público y las familias son los agentes proveedores, mientras que el endeudamiento, la inversión directa y la cooperación constituyen las principales fuentes del ahorro externo.

En la economía boliviana, se observa cambios importantes en cuanto al proceso de inversión, emergentes de una estructura modificada de agentes, de cambios en los roles asignados al sector público en la gestión de la economía así como por las modificaciones estructurales de la economía internacional. Con las profundas transformaciones ocurridas en Bolivia desde 1985, aparecen nuevos actores y modalidades del proceso ahorro - inversión, que analizaremos en este trabajo.

### LA INVERSIÓN Y EL PIB DESDE 1950

Desde 1952 y hasta los años recientes, la inversión en la economía boliviana tiene como principal actor al sector público. La estrategia de

---

1 El modelo Keynesiano básico, parte de la ecuación macroeconómica de ingreso-gasto:

$$Y=C+I+(X-M),$$

Donde: Y= ingreso, C= consumo, I= inversión y X-M el saldo de la balanza comercial, y donde el ingreso menos el consumo (Y-C) es el Ahorro S, sugiere que:

$$I-S=M-X.$$

Esta expresión nos señala que la inversión (pública o privada) puede exceder el S nacional (público y privado), siempre que con el ahorro externo se pueda financiar un exceso de las importaciones sobre las exportaciones.

desarrollo económico que surgió después de la revolución nacional, se basaba en el control estatal de la producción minera y petrolera con los siguientes objetivos básicos: incrementar los ingresos de divisas por exportaciones de minerales e hidrocarburos y disminuir la dependencia de las importaciones de bienes esenciales<sup>2</sup>.

La capacidad de inversión privada nacional fueron muy débiles en toda la década de los años '50 el principal sector generador del excedente era el minero nacionalizado.

Para superar esas debilidades, se ampliaron las facilidades al capital privado extranjero. Al amparo del Código del Petróleo de 1955, ingresaron al país varias empresas petroleras que realizaron fuertes inversiones, entre las que destaca la Gulf Oil Company. Junto al petróleo, la minería fue considerada una actividad propicia para la Inversión Extranjera Directa (IED) y se definió una política concreta de fomento de las inversiones de capitales en la explotación de yacimientos mineros y áreas no explo-

tados estatalmente. En ese contexto se otorgó, por ejemplo, la concesión para la explotación de mina Matilde.

Con la finalidad de diversificar la producción nacional y sustituir importaciones de productos alimenticios esenciales, se desarrolló un plan de inversiones orientado al potenciamiento del desarrollo de Santa Cruz que contemplaba inversiones en infraestructura caminera y el fomento de un sector agroindustrial productor de azúcar, arroz y oleaginosas.

La década de los años 50, se caracterizó por una fuerte turbulencia política y grandes cambios estructurales que sientan la base para la modernización y aceleración del crecimiento económico; sin embargo, en dichos años la tasa promedio de crecimiento del PIB fue bastante baja, principalmente como consecuencia de las dificultades económicas de la etapa inicial del proceso revolucionario.

Como se observa en los datos anteriores, la década de los sesenta -considerada hasta ahora la de mayor crecimiento de la economía- fue de un acelerado crecimiento del PIB que

### CRECIMIENTO DEL PIB (Tasa promedio del período)

1950-1952	1953-1956	1957-1964	1965-1969
5.0%	1.0%	3.6%	6.3%

Fuente: Carlos Machicado. Apuntes sobre la economía boliviana.

<sup>2</sup> Según Machicado (1982) las necesidades más cruciales en los primeros años de la revolución se referían al insuficiente abastecimiento de alimentos. Ver: Machicado, Carlos. *Apuntes sobre la economía boliviana*. 1982.

alcanzó una tasa de 6% promedio anual. Un repunte de los precios de las materias primas que se tradujo en mayores ingresos permitió elevar la tasa de inversión pública, lo que se combinó con la afluencia de Inversión Extranjera Directa al sector petrolero y facilidades de financiamiento externo para obras de infraestructura física, provenientes principalmente de la cooperación americana y de los organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial. Al final de la década, los gobiernos de tendencia nacionalista emprendieron la estatización de la GULF y Mina Matilde, generando un ambiente adverso a la inversión extranjera.

La década de los años 70, al igual que la anterior, se caracterizó por niveles de inversión en la economía boliviana superiores al promedio histórico. Esto fue posible porque los ingresos del gobierno y su capacidad de acceso al ahorro externo mejoraron

ostensiblemente, debido a una mayor facilidad para la contratación de empréstitos con la banca internacional, así como con otros gobiernos y organismos internacionales. Asimismo, los elevados precios de las materias primas que caracterizaron a la década de los '70, permitieron mejorar los ingresos públicos y contar con recursos disponibles determinando una mayor capacidad para la inversión pública.

El ritmo de crecimiento económico en los años setenta fue decayendo pese a que las tasas de inversión se expandieron a los niveles más altos del periodo en estudio. En efecto, a partir de 1976 la tasa de crecimiento del PIB se encogió aun cuando la inversión alcanzó los índices más altos en relación al PIB. En 1978 por ejemplo, la tasa de inversión representó el 21,8% del PIB, constituyendo el nivel mayor de la inversión en los últimos 50 años (ver gráfico N°1).

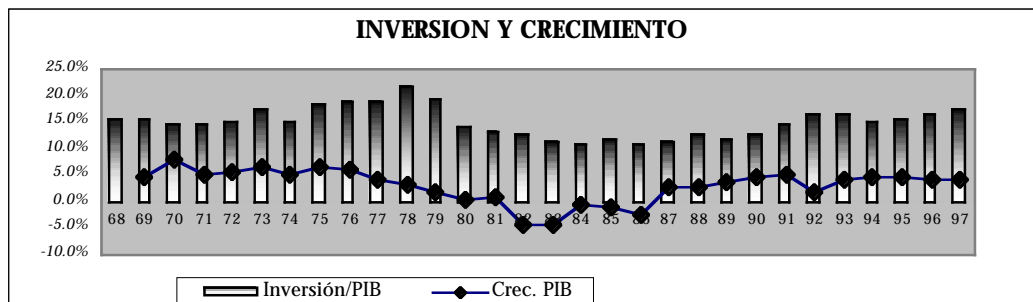
**CUADRO I**  
**TASAS DE CRECIMIENTO Y TASAS DE INVERSION**  
**1968-1997**

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Inversión/PIB	15.4%	15.8%	14.5%	14.4%	15.2%	17.3%	15.1%	18.4%	18.9%	19.0%	21.8%	19.3%	14.2%	13.3%	12.5%
Crec. PIB	n.d.	4.6%	7.8%	4.9%	5.8%	6.7%	5.1%	6.6%	6.1%	4.2%	3.4%	1.8%	0.6%	0.9%	-4.4%
	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Inversión/PIB	11.5%	10.8%	11.7%	10.7%	11.3%	12.7%	12.0%	12.6%	14.5%	16.3%	16.7%	14.9%	15.5%	16.5%	17.4%
Crec. PIB	-4.5%	-0.6%	-1.0%	-2.5%	2.6%	3.0%	3.8%	4.6%	5.3%	1.6%	4.3%	4.7%	4.7%	4.1%	4.2%

Fuente: International Financial Statistics Yearbook, 1998



GRAFICO 1



¿Por qué con dicha tasa de inversión no se logró un crecimiento más importante o por lo menos sostenido respecto al crecimiento previo? Una probable respuesta - que no pretendemos desarrollar en esta oportunidad - es que la eficiencia de esa inversión no fue la más adecuada, debido a una mala asignación de recursos en proyectos con bajo retorno.

Los años ochenta fueron de grandes desequilibrios de la economía, de un "crecimiento" negativo del producto y una contracción de la inversión respecto al PIB. Los desequilibrios macroeconómicos traducidos en hiperinflación, desdolarización forzada, reversión de los flujos de financiamiento y la consiguiente transferencia del ahorro interno como pago por servicio de la deuda, se combinaron con una época de fuerte confrontación política y social, que inhibieron a los inversionistas

nacionales o extranjeros. Asimismo, la tremenda crisis fiscal del Estado repercutió en una incapacidad para sostener niveles de inversión pública.

La etapa inicial del ajuste fue extremadamente recesivo o contractivo de la demanda. Una de las primeras víctimas, fue el gasto público en inversión. La caída subsecuente de los precios de los minerales en la fase más difícil del ajuste, conllevó dificultades sustantivas para lograr una recuperación del ritmo de crecimiento.

La fase recesiva de la economía culmina en términos relativos en 1987, año en que empieza a observarse una recuperación del nivel de crecimiento positivo y posteriormente una expansión de los niveles de inversión respecto al producto, consecuencia evidente del programa de ajuste iniciado en 1985 con el D.S. 21060. El desarrollo de un entorno amigable con la iniciativa privada y el mercado, mejoró el ambiente para el desarrollo

de la inversión privada, que aparece -sobre todo en el discurso hegemónico- a la vanguardia del proceso de inversión.

En la década de los noventa, plan de ajuste y economía de mercado de por medio, se va normalizando una relación estable entre la tasa de crecimiento del producto y el porcentaje del PIB invertido. En efecto, la relación es de 3.6 en promedio, es decir que por cada 3.6% de PIB invertido, la economía crece en 1% en promedio y tiende a mantenerse en los años siguientes<sup>3</sup>.

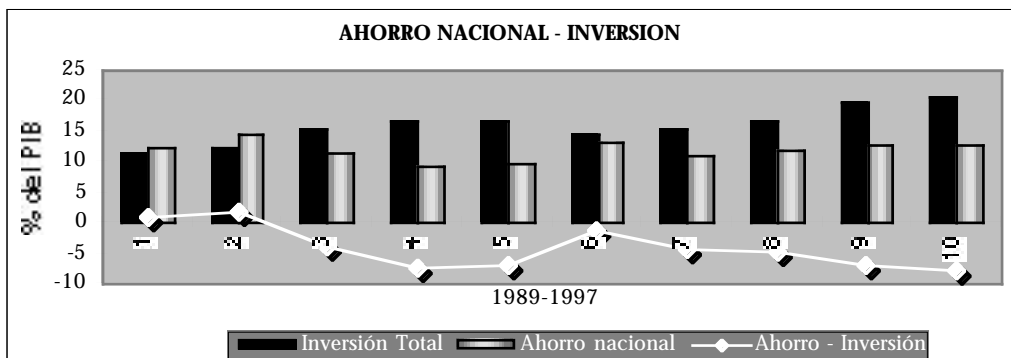
Una serie de medidas que dan continuidad al proceso de ajuste estructural iniciado en 1985 se suceden hasta 1994, año en que empieza a concretarse medidas de política económica que tienden a profundizar el proceso de transformaciones con acciones destinadas a favorecer y poten-

ciar la participación del capital privado en el proceso de inversión y a expandir la tasa de inversión. En concreto, se implantan medidas tales como la privatización-capitalización de las empresas públicas, la descentralización administrativa y participación popular, la reforma del sistema de pensiones, entre otras que pretenden dar un mayor dinamismo al proceso de inversión y prometen un mejor desempeño de la economía en términos de un crecimiento sostenido y acelerado.

**LOS AGENTES Y COMPONENTES DEL PROCESO DE INVERSIÓN**

En cuanto al ahorro nacional, en la gráfica siguiente se puede observar que fue insuficiente para financiar la inversión de la economía en los últimos años. Esto quiere decir que, el ahorro externo contribuyó a que los

**GRAFICO 2**



3 El cálculo de esta relación surge a partir del promedio aritmético simple de la relación Inversión/PIB en los años 1989-1998, excluyendo el año 1992, por constituir un año atípico en el comportamiento de la inversión, debido a influencias externas.

**CUADRO II**  
**Déficit de la Cuenta Corriente**  
**de Balanza de Pagos,**  
**sin transferencias.**  
(Millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Mercancías	-241.3	82.1	326.8	291.1	30	182.1	236.1	684.3	879
Servicios	78.1	115.3	116.9	121.4	111.8	136.2	163	-35.7	-33.9
Renta	239.8	211.2	212.1	223.4	196.7	228.1	183.8	196.2	160.2
Déficit Cta. Cte.	76.6	408.6	655.8	635.9	338.5	546.4	582.9	844.8	1005.3

Fuente. Banco Central de Bolivia. Boletín Estadístico N° 300. Dic. 1998.

Nota: En este cuadro, los datos con signo negativo significan superavit y con signo positivo un déficit.

niveles de inversión fueran superiores a los que corresponderían al ahorro nacional.

Los déficits de balanza comercial y de cuenta corriente, que muestra la economía en la presente década, ratifican la hipótesis sostenida por el modelo keynesiano simple que aplicamos en este análisis y que sostiene que el exceso de inversión sobre el ahorro nacional, es posible cuando existe capacidad de financiar un déficit de balanza comercial. Así, se explica el hecho de que las importaciones tengan un incremento superior al de las exportaciones y agranden la situación de déficit comercial del país. En 1998 el déficit comercial llega a un 11% del

PIB, ya que las importaciones significan un 23% del mismo mientras que las exportaciones solo alcanzaron a 12%.

La relación de estos datos de la balanza de pagos con el proceso de inversión son claros cuando analizamos la estructura de las importaciones así como su principal fuente de financiamiento. En efecto, las importaciones muestran una estructura cargada hacia los bienes de capital y bienes de uso intermedio; mientras que la Cuenta de Capitales, indica que nuestra economía está recibiendo una cantidad importante de IED desde 1996 que permite el financiamiento de las importaciones, o más aun, que es la causa directa de éstas.

**CUADRO III  
ESTRUCTURA DE LA IMPORTACIONES  
TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL**

	1994	1995	1996	1997	1994-1997
DE CONSUMO	26 %	0 %	20 %	11 %	33 %
INTERMEDIOS	7 %	19 %	10 %	14 %	48 %
DE CAPITAL	-13 %	35 %	14 %	11 %	72 %
T O T A L	2 %	20 %	14 %	12 %	53 %

Fuente: B.C.B.

La estructura tradicional de la inversión en Bolivia, cambia en los últimos años como consecuencia de una importante afluencia de inversiones directas del exterior. En efecto, desde 1995 empieza un fenómeno no observado en tiempos pretéritos de superavit elevado de la cuenta de capital de la balanza de pagos que obedece a un crecimiento muy importante de la cuenta de la Inversión Directa. Así, el proceso de inversión en Bolivia pasa a tener como actor principal a las IED, desplazando a la Inversión Pública. El análisis de la cuenta de capitales de la balanza de pagos, muestra la trascendencia de este cambio.

Como muestra el cuadro 4, la cuenta de capitales tiene una evolución muy interesante en los últimos años, debido a que su estructura se modifica desde una mayor importancia del financiamiento proveniente de empréstitos y cooperación, hacia una estructura donde lo más significativo son las inversiones directas que, incluso en 1998, soportan un flujo neto negativo del "otro capital", es decir, que en ese año la economía boliviana amortizó en términos netos sus obligaciones con el exterior.

Un importante tema de análisis, se refiere a la brecha ahorro-inversión sectorial existente en la economía.

**CUADRO IV  
SALDO DE LA CUENTA DE CAPITALES**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I.E.D.	65.9	93.7	120.1	121.6	128	372.3	472	728	869.8
Otro Capital	79.0	78.7	293.7	283.5	265.7	162	227	186.6	-200
Cta. Capital	144.9	172.4	413.8	405.1	393.7	534.3	699	914.6	669.8

Fuente: B.C.B.

Según los datos estadísticos, se puede observar que: i) el sector público presenta un constante exceso de inversión, es decir, recibe financiamiento del sector privado o del ahorro externo, ii) el sector privado, salvo el año 1992, es característicamente ahorrador y, por tanto, sirve de fuente de financiamiento al sector público; iii) el ahorro externo, ha permitido financiar una expandida tasa de inversión nacional durante los primeros años de la década de los noventa, mientras que a partir de 1994, financia su propia inversión directa.

El cuadro siguiente muestra la evolución de la inversión respecto al PIB y su estructura desde 1990. La tendencia a incrementar la tasa de inversión y los cambios en su estructura a favor de las IED son muy claros. Asimismo, llama la atención el comportamiento de la inversión privada por la fuerte contracción que tiene en 1995 y 1996, situación que aparentemente tendería a revertirse.

En los acápite siguientes, buscaremos en el análisis particular de cada uno de los sectores las explicaciones para el comportamiento de la inversión intra-sectorial.

### LA INVERSIÓN PÚBLICA

Históricamente la inversión pública ha sido el componente más importante del proceso de inversión en Bolivia. En efecto, explica alrededor del 50% o más de la inversión en el país desde 1952, con fases de mayor o menor preponderancia.

A partir de la aplicación de las reformas estructurales desde 1985, las definiciones sobre política fiscal apuntan a dar una orientación nueva a la inversión pública. Del impulso de sectores productivos y en la inversión de empresas productoras, pasa a priorizar la inversión en infraestructura, apoyo a la producción e inversión social, (servicios básicos, educación, salud, etc.)

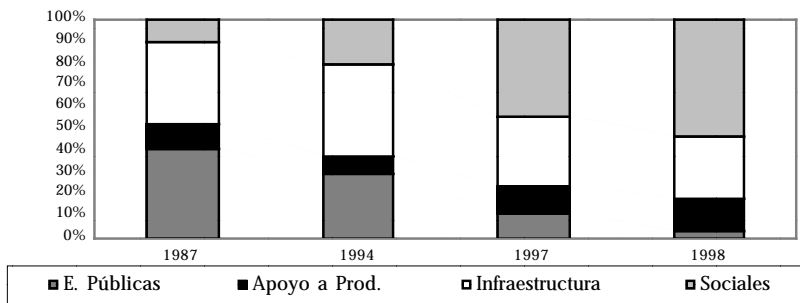
En términos generales, el principio de la política fiscal debe garantizar un

**CUADRO V**  
**INVERSION COMO PORCENTAJE DEL PIB**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
I .ED.	0.7%	1.7%	2.1%	2.1%	2.1%	5.5%	6.3%	7.5%	10.2%
Inv. Pública.	8.2%	8.7%	9.7%	9.2%	9.0%	8.3%	8.0%	6.8%	7.0%
Inv. Priv. Nal.	3.6%	5.1%	5.0%	5.6%	4.2%	2.0%	2.2%	3.0%	3.4%
<b>TOTAL</b>	<b>12.5%</b>	<b>15.6%</b>	<b>16.3%</b>	<b>16.8%</b>	<b>14.9%</b>	<b>15.6%</b>	<b>16.5%</b>	<b>17.3%</b>	<b>20.6%</b>

Fuente: UDAPE

GRAFICO 3  
ESTRUCTURA DE LA INVERSION PUBLICA



nivel de ahorro suficiente para financiar programas de inversión pública. Al mismo tiempo, asegurar niveles de déficit fiscal determinados por la capacidad máxima de endeudamiento interno y externo, impone una racionalidad que hace más eficientes los resultados de esa inversión.

“La inversión pública determinada por el nivel de ahorro público y el financiamiento concesionario se orienta exclusivamente a aquellos sectores de elevada rentabilidad social, como son los de educación, salud, servicios básicos e infraestructura, dejando que el sector privado asuma los riesgos de la inversión en los sectores de alta rentabilidad económico-financiera”<sup>4</sup>.

Un factor limitante de las capacidades de incremento de la inversión pública se origina en la tenencia de recursos de contraparte, que permite acceder a mayor financiamiento concesionario o de cooperación, con un aporte local

mínimo. En el caso de la inversión pública en infraestructura, las publicaciones del Ministerio de Hacienda mencionan una relación promedio de 1 a 2,56 dólares entre aporte local y financiamiento concesional externo.

Por ello es muy importante incrementar el ahorro público para poder financiar la inversión en una relación mayor a uno (un dólar de ahorro produce una inversión mayor que un dólar). Esto tiene que ver con la política de ingresos y de egresos del sector. Por el lado de los ingresos, los temas de eficiencia tributaria, ampliación del universo de contribuyentes, combate a la corrupción en las agencias recaudadoras, y por el lado de los gastos, la disminución de los gastos corrientes (burocracia) y del servicio de la deuda externa, entre otros, son elementos que incidirían favorablemente en la inversión que realiza el sector.

4 Ministerio de Hacienda, “Respuesta del CONAPE a los temas planteados por la Federación de Empresarios Privados de Santa Cruz”. 12 de abril de 1999.

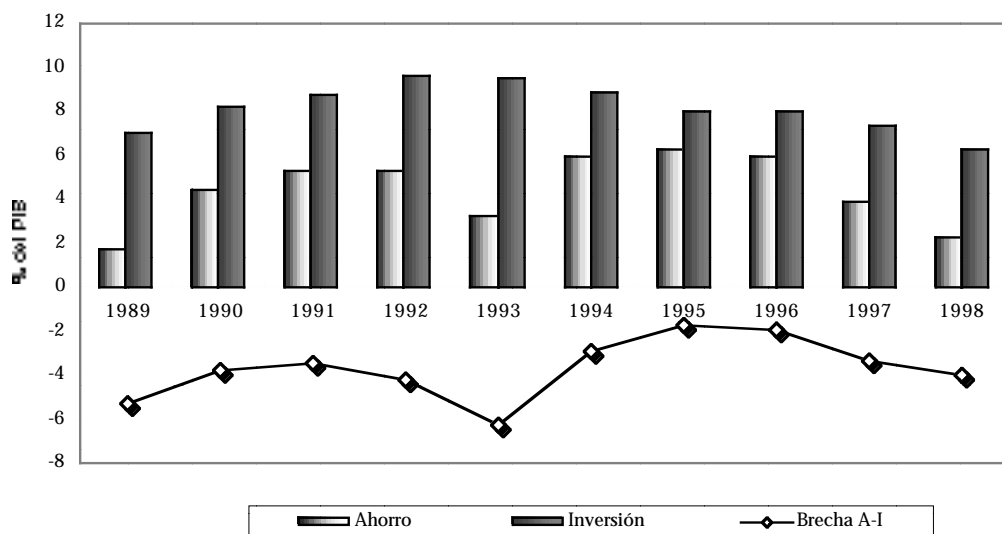
Junto a ello, el incremento de la eficiencia de la inversión pública mediante el uso más racional de los recursos y su priorización, constituye el paso sucesivo inevitable. En ese marco, se implementaron diversos instrumentos legales y normativos como la ley SAFCO, la ley de descentralización administrativa y la de participación popular, que definen competencias y plantean el surgimiento de nuevos actores de la inversión pública, más cercanos a las necesidades y prioridades de las regiones, y con mayores instancias de control y fiscalización.

Como se puede ver en el gráfico siguiente, el saldo de las transacciones del sector público de 1989 a 1998 muestra un permanente déficit

sectorial, que se traduce en un exceso de las inversiones sobre el ahorro. La recepción de financiamiento proveniente del ahorro externo y del ahorro privado nacional, permite la existencia de la mencionada situación deficitaria del sector público. El financiamiento para programas de inversión, provino principalmente del crédito externo concesional, mientras que el sector privado contribuyó al financiamiento del déficit de las transacciones corrientes.

Desde 1996, la situación fiscal se vió fuertemente afectada por los costos de las reformas estructurales, principalmente la privatización de los fondos de pensiones que llegaron a representar un 4.2% del PIB, mientras el déficit total representó sólo un

GRAFICO 4

**Ahorro - Inversión del sector público**

4% del PIB, lo que quiere decir que sin los costos de la reforma del sistema de pensiones, la capacidad de inversión del gobierno hubiera sido mayor.

Asimismo, la capitalización de las principales empresas públicas conllevó la reducción de la inversión pública y significó una modificación de su estructura, más que una disminución absoluta de su cuantía. En efecto, antes de la desincorporación de esas empresas, el gasto en inversiones más significativo fue precisamente el que realizaron esas empresas, mientras que después de 1995, esa significación va decreciendo y resulta marginal en 1998. Esto quiere decir que los demás sectores participantes de la inversión pública, tuvieron un incremento de los montos aplicados en esos sectores, ya que como porcentaje del PIB la inversión pública disminuye en menor cuantía que la disminución de la inversión de las empresas públicas.

La forma particular en que se da la privatización de las empresas públicas, determinó que el sector no tuviera la oportunidad de contar con ingresos de libre disponibilidad, como sucede en procesos de privatización clásicos, que siempre acaban financiando gastos corrientes o de inversión que tienden a favorecer a los gobiernos de turno. Los ejemplos de Argentina y Perú evidencian cómo la privatización y la reelección caminaron conjuntamente. En el caso de la capitalización, resultó novedoso un mecanismo que determina que la inversión

se realice en la misma empresa y que esto, por lo menos en teoría, se traduzca en mayores inversiones en el sector productivo.

Por otra parte, se argumenta que la eficiencia y los efectos multiplicadores de la inversión del sector público se incrementaron a partir de la aplicación de la descentralización y la participación popular ya que los municipios -instancia de gobierno más cercana al ciudadano- participan de manera más directa en las decisiones y ejecución de la inversión. Se asume, entonces, que la vigilancia y cercanía en la toma de decisiones sobre el destino y beneficiarios de las inversiones, permite una mejor priorización y gestión del proceso de inversión.

### **LA INVERSIÓN PRIVADA NACIONAL**

Uno de los objetivos más importantes de los sucesivos gobiernos, enmarcados todos en el programa de transformaciones económicas inaugurado en 1985, ha sido crear las condiciones para atraer y expandir las inversiones privadas, trabajando en las áreas que son las que determinan las decisiones de inversión del sector privado. Las mismas pueden ser clasificadas en los siguientes puntos:

- Minimización del nivel de incertidumbre de los agentes económicos, asegurando la estabilidad económica
- Mantenimiento de las reglas del juego (Ley de inversiones: igualdad de tratamiento a las inversiones nacional



y extranjera, libre flujo de capitales y acceso irrestricto al mercado cambiario)

- Impulso de un sistema tributario competitivo.

- Desarrollo de una reforma del sistema judicial que de seguridad jurídica.

- Asegurar una infraestructura vial, que permita disminuir los costos de transporte.

- Brindar oportunidades de inversión.

En tanto porcentaje del PIB, la inversión privada nacional tiende a superar su promedio de participación en la inversión total, ya que en los últimos años rebasa el 4.5% promedio desde inicios de la década presente, mostrando desde 1997 niveles de 5% y 6% del PIB. Sin embargo, en ese periodo es posible observar un ciclo de caída (1994 - 1995) y recuperación (1997 - 1998).

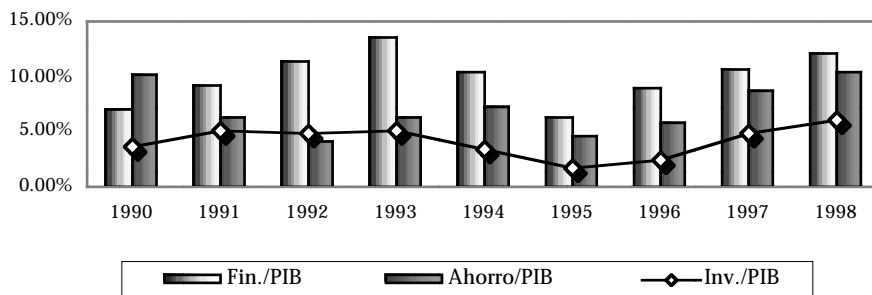
La fuerte contracción de la inversión privada nacional entre 1994 y

1995, tiene una perfecta sintonía con lo que ocurre con el financiamiento al sector privado. Sostene- mos la hipótesis de que la fuerte contracción del financiamiento al sector privado en aquellos años, producto de la crisis del sistema bancario que derivó en la liquidación de dos bancos nacionales, impactó negativamente en la inversión privada nacional.

La sintonía entre el financiamien- to al sector privado y la inversión pri- vada da cuenta de la importancia que tiene el desarrollo de un sistema financiero y bancario sobre bases sólidas. En ese marco, las reformas del sistema financiero y bancario, se complementan con la modificación del sistema de pensiones y su privatización y el esperado desarrollo de un mercado de valores dinámico. Con esos elementos, se espera que las condiciones de financiamiento al sector privado mejoren ostensiblemente y

GRAFICO 5

### Sector Privado: Ahorro, Inversión y Financiamiento



permitan hacer realidad las proyecciones todavía muy optimistas de que en unos cuantos años la inversión privada sea el principal agente de inversión en la economía nacional.

Esfuerzos de la política económica dirigidos a impulsar la micro-empresa, apoyando el micro-crédito (NAFIBO S.A.M), canalizando recursos financieros del exterior y los de la experiencia de desarrollo del BCB y líneas de crédito del BID y la CAF, también aparecen como los puntales de políticas dirigidas a ese propósito.

Sin embargo, "la evidencia empírica demuestra que los determinantes de la inversión, entre otros, son la calidad del recurso humano, la inflación, el déficit fiscal, la infraestructura, el riesgo país, la institucionalidad y la seguridad jurídica"<sup>5</sup>, y no tanto las disminuciones impositivas que no tendrían un efecto significativo sobre la rentabilidad de la inversión. Se sostiene un principio de neutralidad impositiva y políticas horizontales de fomento a la inversión, que implican descartar un activismo de promoción productiva o de la inversión, que no se ajusta a la lógica del modelo.

### **LA INVERSIÓN EXTRANJERA**

Hasta 1994 la IED fue el actor menos significativo de la inversión en Bolivia. En contraste, en la gestión 1998 se alcanzó una cifra récord para el país de 879 millones de dólares, equivalente al 10% del PIB, constituyéndose

en el principal agente de inversión. Esta afluencia sin precedentes de IED ha permitido financiar el déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos y hasta un flujo neto negativo de "otro capital" en la cuenta de capitales de la balanza de pagos. Pero este no es exclusivamente un fenómeno de la economía boliviana.

La década de los noventa, entre muchas de las grandes transformaciones que ha traído la economía y la política mundiales, se caracteriza por la gran movilidad internacional de los capitales y un incremento de la afluencia de inversión directa, en comparación con la década precedente. En efecto, de un promedio anual de 142 mil millones de dólares en el quinquenio 1985-1990, los flujos de IED pasan a un promedio de 239.5 mil millones en el periodo 1990-1996. En estos años, la expansión de este flujo internacional fue de 70.6%, ya que de 207.6 mil millones de dólares en 1990 pasó a 354.2 mil millones en 1996 (CEPAL, 1998).

La participación en la recepción de IED por grupos de países, muestra algunas modificaciones en el periodo 1990-1996, ya que de estar concentrada para 1990 en un 85% en los países desarrollados y sólo en un 14% en los países en desarrollo, se modifica en 1996 a favor de estos últimos que pasan a representar un 37.8% de la IED en el mundo y los países desarrollados disminuyen su participación

---

<sup>5</sup> *Ibidem*.

a un 58.7%. En este período, aparece como nuevo grupo receptor las economías en transición con un 3.4% de participación.

La estabilidad macroeconómica y las reformas aplicadas en la mayoría de los países en desarrollo de América Latina, mejoraron significativamente las percepciones de los inversionistas extranjeros, determinando que la región se constituya en el espacio económico donde se concentró una significativa afluencia y la más importante expansión de IED a nivel mundial durante la década de los noventa.

En efecto, América Latina que en 1990 recibió el 27% del flujo de IED hacia los países en desarrollo, en 1996 recibe el 32.6%. Esta participación representó un incremento de 4.2 veces el monto de IED en el período de 6 años antes mencionado, ya que de 8.4 mil millones en 1990, la IED total en América Latina alcanza un flujo de 43.6 mil millones en 1996 y en 1997 sobrepasa los 50 mil millones, que representa una cifra récord en la historia. Así, “la paulatina mejoría de los fundamentos de las economías regionales se ha reflejado en una mayor participación de los capitales de largo plazo, especialmente de la IED, en los ingresos regionales” (CEPAL, 1998).

Entre los flujos de largo plazo tenemos por ejemplo el endeudamiento con instituciones internacionales oficiales, banca internacional e IED. Dentro de éstos, la IED representa el flujo de capital de mayor estabilidad

ya que al traducirse en una inversión en planta, equipo y otro tipo de elementos físicos asociados a la producción de bienes y la prestación de servicios, los compromisos asumen un carácter de verdadero largo plazo, generando al mismo tiempo la posibilidad de que estos flujos estén asociados a transferencia de tecnología, acceso a mercados, derrame de know how, etc. Asimismo, estos flujos de IED no están afectados por situaciones coyunturales relacionadas a la pérdida repentina de confianza por razones especulativas. Eventualmente, las transferencias de utilidades constituyen un reflujos que se da una vez que la IED ha madurado, pero también ocurre que estas utilidades se reinviertan.

Un impulso inicial determinante para la creciente afluencia de IED fue la aplicación de programas de privatización de las empresas públicas en los diferentes países de América Latina, que posteriormente ha continuado como puede observarse en las experiencias de varios de ellos (v.g. Argentina, México, Chile, Brasil, etc.). Sin embargo, en todos los casos se observa que una vez concluida la privatización, las afluencias han continuado debido a otros incentivos entre los que destacan las nuevas posibilidades de negocios que emergen a partir de la profundización de los procesos de integración y, en general, como resultado de la apertura de las economías y la aplicación de políticas económicas amigables con la IED.

En Bolivia, la cuenta de capital mostró un superávit de 534.3 millones en 1995, 658.5 millones en 1996, 914.6 millones en 1997 y 669.8 millones en 1998. En estos años, la cuenta de capital ha permitido financiar holgadamente el déficit de cuenta corriente y una expansión de reservas internacionales inédita en nuestro país. Se detecta claramente que el más importante componente de ese superávit ha sido la Inversión Extranjera Directa, que entre 1993 y 1998 pasó de 122 millones a 869.2 millones.

En efecto, si analizamos los datos estadísticos de la IED en Bolivia en los últimos 5 años, vemos un salto muy importante ocurrido desde 1994 que se expandió año con año, generando un flujo muy interesante para las perspectivas de nuestra economía. En los años previos, alcanzaba un máximo de 150 millones año, mientras que desde 1994 pasa de 130.2 millones a 374.3 millones en 1995, 474.1 millones en 1996, 728 millo-

nes en 1997 y 869.8 en 1998. Como señalamos anteriormente, de un promedio de 1.7% del PIB en el primer quinquenio de los noventa, ese porcentaje asciende de manera inédita a 5%, 6.7%, 8% y 10% en los años subsiguientes. Asimismo, según datos de la CEPAL (1997), para la economía boliviana, la participación de la IED en la formación bruta de capital fijo, asciende de un promedio anual de 12.06% en el primer quinquenio de los noventa a 33.9% en 1995 y 43.7% en 1996 y casi un 50% en 1997.

**LA CAPITALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS Y LA IED**

De acuerdo con la información disponible, la inversión comprometida, es decir, el monto total de adjudicación por la capitalización de las empresas públicas, llegó a significar un total de 1671.4 millones de dólares, de los cuales se invirtieron hasta fines de 1998 el 73.7% del monto com-

**CUADRO VI**  
**INVERSION EXTRANJERA DIRECTA NETA**  
**(millones de dólares)**

	Según BCB 1/		Según VMIP 1/	
	I.E.D.	Capitalización	I.E.D.	Capitalización
1991	93.7		n.d.	
1992	120.1		169	
1993	121.6		128.8	
1994	128		173.9	
1995	372.3	5	335.4	5
1996	471.9	164.8	424.5	197.9
1997	308.2	271.5	635.7	473.7
1998	869.8	n.d.	860.2	556.0

1/ BCB: Banco Central de Bolivia VMIP: Viceministerio de Inversión y privatización  
Fuente: Elaboración propia en base datos de BCB y VMIP.

prometido en los planes o programas de inversión, es decir, 1232.6 millones de dólares en los cuatro años que van desde 1995 a 1998.

En ese mismo período, hubo una afluencia de IED de un total de 2255.8 millones de dólares, lo que quiere decir que el 54.6% de esa afluencia se explica por la capitalización directa de las empresas y el resto por otras fuentes de inversión asociadas al proceso de apertura y modernización de la economía boliviana.

El proceso de capitalización de las empresas públicas y un marco normativo e institucional de apertura que acompañó en los sectores de hidrocarburos, minería, agropecuaria, entre otros, motivó una importante afluencia de capitales que superó los montos de adjudicación de las empresas capitalizadas. En especial, la IED en el sector productor de hi-

drocarburos y de energía mostró un importante crecimiento.

#### PROYECCIONES DE LA INVERSIÓN Y DEL PIB

Las estimaciones sobre el crecimiento de la economía boliviana, elaboradas en distintas instituciones nacionales (BCB y UDAPE) e internacionales (FMI), preveían desde 1997 una aceleración del crecimiento económico, fijando una meta superior al promedio latinoamericano de alrededor del 6% para el año 2001<sup>6</sup> y cercana al 7% para el 2002. La base de los pronósticos surgían principalmente de la observación del comportamiento creciente de la inversión, que habiendo sobrepasado el 20% del PIB en 1998, se esperaba continuar su ascenso hasta el 22% aproximadamente al final del periodo.

Para 1998, las estimaciones sobre la inversión se cumplieron

**CUADRO VII**  
**I. E. D. POR RAMA DE ACTIVIDAD ECONOMICA**  
(Millones de dólares)

	Hidrocarburos	Minería	Industria Agroind.	Comercio	TOTAL
1998	482.0	30.6	15.0	332.3	859.9
1997	322.3	44.7	19.5	249.2	635.7
1996	116.3	53.0	71.5	183.7	424.5
1995	137.7	47.4	52.9	97.4	335.4
1994	62.8	28.1	31.5	51.5	173.9
1993	65.3	42.0	20.9	0.6	128.8
1993-1998	1186.4	245.8	211.3	914.7	2558.2
%	46%	10%	8%	36%	100%

Fuente: Viceministerio de Inversión y Privatización, MCEI.

<sup>6</sup> Ver por ejemplo: Ministerio de Hacienda. Acuerdo de Ajuste Estructural Reforzado (ESAF). Marco de Política Económica para 1998-2001. Septiembre de 1998.

pero no así respecto al crecimiento. El crecimiento fue inferior al programado -4.7% en lugar de 5.5%, debido a los efectos adversos sobre la agricultura por el fenómeno climatológico del niño, aunque en el caso de la IED, las previsiones se quedaron cortas, ya que de un pronóstico de 7% del PIB, lo observado fue un 10%.

Para alcanzar un crecimiento acelerado y sostenido en los próximos 4 años, se han estimado metas de la inversión superiores al 21% del PIB, incorporando el descenso de la IED como resultado de la culminación del programa de inversiones de las empresas públicas capitalizadas, comprometido en la etapa de la adjudicación. En sustitución de ese descenso, se pronostica un crecimiento importante de la inversión privada nacional, que llegaría en el año 2002 a casi el 10% del PIB, cifra récord en la historia reciente de Bolivia, con un crecimiento explosivo desde un 6% en 1998.

La inversión pública se mantendría en un rango del 6.6% en promedio, mientras que la IED habría alcanzado su mayor nivel en la gestión 1998, con el 10% y bajaría paulatinamente hasta un 5% el año 2002.

Las razones para un pronóstico tan optimista de la inversión privada nacional, según las mismas proyecciones, se sustentan en un importante crecimiento del ahorro privado nacional, que se constituiría en la principal fuente de financiamiento de esa inversión. Para ello deberían estar funcionando plenamente los mecanismos

del sistema de pensiones, el mercado de valores, los programas de apoyo a la micro-empresa, entre otros, como fuentes de financiamiento de la inversión privada.

Asimismo, el ahorro público crecería de manera importante respecto del PIB mas aun cuando el peso de la reforma del sistema de pensiones iría morigerando. También, el peso de la deuda externa con el alivio obtenido bajo la iniciativa HIPC, equivalente a 700 millones de dólares, permitiría una mejor situación de las finanzas públicas, que liberaría al sector público de la necesidad de emprestarse de los fondos privados de pensiones, liberando recursos para el financiamiento de la inversión privada.

### **CONCLUSIONES**

El proceso de la inversión en Bolivia, pasa por un interesante periodo de mutaciones que se expresa en dos fenómenos convergentes: i) un cambio del lugar relativo que ocupan los agentes de este proceso y ii) un incremento de la tasa de inversión respecto al PIB.

En efecto, el sector público, tradicional líder del proceso de inversión en Bolivia, ha sido desplazado desde 1997 y pasa a ocupar un segundo lugar debido a la emergencia de la inversión extranjera directa, la fuente más importante de inversión en la actualidad. La afluencia de IED se constituye en un fenómeno inédito por la magnitud de capitales que implica. El tercer agente, el sector privado nacional, todavía no logra

colocarse a la vanguardia del proceso y convertirse en el factor preponderante del modelo de economía de mercado prevaeciente, manteniendo más bien, una actitud tímida.

En cuanto al monto de la inversión, desde 1996 se observa un incremento acelerado y se están superando los niveles de las 2 últimas décadas, con tasas cercanas al 20% del PIB. Este nivel de inversión se asocia con una tasa de crecimiento del PIB de 5.5%, nivel que no se ha logrado alcanzar todavía, pero que según proyecciones de las agencias nacionales de planificación económica y del FMI, se superarán en los próximos años, debido precisamente al incremento de la tasa de inversión y sus efectos sobre la dinámica de la economía.

En cuanto a las proyecciones, las altas tasas de crecimiento esperadas para los próximos años se sustentan en estimaciones de que la tasa de inversión superará el 20%, permitiendo un crecimiento del PIB cercano al 7%. En ese marco, se espera que la disminución relativa de la IED - debido a la conclusión del programa de inversiones acordado en la capitaliza-

ción de las empresas públicas -, será compensada por un incremento también inédito de la inversión privada nacional, que alcanzaría niveles del 10% del PIB.

La concreción de esas proyecciones depende sustantivamente del sector privado nacional, que ha mostrado en los años pasados dificultades para acelerar su proceso de crecimiento. Se sostiene que las políticas de saneamiento y modernización del sector bancario, las reformas en el sistema de pensiones, el desarrollo de un mercado bursátil y el fomento al microcrédito, son el tipo de medidas que permitirán el crecimiento del ahorro privado y un mejor panorama para la inversión. Sin embargo, también existen fenómenos externos, como la crisis financiera internacional, que amenazan con causar derrames mayores en nuestra economía, que frustrarían las mencionadas proyecciones. Los próximos años, por tanto, serán interesantes en términos de la observación y análisis de este proceso, que indudablemente podría tener consecuencias positivas sobre la dinámica de la economía.

---

#### BIBLIOGRAFÍA.

Dornbusch, R. y S. Fisher. *Macroeconomía*. 5ª Edición. Mc.Graw Hill. España. 1991

Fundación Milenio. *Las reformas estructurales en Bolivia*. J. C. Chávez, Coordinador. La Paz, 1998.

Machicado, Carlos. (1982) *Apuntes sobre la economía boliviana*. Banco de Crédito Oruro.

FERNANDO BOTERO. MONALISA A LOS DOCE AÑOS, 1959





# ¿INGENIERÍA ECONÓMICA O SOCIOECONOMÍA?

*(Buenos números sustentan el análisis pero no lo sustituyen)*

José Nuñez del Prado\*

Existe la tentación y la deformada praxis de confundir el pensum o currículo de materias instrumentales y teóricas de una determinada carrera, con los contenidos y naturaleza de una disciplina en sí. En casos, también la generalizada tendencia a equiparar la preponderancia, publicidad, peso relativo de una cierta corriente o escuela de pensamiento o a veces la importancia de una técnica, con la profesión, carrera, disciplina mayor de pertenencia.

Por ejemplo en la economía y dentro del accionar económico general, son esenciales ciertas materias y enfoques como la microeconomía, la econometría, la economía matemática, los modelos de simulación económica, las cuentas nacionales y similares. En otra dimensión, pero con sentido parecido, ocurre lo mismo con las estadísticas, el cálculo y la informática de uso económico y social.

En todos los casos, se trata de herramientas instrumentales y de

medición cuántica de variables, fenómenos y procesos económicos, técnicas para moldear el objeto económico. Procedimientos puntuales que bien podríamos bautizar como parte de una ingeniería económica o de una técnica.

El conjunto de las otras ciencias sociales - sociología, antropología, ciencia política, historia, comunicación, derecho u otras - tienen también su propia ingeniería social y jurídica, sus propias técnicas de medición y procedimiento, normatividad de funcionamientos determinados, que no pueden confundirse con la disciplina sustantiva a la que pertenecen.

El valor de las técnicas instrumentales de ingeniería social es enorme y se puede afirmar que sin ese arsenal, las propias ciencias sociales no podrían avanzar, pues hay entre ambas instancias cierta retroalimentación y reciclaje. En realidad tendría que haber una formación de recursos humanos profesionalizados con especialización en esta versión de ingeniería

---

\* Docente investigador CIDES/UMSA

económica y social, que permita contar con un contingente de econométricos, estadísticos, e informáticos económico-sociales así como especialistas en contabilidad social, económica y gubernamental o pública, dividiendo “aguas” con la socioeconomía para evitar que sean manejadas con sentido esotérico y para que la orientación y el objeto concreto de disciplinas afines no se difumine.

Desde ese punto de vista la socioeconomía es diferenciable - aunque en menos medida que en los anteriores casos - de materias instrumentales y de política económica como economía y política monetaria, fiscal-tributaria, comercio exterior, que siendo parcialidades esenciales si no son manejadas desde la totalidad se confunden con las teóricas paradigmáticas o las sustituyen.

Debe recalcar que el mensaje central de esta clasificación sintética está en función de objetos y métodos y no constituye una valoración, gradación o jerarquización por orden de importancia. Se trata de explicitar una realidad, sistematizarla y contribuir a un debate que puede ayudar a avanzar hacia acciones más ordenadas en la formación de recursos humanos y de oficios en el campo de las ciencias sociales.

En suma parece útil reivindicar a la economía como nació, como economía política, y no como degeneró. Estamos en el propósito de interpelar la parcelación del desarrollo en función precisamente de

cada disciplina y oficio o especialidad y la perentoria necesidad de encararlo, tal y como es, de manera integral.

### **INTEGRACIÓN DE LAS CIENCIAS SOCIALES**

Lo importante es la integración -que no es fusión- de las ciencias sociales para interpretar, enfrentar y forjar el desarrollo, a partir de aspectos similares en lo fundamental o por lo menos muy articulados, donde ninguna disciplina pierde su naturaleza e identidad. Así, todas quedan delimitadas y diferenciadas respecto de sus componentes caracterizados mas bien como parte de la ingeniería económica, ingeniería social, jurídica, etc.

Empero, la integración o articulación de las ciencias sociales no debe entenderse bajo el denominativo genérico de socioeconomía con una pretensión simplista y reduccionista. El propósito es devolver a la economía a su cause natural -las ciencias sociales- y evitar que siga fungiendo de técnica. Además, sin preeminencia -porque no la tiene- sobre ninguna otra ciencia social.

Los historiadores de la economía se han puesto de acuerdo, pero no del todo, respecto a las prioridades de la economía como ciencia y según se recurra a R. Gonnard, E. Roll entrarán además de Adam Smith o David Ricardo, Malthus, W. Petty o los fisiócratas franceses Quesnay y Turgot, cuando no Cardillac, y muchos otros.

En sociología recurrir a Raymond Aron, a I. Zeitlin u otros, para el mismo efecto es más complicado. Unos se quedan en Comte, Durkheim, Weber, otros irán más atrás citando a Saint Simón, Proudhom, Spenser, al Barón de Montesquieu en el “Espíritu de las leyes”, y agregando a Toqueville y su “Democracia en América”, aunque para muchos estos últimos son más cientistas políticos.

Y Marx, Pareto, Levi Strauus, Engels, Bacunin, Lenin, Chayanov, ¿eran economistas, politólogos, antropólogos, historiadores, juristas, sociólogos? Eran cientistas sociales como todos los anteriormente citados, es decir, socioeconomistas, que tomaron la economía política y su arsenal teórico metodológico de uno u otro sentido como hilo conductor, articulante o por lo menos colindante.

Aunque en el origen de las disciplinas sociales primó la especificidad y diferencia de unas respecto de otras, lo cierto es que el tiempo y la praxis las fue aglomerando e integrando y su revalorización y relance debiera tener este último carácter.

Nada de lo sostenido antes, pretende hacer de la socioeconomía una ciencia discursiva, especulativa y teórica, sin rigurosidad, sin sustento en información y construcción del dato. No sería disciplina científica un conjunto de conceptos y categorías sin variables, sin estadísticas, índices, coeficientes e indicadores, sin posibilidades de verificación empírico-fáctica y medición dinámica.

La interpretación, recreación, enriquecimiento y ampliación de las fronteras del conocimiento requieren de todo ese arsenal cuántico y de lo que se trata es de entender que este último no tiene vida propia, no constituye un objeto per-se y debe encuadrarse, para el caso que nos ocupa, en la socioeconomía como objeto. Su complejización y enriquecimiento desde y para sí, debe darse como disciplinas cuantitativas, como técnicas que coadyuvan en el desbrazamiento del objeto pero no crean objeto en sí, y sólo lo logran articuladas a la realidad histórica, jurídica, sociopolítica, cultural y económica, para el caso, a las ciencias sociales sustantivas. Los buenos números sustentan la interpretación y análisis adecuado, más no lo sustituyen.

#### **EL DESARROLLO COMO REFERENTE DE LA SOCIOECONOMÍA**

Eminencias del pensamiento universal como Descartes nos enseñaron que “dudar era el camino de la ciencia”, premisa extendida en la dimensión del marxismo clásico y no en sus enajenaciones a la crítica, como manera de avanzar diferenciando entre esencia y fenómeno, sustancia y apariencia, contenido y forma.

Cualquier variante de las ciencias sociales, y desde luego la socioeconomía, va sufriendo su propia catarsis, su específica metamorfosis a través del pensamiento crítico y en movimiento, como interpelación y en contradicción con todo pensamiento

dogmático, simplificador de la realidad, esquemático y formal, reduccionista y petrificado, pensamiento ético no exclusivo al arsenal marxista y que tampoco lo contempla a todo él.

En esencia, lo anotado hace ya al método de las ciencias sociales, a la manera de desbrozar el objeto y no sólo a la forma de construir el dato, a las famosas premisas de evitar preconceptos, partir de lo concreto para “elevarse de lo abstracto a lo concreto, de lo simple a lo complejo”, para con “múltiples determinaciones” retornar y reconstruir la “totalidad orgánica”, el mundo de lo fáctico, de la empírica, la realidad tal y como es.

Se está planteando al desarrollo como referente principal a todo objeto de las ciencias sociales, incluyendo su discurso, características, dimensiones, estructuras, funcionamiento y tendencias. En suma la reflexión, discusión y debate, sin delimitación ni definición rígida, pero sí con un horizonte de visibilidad de las implicancias de la palabra y concepto de desarrollo, sus alcances, contenidos. Siempre será mejor que hacerlo arbitraria y artificialmente, a veces sin destino, en abstracto, o asumiendo la categoría desarrollo a partir de otras realidades, de otras geografías e historias, sin sangre, sin carne, sin espíritu propio.

Esto responde a la interrogante de si es posible reflexionar a profundidad sobre desarrollo, sin examinar las raíces de una realidad (historia), sin captar las identidades

culturales del proceso (etnicidad y antropología), sin observar las relaciones sociales, los sujetos o actores sociales en toda su complejidad y dinámica (sociología), en su normatividad e institucionalidad (derecho), en sus relaciones de poder (ciencia política), en sus relaciones de producción, intercambio, consumo (economía).

### **CIENCIA SOCIAL CON BASE EN LA ECONOMÍA POLÍTICA**

La socioeconomía debe diferenciarse de la econometría, de la ingeniería económica y de otras técnicas, debe dotarse de un método científico-crítico y estando referida a las ciencias sociales y al desarrollo, necesariamente tiene que orientarse y aterrizar en una realidad concreta, evitando superficialidades y generalizaciones subjetivas. Por ello y para el efecto hablamos de una socioeconomía boliviana.

Es muy difícil encontrar obras cumbre en ciencias sociales que sean abstractas, sin referencia a una realidad concreta, tal vez entre las más conocidas están las del entronque en los utopistas y obviamente la matriz filosófica general.

¿Acaso el Capital no tuvo que aterrizar en la observación de Inglaterra, las obras de Toqueville en Norteamérica, las de Weber en formaciones concretas, como también las de Maquiavelo, Marx, Gramsci, Lukacs, para mencionar a algunos clásicos?

En otra dimensión y más cerca de nosotros, ¿acaso no requirieron aterrizar a un referente concreto, las obras de Mariátegui, Haya de la Torre, Raúl Prebisch, Fidel Castro, Franz Tamayo, Carlos Montenegro, Augusto Céspedes, Sergio Almaráz?. ¿Acaso René Zavaleta habría podido gestar su monumental legado sin referirse a su Bolivia?

Excepciones las hay, visiones cosmopolitas, universales y planetarias también, pero son excepciones de gran valor científico, que lindan con la filosofía de las ciencias sociales y constituyen importantes generalizaciones de la teoría verificada y sistematizada por la praxis.

La socioeconomía como un aporte a la integración de las ciencias sociales, debería influir para impedir enfoques fragmentarios de procesos y fenómenos sociopolíticos, económico-culturales e históricos, normativo-jurídicos, que sueltos y desarticulados se tornan descriptivos y parciales, que entorpecen un tratamiento de fondo, desviando la formulación de políticas hacia aspectos circunstanciales, parciales, subalternos, resultantes y no siempre atacando las causalidades sino los efectos.

¿Es posible examinar una realidad concreta con fines de desarrollo, sea esta continental, nacional, regional, provincial, comunal o muy local y focalizada, sin revisar su curso y configuración e itinerario histórico como formación concreta? ¿Es posible hacerlo sin observar cosmovisio-

nes usos y prácticas que han hilvanado culturas? ¿Lo es sin hacer una adecuada lectura de su institucionalidad y jerarquización orgánica, o sus actores, sujetos, escenarios, conglomerados sociales, relaciones de fuerza y poder? Más aún, ¿es posible analizar una realidad concreta sin penetrar en su régimen productivo, de distribución y consumo, organización del trabajo y gestación de excedentes?

Por otra parte, no es a estas alturas deseable ni posible, recibir sólo el enfoque de clásicos ajenos a nuestra realidad contextual, a manera de eurocentrismo o importación de ideas anglosajonas. Nuestra generación no habría avanzado sin los debates entre monetaristas, fiscalistas, estructuralistas, desarrollistas y dependencistas, sin trabajos como los de Oswaldo Sunkel y Pedro Paz, Celso Furtado, Vania Vanvirra, Ruy Mauro Marini, A. Gunder Frank, Emmanuel, Enzo Faletto, Agustín Cueva, Galeano y otros latinoamericanistas.

Nada de ello puede estar ausente, así sea de manera implícita, en la discusión del desarrollo, si lo que se desea es hacer prospectivas y pronósticos con responsabilidad. Solo de esa manera la fijación de objetivos, el diseño de estrategias y políticas, programas y proyectos tendrá sustentabilidad, fortaleza, vigor y viabilidad para acercar teoría y práctica.

Este nos parece el mérito de discernir -sin disentir- entre ingeniería económica y socioeconomía, para evitar que ambos componentes sean polos

de un círculo perturbador de la interpretación y el análisis y, bien delimitados, se tornen complementos catalizadores y dinamizadores del conocimiento científico.

Desde nuestro punto de vista no es idóneo ejercitar ninguna tarea pro-

fesional, académica, laboral, docente, investigativa, de consultoría o política, sin recurrir a todo el conjunto de aspectos relativos a lo que se denomina - de manera un tanto arbitraria - socioeconomía con basamento esencial en la economía política.

LUIS CABALLERO . NOCHE OSCURA DE SAN JUAN DE LA CRUZ 1977 , LITOGRAFIA 13/60 , 29.2 X 43.2 C .



# CRECIMIENTO, PRODUCTIVIDAD Y CONVERSION DEL TRABAJO PRIVADO EN TRABAJO SOCIAL

José V. Valenzuela Feijóo\*

## CRECIMIENTO Y PRODUCTIVIDAD

### EL CRECIMIENTO Y SUS DETERMINANTES INMEDIATOS

Por crecimiento se suele entender el proceso que da lugar a una elevación más o menos persistente del producto por habitante. En el mundo contemporáneo, se trata de una meta u objetivo que es compartido casi sin excepciones. Las discusiones y polémicas, cuando surgen, giran más bien en torno a cómo lograr el crecimiento y cómo repartir sus frutos.

¿Qué factores inciden en el crecimiento? Tratándose de un fenómeno bastante complejo, la respuesta exigiría un análisis igualmente complejo y debería examinar múltiples aspectos y diversos niveles o estratos de las realidades económicas y no económicas subyacentes. Para lo que aquí perseguimos, no obstante, nos puede bastar una aproximación ultra elemental.

El nivel del producto, como primera aproximación, lo podemos hacer depender de dos variables: la masa de trabajo vivo productivo con que funciona la economía y la productividad o rendimiento de ese trabajo. En términos formales, podemos escribir:

$$(1) PA = Tv \cdot F$$

PA = Producto agregado (producto interno neto)

Tv = Masa de trabajo vivo productivo

F = Productividad por hora trabajada

---

\* Universidad Autónoma de México-Ztzapalapa

Adicionalmente, definimos:

$$\begin{aligned}l &= \text{PNO} / \text{PO} \\ \text{PAh} &= \text{PA} / \text{PT} \\ \text{PT} &= \text{PNO} + \text{PO}\end{aligned}$$

$l$  = coeficiente de dependientes  
PNO = población no ocupada  
PO = población ocupada  
PT = población total  
PAh = producto agregado por habitante

A partir de (1) y de las definiciones de más arriba, podemos escribir la expresión que sigue para el producto por habitante

$$(2) \text{PAh} = (\text{Tv}) * (\text{F}) / (\text{PO}) (1 + l) = (\text{JTa}) * (\text{F}) / (1 + l)$$

JTa = jornada de trabajo anual (en horas)

Para simplificar y concentrarnos en lo que más nos interesa, suponemos que toda la ocupación es productiva, que la jornada de trabajo es constante y que el coeficiente de dependientes, también lo es. Bajo estas condiciones, tenemos que:

$$(3) \Delta \text{PAh} / \text{PAh} = \Delta \text{F} / \text{F}$$

Es decir, la tasa de crecimiento del producto por habitante es igual a la tasa de crecimiento de la productividad del trabajo.

En términos de largo plazo histórico, la evolución de la jornada de trabajo, del coeficiente de productivos y del coeficiente de dependientes, resulta muy lenta, muy suave y de magnitud más bien escasa, por ello, el supuesto de constancia no parece algo exagerado. Si aceptamos estos supuestos, la conclusión es muy obvia: la evolución de la productividad del trabajo es el principal factor determinante del crecimiento.

## EL SALTO HISTÓRICO EN LA DINÁMICA DE LA PRODUCTIVIDAD

Un vistazo muy somero a la historia de la humanidad permite distinguir por lo menos dos grandes revoluciones en el sistema de fuerzas productivas.

La primera, se asocia a la denominada revolución del neolítico. Con ella emerge la agricultura y la vida sedentaria, el producto excedente positivo, la explotación, las clases y, finalmente, la institución estatal.

La segunda, tiene que ver con la denominada Revolución Industrial. Esta va asociada a la universalización del mercado y a la consolidación definitiva



del capitalismo. Al tener lugar emerge la producción en gran escala y se asiste a una impresionante dinamización de las cadencias con que se expande la productividad del trabajo y el producto por habitante.

La Revolución Industrial emerge en Inglaterra, en el primer cuarto del siglo pasado. Es decir, en la fase de transición de la manufactura capitalista a la gran industria maquinizada. Su difusión hacia la Europa continental y hacia los Estados Unidos se suele fechar en el segundo tercio del pasado siglo. Y hacia otras regiones y continentes, la difusión suele ser bastante más demorada. Pero su impacto ha sido fenomenal.

En el cuadro que sigue, se considera la evolución de la productividad del trabajo en los países de vanguardia. De este modo, podemos calibrar mejor la magnitud del impacto.

**CUADRO I**  
**DINAMICA DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO**

AÑO	PAIS	PRODUCTIVIDAD - HORA (\$US. de 1970)
1700	Holanda	0.35
1820	Reino Unido	0.38
1890	Reino Unido	1.06
1979	Estados Unidos	8.28

*Fuente: Angus Maddison, Phases of Capitalist Development, pág. 30. Oxford University Press, 1982.*

Si la productividad por hora trabajada de 1820 la hacemos igual a 100, para 1979 obtenemos un índice igual a 2179. Es decir, a partir de los inicios de Revolución Industrial, la productividad se habría multiplicado casi 28 veces.

Para evitar equívocos, conviene agregar de inmediato que a escala mundial, la expansión de la productividad ha sido bastante desigual. De hecho se observa que la expansión del capitalismo provoca también un agudo “efecto de desigualdad”, tanto al interior de las naciones como a escala internacional. Por lo mismo, en la actualidad se distinguen dos polos al interior del sistema: el polo desarrollado y el polo subdesarrollado. Entre uno y otro polo, el diferencial promedio de productividad es casi de uno a diez.

De lo expuesto, se desprende una muy obvia conclusión: si consideramos el sistema en su conjunto, la expansión ha sido bastante menor a la que señalan las cifras del Cuadro I, las cuales se concentran en los países más desarrollados del período respectivo. No obstante, la revolución en las cadencias productivas,

aún sigue siendo impresionante si se hacen los ajustes del caso. En términos muy gruesos, se podría estimar que entre 1850 y 1990 el producto por habitante mundial se habría multiplicado entre 4 a 5 veces.

¿Qué factores pueden explicar el gran salto que se observa en los niveles de la productividad del trabajo?

En nuestra opinión, ese salto va asociado a la universalización de la forma mercancía, algo inherente al régimen capitalista de producción. En términos más concretos, el fenómeno sería la consecuencia del modo según el cual, en el seno de una economía de mercado, el trabajo privado se convierte en trabajo social. Esta es nuestra hipótesis básica, la que pasamos a desarrollar en los siguientes apartados.

### LA CONVERSIÓN DEL TRABAJO PRIVADO INCORPORADO EN VALOR

#### FACTORES QUE INCIDEN EN LA CONVERSIÓN

La conversión del trabajo privado abstracto gastado (o incorporado) en trabajo social (y por lo tanto en valor), es un fenómeno exclusivo de las economías de mercado. Asimismo, se trata de uno de los aspectos más decisivos o importantes que tienen lugar en la esfera económica. De hecho, en este caso nos estamos enfrentando al proceso de constitución de valor.

El problema en cuestión se podría plantear así: ¿cuáles son los requisitos para que una hora de trabajo gastada en forma privada se transforme en una hora de trabajo social? En este proceso de conversión de lo privado en social, ¿qué factores intervienen?, ¿de qué modo intervienen?

Limitándonos a una simple señalización, podemos decir que las variables que intervienen y los requisitos que deben ser satisfechos, son: a) la calificación con que funciona el trabajo gastado. Si la calificación de tal o cual hora de trabajo incorporado, es igual a la calificación media, la conversión es uno a uno. Y si la calificación es diferente, la conversión reflejará proporcionalmente ese diferencial; b) la intensidad con que se despliega el trabajo vivo. Si la intensidad es similar a la intensidad media, la conversión será uno a uno. Y si es diferente, aquello se traslada a la conversión; c) la productividad del trabajo. Si la productividad con que funciona la hora de trabajo particular es igual a la productividad media o de la rama, la conversión resulta uno a uno. Pero si es diferente se refleja en la conversión; d) la rama tiene que estar en equilibrio. Es decir, la cantidad demandada a un precio igual al precio de oferta, debe coincidir con la cantidad ofertada a ese precio. Precio de oferta es el precio que el “productor típico” de la rama considera normal o “satisfactorio”. Productor “típico” es el que opera con condiciones medias. El precio así determinado, es un precio de equilibrio o “natural”. Es decir, un precio

que por sí mismo, no impulsa ulteriores alteraciones en las cantidades producidas y ofertadas.

#### SUPUESTOS A MANEJAR

En lo que sigue, asumiremos algunos supuestos que conviene explicitar.

Respecto al proceso de conversión del trabajo privado en social, supondremos: i) las calificaciones del trabajo ejecutado son similares; ii) las intensidades del trabajo, también son similares; iii) la rama está en equilibrio. Por ende, los precios de mercado (o instantáneos) son también precios de equilibrio.

¿Por qué efectuamos esos supuestos?. La razón es sencilla. Se trata de aislar el impacto que provoca el diferencial de productividades y, con cargo a este recurso analítico, proceder a examinar el impacto que el sistema mercantil provoca en la dinámica de la productividad de trabajo.

Hay otro supuesto que conviene explicitar. Hemos hablado de un precio de equilibrio, pero en las economías de mercado podemos encontrar muy diversos sistemas de precios de equilibrio. En un régimen capitalista de libre competencia, por ejemplo, los precios de equilibrio son los denominados precios de producción de libre competencia. Pero si el capitalismo es oligopólico, serán los precios de producción monopólicos los que reflejen el sistema de precios de equilibrio. Y así sucesivamente.

En nuestro caso, consideramos como precios de equilibrio a los denominados “precios directos”. Es decir, a los precios que funcionan como elementos del “sistema de precios directos”.

Por “precios directos” entendemos aquellos que implican precios relativos<sup>1</sup> que coinciden (cuantitativamente hablando) con los valores de cambio<sup>2</sup>. O sea la relación entre los precios de las mercancías es equivalente a la relación que se establece entre los correspondientes valores unitarios. En términos formales, podemos escribir:

$$(4) p_j / p_{j+1} = W_{Uj} / W_{U_{j+1}}$$

$$(j=1,2,\dots,n)$$

Se trata, en suma, de una situación en que el “sistema de precios de equilibrio” se corresponde con el “sistema de valor”.

1 Por “precio relativo” entendemos la relación o cociente que se establece entre el precio monetario de dos mercancías. A veces, se habla también del “precio real”.

2 Por valor de cambio entendemos la relación, o cociente, que se establece entre el valor unitario de dos mercancías.

Como nuestro propósito es hablar de las economías de mercado en general, resulta más atinado escoger un sistema de “precios directos”. Además, con este supuesto nos ahorramos complicaciones innecesarias al propósito que aquí perseguimos. Si el sistema de precios de equilibrio es diferente, la circulación deja de ser neutral (como se suele decir, ya no coinciden “los valores con los precios” - el entrecorillado va para advertir sobre lo incorrecto de la expresión -) y los valores producidos ya no coincidirán con los valores apropiados, caso importante pero que aquí no nos interesa analizar.

Para terminar este apartado, mencionemos un último supuesto. En lo que sigue, supondremos que una unidad monetaria equivale a una unidad de valor. Es decir, equivale a una hora de trabajo social gastado. Si empleamos la categoría “expresión monetaria del valor”, tendríamos que una hora de trabajo social resultaría equivalente a una unidad monetaria. Por ejemplo, si de México se tratara, equivalente a un nuevo peso. Dado este supuesto, podemos trabajar indistintamente con horas de trabajo social o con unidades monetarias. En ello, por cierto, radica la ventaja del supuesto y la justificación que podemos dar por utilizarlo.

### CONVERSIÓN Y DIFERENCIALES DE PRODUCTIVIDAD

#### LA MECÁNICA DE LA CONVERSIÓN

Según se sabe, las comparaciones de niveles de productividad sólo tienen sentido al interior de una rama. Es decir, entre unidades económicas que producen un mismo valor de uso.

Recordemos también que buscamos comparar el trabajo total gastado con aquél que funciona como trabajo social. Cómo se pasa del uno al otro y cuál es la incidencia que tiene en el proceso el nivel de productividades. El nivel medio o de la rama, respecto al nivel con que funciona la unidad productiva particular.

Para aclarar el punto, nos preguntamos por el nivel de ingresos que obtiene la empresa o unidad económica. Es decir, la pregunta es por el valor de las ventas. Esta magnitud, depende de las cantidades que se venden y del precio de venta. Este precio, a su vez resulta equivalente al valor unitario del bien.

En cuanto a las cantidades, dependen del total del trabajo (vivo y pasado) que se ha gastado y del nivel que allí alcanza la productividad. Recordemos también que el valor unitario es equivalente al recíproco de la productividad del trabajo. Sentadas estas consideraciones, para la empresa (i), podemos escribir:

$$(5) \quad \sum T_i = (WU) * (Q_i) = (WU) * (T_i) * (F_i)$$

$$(5a) \quad \sum T_i = (1 / F) * (T_i) * (F_i = (F_i / F) * (T_i)$$

$i = 1, 2, \dots, n$

Por definición, tenemos:

$$WU = 1 / F$$

Además:

$YT_i = TS_i$  = ingresos totales (en dinero) = trabajo social (en horas).

$T_i$  = Trabajo privado incorporado en empresa (i)

$Q_i$  = cantidad de bienes que produce la empresa (i).

$WU$  = valor unitario

$F_i$  = productividad del trabajo en la empresa (i)

$F$  = productividad media (en la rama) del trabajo.

La expresión (5a) la podemos también escribir:

$$(5b) \quad YT_i / T_i = TS_i / T_i = F_i / F = f_i$$

Por lo tanto:

$$(6) \quad YT_i = TS_i = (f_i) T_i$$

$f_i$  = factor de conversión del trabajo privado en social, a nivel de la empresa (i).

Las implicaciones de este proceso las pasamos a comentar a continuación.

#### PREMIOS Y CASTIGOS EN EL PROCESO DE CONSTITUCIÓN DEL VALOR

De acuerdo a lo que acabamos de examinar, la conversión del trabajo privado en trabajo social presenta consecuencias de gran interés. El sistema de mercado pareciera premiar a las empresas más eficientes y castigar a las más ineficientes.

Podemos distinguir tres casos básicos. En el primero, tendríamos:

$$F_i > F, \text{ por lo tanto, } f_i > 1$$

En este caso, la hora de trabajo privado gastado en la empresa (i), se transforma en más de una hora de trabajo social. La conversión, por lo tanto, resulta favorable.

En un segundo caso tenemos:

$$F_i = F, \text{ por ende, } f_i = 1$$

Aquí, la hora de trabajo privado se transforma en una hora de trabajo social. La conversión es uno a uno para las empresas que funcionan con una eficiencia semejante a la eficiencia media.

Finalmente, en el tercer caso tenemos:

$$F_i < F, \text{ por lo tanto, } f_i < 1$$

Aquí, la hora de trabajo privado se transforma en menos de una hora de trabajo social. La conversión resulta perjudicial para las unidades económicas que funcionan con una productividad inferior a la media.

En resumen, el sistema opera con un mecanismo de premios y castigos de acuerdo a la productividad relativa con que funcionan las diversas empresas de la rama.

### **PRODUCTIVIDAD Y REPRODUCCIÓN DE LA EMPRESA: LA SOBREVIVENCIA**

#### **NECESIDADES DE REPOSICIÓN A NIVEL DE LA EMPRESA**

Para producir, la unidad económica o empresa debe disponer de cierta masa y tipo de recursos y proceder a utilizarlos. Al hacerlo, los consume o desgasta. Es decir, se realiza un consumo productivo de materias primas, de máquinas y de fuerza de trabajo. El consumo de los medios de producción se traduce y expresa como “trabajo pasado” gastado. El consumo de la fuerza de trabajo se traduce en “trabajo vivo” gastado. La suma, nos proporciona el “trabajo total” incorporado en la producción.

La continuidad del proceso de producción exige renovar los recursos (medios de producción y fuerza de trabajo) que se emplean y consumen. Por ende, la unidad económica debe obtener un nivel de ingresos - por concepto de ventas - que le posibilite la renovación de su patrimonio productivo.

Para reponer los medios de producción que se han consumido, se necesita un monto de ingresos que sea congruente con ese consumo o desgaste. Por tanto, se trata de una magnitud equivalente al trabajo pasado. O sea:

$$(7) (Tp)_i = (MPC)_i$$

$Tp$  = trabajo pesado

$MPC$  = medios de producción consumidos

$i$  = empresa o unidad económica ( $i$ ) ( $i = 1, 2, \dots, n$ )

En cuanto a la fuerza de trabajo, para renovarla se necesita otro monto de recursos. Estos dependerán tanto del “consumo personal de reposición por hora trabajada” como del total del trabajo vivo desplegado por esa fuerza

o masa de trabajadores. Todo ello, nos define el denominado “trabajo vivo necesario”. Por lo tanto:

$$(8) (Tvn)_i = (CPrh) * (Tv)_i$$

Tvn = trabajo vivo necesario

CPrh = consumo personal de reposición por hora trabajada

Tv = trabajo vivo.

La suma de (7) y de (8) nos define el “producto de reposición”. Es decir el desgaste total que sufre el patrimonio productivo de la empresa y, por ende, sus necesidades de reposición. O sea:

$$(9) (Pr)_i = (Tvn)_i + (Tp)_i$$

Pr = producto de reposición.

Podemos ahora definir el “coeficiente de reposición”:

$$(10) (pr)_i = (Tp_i + Tvn_i) / (T_i)$$

$$(pr)_i = (Pr_i) / (T_i)$$

Sentado lo anterior, podemos traducir a términos monetarios las necesidades de reposición de la empresa. Es decir, se trata de averiguar los ingresos monetarios que pueden asegurar la reproducción simple de la empresa. En este caso, podemos escribir:

$$(11) (Yr)_i = (pr)_i * (T)_i$$

Yr = ingresos que permiten la reproducción simple del patrimonio productivo de la empresa.

#### DIFERENCIALES DE PRODUCTIVIDAD Y REPRODUCCIÓN SIMPLE DE LA EMPRESA

Si a los ingresos totales que percibe la empresa le sustraemos sus ingresos de reposición, obtenemos el excedente generado por la empresa. Es decir, el “producto excedente” que allí se genera. Se puede esperar que éste sea positivo, pero en realidad no necesariamente es así. El excedente puede ser nulo o incluso negativo. Es decir, la empresa puede sufrir pérdidas, lo cual tiene lugar cuando los ingresos totales por ventas resultan inferiores a los ingresos de reposición. En todo ello, la incidencia de los diferenciales de productividad juega un papel decisivo.

Definamos el “producto excedente”:

$$(12) (Pe)_i = (Yt)_i - (Yr)_i$$

$$(Pe)_i = f_i * T_i - pr_i * T_i$$

$$(12a) (Pe)_i = (f_i - pr_i) * T_i$$

Pe = producto excedente.

Como vemos, la conclusión es clara. El excedente será positivo si el coeficiente de conversión del trabajo privado en trabajo social -  $f_i$ , igual al cociente entre la productividad de la rama - resulta superior al coeficiente de reposición, igual este último al cociente entre el producto de reposición y el total del trabajo privado incorporado o gastado por la empresa. Si los coeficientes son iguales, el excedente resulta nulo. Por lo mismo, la empresa se verá abocada a una reproducción simple. Si el coeficiente de reposición es mayor que el coeficiente de conversión, el excedente será negativo, lo que llevará a la empresa a caer en un proceso de reproducción regresiva.

En resumidas cuentas, si la empresa desea sobrevivir, su diferencial negativo de productividades encuentra un límite. Si su atraso relativo supera este límite, que viene dado por la magnitud del “coeficiente de reposición”, la unidad económica tenderá a desaparecer.

#### UN EJERCICIO NUMÉRICO

Para ilustrar lo que hemos venido desarrollando, pudiera tal vez ser de utilidad proceder a un ejercicio numérico elemental.

Escogemos la rama que produce tortillas. En la realidad de México, se trata de un sector donde coexisten miles de unidades económicas, casi todas pequeñas y no muy sofisticadas desde un punto de vista tecnológico. Podemos trabajar con la siguiente información, que obviamente es imaginaria: a) la productividad media, para la rama en su conjunto, es de 100 kilos de tortillas por hora de trabajo (vivo y pasado) gastado; b) el valor unitario de los 100 kilos, es igual a una unidad. Es decir, igual a una hora de trabajo social; c) la empresa Astecas T.A. gasta 7000 horas de trabajo pasado y 3000 de trabajo vivo en su proceso; d) la empresa produce 800000 kilos de tortilla en el periodo de análisis; e) el consumo personal de reposición por hora trabajada es igual a 0.50; f) adicionalmente, suponemos que no hay diferenciales de calificación ni de intensidad del trabajo. La rama está en equilibrio y los precios de equilibrio pertenecen a la variedad de los “precios directos”; g) finalmente,



en lo que se refiere a la “expresión monetaria del valor”, suponemos que una hora de trabajo social se corresponde con una unidad monetaria. Es decir, con *un* nuevo peso.

Veamos primero los ingresos totales que, por concepto de ventas, recibe la empresa. De acuerdo a la expresión (5), tendríamos:

$$YT = WU * Q = (1 / 100) * (800000) = 8000$$

O bien, si aplicamos (6):

$$YT = f_i * T = 0.80 * 10000 = 8000$$

$$f_i = F_i / F = 80 / 100 = 0.80$$

Pasemos ahora a identificar el producto e ingreso de reposición. Aplicando las expresiones (7), (8), y (9), podemos estimar:

$$Tv_n = CPr_h * Tv = 0.50 * 3000 = 1500$$

$$Tp = MPC = 7000$$

$$Pr = Tv_n + Tp = 1500 + 7000 = 8500$$

Por lo tanto, el coeficiente de reposición” es:

$$pr = Pr / T = 8500 / 10000 = 0.85$$

Además

$$Yr = 85.00$$

En cuanto al producto excedente, podemos aplicar las expresiones (12) o (12a):

$$Pe = YT - YYr = 8000 - 8500 = - 500$$

$$Pe = ( f_i - pr_i ) T = (0.80 - 0.85) * 10000$$

$$Pe = ( - 0.05 ) * 10000 = - 500$$

Según vemos, la empresa opera con pérdidas. Sus ventas, iguales a 8000

nuevos pesos, no alcanzan a cubrir sus necesidades de reposición, iguales a 8500 nuevos pesos. Por lo tanto, la empresa no podrá renovar completamente su patrimonio productivo<sup>3</sup> y entrará en un proceso de reproducción regresiva. A la larga, si no es capaz de revertir esta situación, estará condenada a quebrar y, por ello, a desaparecer de la escena económica.

#### UNA OBSERVACIÓN DE PREOBRAZHENSKY

Hemos visto que los nexos mercantiles no son para nada neutrales y que tienden a generar efectos de desigualdad acumulativa. Es decir, favorecen a las empresas más avanzadas y perjudican a las más retrasadas. De hecho, en relación a estas últimas se llega a un límite superado en el cual las empresas terminan por desaparecer.

Por lo mismo, el nexo mercantil genera una muy fuerte presión por elevar los niveles de productividad. Sea por los beneficios extraordinarios que puede precipitar o por el simple afán de sobrevivencia, las empresas tratarán de elevar al máximo sus niveles de productividad. La lucha es de corte darwiniano pero su funcionalidad histórica, en términos de capacidad para impulsar un acelerado crecimiento de las fuerzas productivas, es indesmentible.

Y aunque resulte obvio, quizá no esté demás señalar que el impacto acelerador, para que tenga lugar, necesita de la presencia de *nexos mercantiles*.

Para el caso, conviene traer a colación una muy lúcida acotación de Preobrazhensky. Según éste, “la producción capitalista no es temible para la economía natural cuando esta no tiene ningún punto de contacto con aquélla, cuando los dos sistemas constituyen dos vasos sin comunicación entre si. La economía natural rehusa simplemente el combate, en la medida en que no es arrastrada a los intercambios monetarios de mercancías. El capitalismo juega entonces el papel del atleta que, vanamente, provoca el combate y llama a la escena a su débil adversario, que se mantiene quieto sin replicar. Y solamente cuando ese adversario más débil es arrastrado a la arena capitalista por el desarrollo de los intercambios comerciales, se le pone de espaldas en la lucha provocada por la libre competencia”<sup>4</sup>.

Como vemos, en ocasiones la forma económica más débil resiste a la más fuerte. La receta es obvia: resiste en tanto se retrae de la circulación mercantil. Y en esto, valga el agregado, se pueden observar diversos grados de “mercancía” o de “distancia”. La clave, reside en el “grado de mercantilización” con que funciona la unidad económica. Por “grado de mercantilización”, entendemos la parte de la producción total de la empresa que asume la forma de mercancía. Si la unidad económica es del todo autosuficiente, el grado de

---

3 Suponemos que no tiene acceso al crédito o a otro tipo de recursos extraordinarios.

4 Evgueny Preobrazhensky, *La Nueva Economía*, pág. 134, Edic. ERA, México, 1976.

mercantilización es igual a cero. Es igual a uno si todo lo que produce son mercancías. Entre ambos valores, por cierto, puede darse una gradación muy variada.

Hay en todo caso, un corte cualitativo en el “grado de mercantilización”. Supongamos que sólo el producto excedente se mercadea. En el límite más extremo, podemos también suponer que la empresa no logra vender ni un ápice de esas mercancías. Como el producto de reposición no es mercantil, las necesidades correspondientes las resuelve con cargo a la producción propia. Por tanto, por lo menos la reproducción simple de esa empresa estará asegurada. Y ello, aunque su nivel de productividad esté a años luz del nivel que alcanza la productividad media.

En suma, cuando la forma mercancía no se extiende al producto de reposición; el aguijón de la competencia no resulta particularmente eficaz. La conversión del trabajo privado en social pudiera ser extraordinariamente desfavorable pero ello no afecta a las bases de la reproducción de la empresa. Por el contrario, si la conversión también se aplica al trabajo que se incorpora en el segmento del producto de reposición, el látigo de la competencia trabaja con gran dureza y eficacia. La razón es sencilla: si la empresa se queda atrás en la batalla por la productividad, lisa y llanamente desaparecerá.

DAVID ALFARO SIQUEIROS. LA NUEVA DEMOCRACIA. MURAL EN PIROXILINA 1944.



DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN MERCANTIL  
SIMPLE A LA PRODUCCIÓN CAPITALISTA

GRADO DE MERCANTILIZACIÓN  
Y VARIEDADES DE LA PRODUCCIÓN MERCANTIL

Si recabamos en los diversos modos de producción que nos permite conocer la historia, veremos que en los más primitivos (es decir en los que operan con los más bajos niveles de productividad), el grado de mercantilización es igual a cero. En otros, relativamente menos antiguos como el esclavismo y el feudalismo, el grado de mercantilización suele ser débil. Y en regímenes como el capitalista, la mercantilización es absoluta. Es decir, igual a la unidad.

Si agrupamos todos los sistemas que por lo menos en algún grado funcionan con relaciones mercantiles, arribamos a una gradación relativamente continua en el grado de mercantilización. Y, al interior de este universo, se puede observar una relación muy clara entre tasa de crecimiento económico y grado de mercantilización. La asociación sería del tipo:

$$(13) \text{rg} = f(\text{gm}) \quad f' > 0 ; f'' > 0$$

rg = tasa de crecimiento del producto.  
gm = grado de mercantilización

Es decir, no solamente existiría una asociación positiva. Al mismo tiempo, se iría dando una respuesta más que proporcional de la tasa de crecimiento al aumento en el grado de mercantilización. Cabe eso sí advertir: la expresión (13) debe tomarse en un sentido más bien metafórico, pues no se trata de una función continua. Como ya hemos advertido, el paso de la forma mercancía desde el producto excedente hasta el producto de reposición (producto necesario más producto pasado), da igual a un salto cualitativo de marca mayor.

En este contexto, conviene introducir una posible clasificación de los diversos sistemas económicos asociados a la forma mercancía. El criterio ordenador sería la parte del producto afectada por la forma mercancía y, por lo mismo, el rol que la mercancía juega en la reproducción económica del sistema. Así las cosas, tendríamos: a) regímenes mercantiles *embrionarios*. Serían aquellos en que la forma mercancía sólo afectaría al producto excedente, en parte o en todo; b) regímenes mercantiles *semidesarrollados*, aquellos en que junto al producto excedente, una parte del producto de reposición quedaría recubierto por la forma mercancía; c) regímenes mercantiles *plenos*, en los cuales todo el producto generado asume la forma de mercancía.

De estos últimos, el caso más representativo es el del capitalismo. En este sistema, inclusive la misma fuerza de trabajo funciona como mercancía. Otro

caso puede ser el de la “pequeña producción mercantil simple”, encarnada por los campesinos independientes, los artesanos, etc. En la práctica, estas unidades económicas rara vez operan sin algún margen de autoconsumo (personal y/o productivo), pero en términos del concepto o “modelo” puro, podemos suponerles un grado de mercantilización pleno.

### LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN MERCANTIL SIMPLE

Para nuestros propósitos, puede bastar un muy somero recuento de los rasgos y modo de funcionamiento de este sistema económico.

En cuanto a los rasgos, podemos apuntar: i) el sistema opera a partir de una “base de pequeña producción”. El proceso de trabajo, por lo mismo, es de carácter personal-familiar y funciona con un grado de socialización bajo; ii) el poder patrimonial (“propiedad”) también es de carácter personal-familiar. Es decir, los que usan los medios de producción (i.e. los que trabajan), son también los que deciden qué utilización darle. Por lo mismo, los que trabajan se apropian del excedente generado; iii) como regla, no se emplea fuerza de trabajo asalariado. El trabajo, lo proporciona el núcleo familiar, campesino o artesanal.

En este contexto, los diferenciales de productividad provocan un impacto como el que hemos venido analizando. Para las empresas atrasadas, emergen serias dificultades para lograr un crecimiento dinámico. Y lo contrario sucede en el caso de las empresas más avanzadas. En este segmento (y mientras mayor sea el coeficiente de conversión mayor será el efecto) tendremos: i) una relación excedente a producto total superior; ii) por tanto, una mayor capacidad de acumulación; iii) también una mayor capacidad para absorber progreso técnico<sup>5</sup>; iv) posiblemente, también un mayor crecimiento de la productividad y un mayor crecimiento del producto. Todo ello, como consecuencia de los tres factores antes mencionados. En suma, opera el principio que Myrdal denominará “causación circular acumulativa”. Aunque se parta de una situación de igualdad, se generan fuerzas que propician una desigualdad económica cada vez más acentuada.

En un sistema de pequeña producción mercantil se observa, por lo mismo, un proceso de diferenciación socioeconómica. Y se suele hablar de tres capas de pequeños productores: ricos, medianos y pobres. Tanto a nivel de artesanos como de campesinos. La identidad clasista, en su aspecto más fundamental, se preserva. Pero surgen diferenciadas diferencias bastante significativas.

---

<sup>5</sup> Suponemos que el proceso técnico viene incorporado en máquinas y herramientas. Por tanto, depende en muy alto grado de la capacidad de acumulación.

## LA GÉNESIS DEL CAPITALISMO

La diferenciación a la que hemos aludido tiende a avanzar más y más. Por lo mismo, al cabo de los tiempos, las capas de productores más pobres entrarán en bancarrota. Desde el ángulo de los atributos patrimoniales, estos grupos sociales se quedan sin acceso al poder patrimonial sobre los medios de producción. Como bien se ha dicho, quedan “libres” de esos recursos. Y si suponemos que las deudas no conducen a la esclavitud, se transforman en hombres “libres” : dueños de su persona y del todo ajenos a los medios de producción.

En cuanto a las capas ricas, su proceso sigue un derrotero completamente opuesto. Al acumular más y más se encuentran con una dotación de medios de producción que sobrepasa ampliamente las posibilidades de manejo por parte de la fuerza de trabajo familiar. Es decir, en estas unidades económicas surge un agudo déficit de “mano de obra”.

Según se puede constatar, en un caso la producción se paraliza por falta de medios de producción, algo que también va asociado a una gran abundancia de fuerza de trabajo. Por otro lado, tenemos que la producción se paraliza por la insuficiencia de fuerza de trabajo. Algo que va asociado a una gran abundancia de medios de producción. Lo que falta en un polo, resulta sobrante en el otro polo. Y viceversa.

La contradicción se resuelve en términos conocidos. En tal contexto se desarrolla un nexo social tipo, capaz de relacionar a ambos polos resolviendo el desequilibrio de los recursos por la vía de aglutinarlos en el polo enriquecido del sistema. El cual, por lo mismo, experimenta un salto cualitativo y se transforma en una unidad económica de carácter *capitalista*. El polo pauperizado *vende su fuerza de trabajo*. El enriquecido la compra y se apropia del producto que con su ayuda se genera. Al hacerlo, se apropia también de la plusvalía, es decir, del excedente generado en las nuevas condiciones de producción.

En suma, la pequeña burguesía enriquecida se transforma en *burguesía* a secas, en capitalistas. Por el otro lado, la pequeña burguesía pauperizada se transforma en *proletariado*, en trabajadores asalariados.

Según se puede apreciar, el proceso de conversión del trabajo privado en trabajo social también nos ayuda a comprender la transformación de la pequeña producción mercantil en producción capitalista. Y de modo relativamente análogo, el mismo principio nos puede ayudar a explicar la transformación del capitalismo de libre competencia en capitalismo monopólico. Pero el exámen de ese proceso es algo que excede los límites que le hemos fijado a este ensayo.

Para nuestros propósitos, y para terminar, nos puede bastar una última observación.

Al analizar el proceso de conversión del trabajo privado en social, hemos descubierto el mecanismo básico que explica el tremendo dinamismo de las fuerzas productivas que es propio de las formas mercantiles desarrolladas o plenas. A la vez, hemos detectado las fuerzas que precipitan la transformación de las relaciones económicas fundamentales. En suma, cambios en el sistema de fuerzas productivas y cambios en el sistema de relaciones sociales de producción. Por ende, cambios en el modo de producción. Por ello se dice que la ley del valor no sólo regula la asignación proporcional de los recursos en una economía de mercado. También, nos explica el desarrollo o movimiento del sistema, su dinámica más esencial.

ARTURO MICHELENA. EL NIÑO ENFERMO.



UNA CONSTELACION FOUCAULTIANA DE LA FEMINEIDAD

## PODER Y GENERO

*Resumen de la Tesis de Maestría  
presentada al CIDES - UMSA*

Blithz Lozada Pereira\*

*La tesis muestra cómo el saber sobre la femineidad influye en la constelación del sujeto moderno. Es interesante considerar que mientras la modernidad niega mitos y tabúes, éstos siguen dandole sobre el sujeto. La teoría de Foucault para tal propósito, aparece como una caja de herramientas que permite hacer divagaciones relativas y sofisticadas, contar cuentos y emplear el lenguaje en su más prístino carácter retórico: abriendo cauces de libertad.*

La influencia de Foucault para el **feminismo** ha radicado en la crítica a las instituciones patriarcales, en el rechazo a establecer una identidad sexual unidimensional, en forjar los supuestos de la teoría feminista de la ciencia y en la búsqueda de una subjetividad relacional. El desarrollo teórico de Foucault sirve para estimular la resistencia y la rebelión, para socavar el orden social por el nomadismo y para que cada sujeto busque su libertad y autodeterminación por sí mismo. Foucault motiva a cobrar conciencia de los diagramas de fuerza de la existencia y a desprenderse del yo. Frente a la

postmodernidad que despliega escenarios que se sobrelapan, dominios yuxtapuestos y saberes minoritarios consagrados, Foucault permite ver los micropoderes multioperantes, activos y contradictorios, estimulando la resistencia contrafáctica.

La **resistencia** no requiere conciencia, es una reacción "instintiva" que despierta la imaginación omilateral, la construcción irresponsable, el éxtasis del yo, el cambio del mundo y el rehacerse del sujeto. Resistir es criticar las totalizaciones, insistir en lo local y genealógico; es mostrar cómo los regimenes de verdad crean efectos de poder, es ser parte de cualquier

---

\* Estudio en el CIDES/UMSA en la Maestría en Filosofía y Ciencia Política, Mención Estudios de la Democracia



movimiento *contra* la “ciencia” que forma, clasifica, examina y entrena a los sujetos. En la mujer es más frecuente una “resistencia táctil”, vinculada a la piel, la erotización del cuerpo y la multiplicidad de expresiones de los gestos de la intimidad, en la complicitad y la solidaridad.

En la **modernidad** hay inequívocos rasgos de las tecnologías del yo para las mujeres: les asignan roles especiales, se instituyen saberes de normalidad y funcionalidad y se advierte la importancia política de constituir la femineidad. La modernidad rompe la androginia del sujeto, controla los deseos, valora la heterosexualidad y prohíbe la pederastía. Desde el helenismo hasta ahora, la mujer es lo otro en relación al sujeto varonil, patriarcal y falocrático; es un ser agnóstico frente al cual el varón lucha por afirmar su masculinidad, es el símbolo de la división de lo público y privado y señora de un poder anclado en el reino doméstico de la familia, el matrimonio y el bienestar. Con la influencia del cristianismo, la **mujer** ha desaparecido del acto sexual, se ha contruido una femineidad normalizadora y homogeneizadora que enfatiza la pecaminosidad del deseo y ha sido ratificado que la verdad de uno mismo radica en la verbalización de su sexualidad.

#### EL PODER PARA FOUCAULT: CAPILARIDAD RETICULAR

El **poder** circula como red que atrapa al sujeto en la capilaridad ce-

lular. El sujeto por una parte, tiene fuerza activa proveniente de esta red (para observar, comparar, vigilar, someter y realizar prácticas discursivas), y por otra, tiene fuerza reactiva (que repele tal circulación). Que el poder *territorialice* significa que crea espacios en el cuerpo social, difundiendo la dominación. Esto es posible en la medida que acota “campos”, permite “deslizamientos” y fija “suelos”, “regiones” y “horizontes”.

Un **ejemplo de campo** es la constitución del Estado moderno sintetizando el poder pastoral con la razón de Estado. Esta última implica la totalización que es preeminente frente al poder pastoral que individualiza. En la modernidad el campo del Estado erige por una parte, instituciones de secuestro (de formación: escuelas, cuarteles, universidades, iglesias y el hogar; de reformatión: prisiones y hospitales; e instituciones de trabajo). Por otra parte, el Estado abre los escenarios habituales para detectar cualquier transgresión.

Un **ejemplo de desplazamiento** del poder es la constitución, en el siglo XVIII, de la *biopolítica de la población* a partir de la *anatomopolítica del cuerpo* formada en el siglo XVII. Esta biopolítica como regulación de la salud, la alimentación y la vida, representa la invasión del biopoder sobre la cotidianeidad del sujeto, invasión que integra la dimensión jurídica con la administrativa y

la médica. Tal desplazamiento ha continuado y se ha cristalizado en el siglo XIX con el saber que “histeriza” el cuerpo de la mujer (asumiéndolo saturado de sexualidad), “pedagogiza” el sexo del niño, “socializa” la conducta procreadora y “psiquiatriz” el placer perverso.

Un ejemplo de cómo el poder fija “suelos”, “regiones” y “horizontes” es la ruptura de la *clínica* en el siglo XVIII respecto del XVI y la continuación de su horizonte en los siglos XIX y XX. La clínica como saber y poder médico (los signos hablan, los síntomas significan y la percepción es fundamental), rompe en el siglo XVIII con la *medicina de las especies* vigente hasta entonces. Desde ese momento existirá una evidente continuidad del horizonte con la *anatomopatología* del siglo XIX (hay simultaneidad de signos, la percepción es relevante, aunque pueden darse datos no significativos) y la *anatomy-clínica* del siglo XX (realizada en la fertilidad combinada de ambos “suelos”).

Foucault abre varios **horizontes de visibilidad** para tratar el poder como totalidad extendida en general, en el cuerpo social; en tanto que en lo particular, se aplica sobre cada célula. Las **tecnologías políticas** aúnan en una realidad histórica dada, las prácticas discursivas con los aparatos, siempre de manera tensa, sincrónica y contradictoria. Tales tecnologías se realizan en las instituciones, las maquinarias, los discursos,

las exclusiones y las relaciones, pero también en las prácticas, los deseos, los pensamientos y las formas de vida que el sujeto lleva adelante.

Que el poder sea **capilar** significa que se desplaza en las células de la sociedad, convierte las partes en apéndices y permite una dinámica intensa en las extremidades, de manera pluriforme y ramificada; dinámica dada entre las tecnologías y el sujeto. Sin embargo, en estas terminaciones se activa la resistencia que aparece frecuentemente como pensamientos críticos, sentimientos no manipulables, deseos desestructurantes y acciones intolerables.

El poder no se centra exclusivamente en el Estado, tiene varios centros en los aparatos sociales y en la **microfísica**. El encierro psiquiátrico, la normalización del individuo y el funcionamiento de las instituciones penales, constituyen una microfísica actual de carácter panóptico que transparenta el cuerpo (mediante la vigilancia, los exámenes, el control y los espectáculos), y un sistema carcelario que lo disciplina (en las instituciones de secuestro que forman, reforman y corrigen). La época actual es el resultado de la época clásica anterior y ésta ha devenido de un largo proceso de rupturas y continuidades; los análisis foucaultianos son en este sentido, particularmente esclarecedores para comprender las instituciones penales y las transformaciones de la noción de locura.

Para considerar la resistencia como el revés del poder, como la acción que lo desterritorializa y erige nuevos sujetos (por ejemplo, presos, homosexuales, enfermos y mujeres); para ver cómo surge en microniveles de la existencia cotidiana; es simbólico tratar el tema de la enfermedad mental. Foucault cree que esta enfermedad, como se la ha tipificado, expresa una reacción generalizada y radical en contra de la normalización y la figura del amo. Amos son el maestro, el patrón, el padre, el juez, el filósofo... Premian y censuran, permiten y prohíben, complacen y medican, estimulan y encarcelan, refuerzan y vigilan, aplauden y castigan. En la época moderna, la normalización señala campos de comparación, diferencia medias y tendencias, jerarquiza por cuantificación, homogeneiza y excluye: tal su mecánica.

#### MICROFÍSICA DE LA RESISTENCIA GINECOMÓRFICA

La tesis constela al sujeto disponiendo una **arquitectónica** de la *genealogía de la femineidad*, la *arqueología del patriarcado* y la *microfísica del poder* sobre el cuerpo de la mujer. El poder que la época moderna ejerce contra las mujeres es "activo" porque organiza la subjetividad, es "diverso" porque invade los ínfimos resquicios del yo y es "reflexivo" porque las mujeres lo reproducen; además, está alojado en las instituciones circulando a través de

los cuerpos. En el **yo** se forma el querer, sentir, pensar, actuar y comprenderse según arquetipos; éstos siguen una genealogía que está condicionada por los cambios en los procesos sociales, las instituciones y los saberes.

La **arqueología del patriarcado** establece un saber objetivo y estructurado sobre la visión del mundo que asume la superioridad del varón. El patriarcado se concreta en el sistema familiar, social, ideológico y político; se realiza en símbolos, ritos y tradiciones, se transmite por la educación; se activa por el inconsciente; se plasma en el imaginario colectivo y se precautela con las leyes.

La **microfísica del poder** sobre el cuerpo de la mujer se realiza como poder *capilar* que establece relaciones patriarcales. Si bien estas relaciones se hacen y rehacen histórica y socialmente, se puede establecer algunas constantes que tienen que ver con el pliegue genérico, los estratos patriarcales y los substratos matrísticos de la subjetividad, aspectos que involucran también a la zona de las instituciones estratégicas y al entorno como campo de lucha.

El *pliegue genérico* es una **bolsa de energía** que insufla fuerza proveniente de los estratos patriarcales y de los substratos matrísticos. El sujeto obra en los múltiples campos de lucha de su existencia. Estratos y substratos son los componentes patentes en la constitución de hombres y mujeres como sujetos.

Los *estratos patriarcales* permiten una acción rectora de carácter falocrático, logocéntrico y legaliforme. Proveen al sujeto de energía activa para crear leyes, imponer un orden racional al mundo y expresar la verdad; pero también permiten cosificar, nombrar y transformar la naturaleza creando la ciencia y la tecnología. Estos estratos cristalizan el poder de la palabra revelada, del conocimiento como maquinaria de guerra y de las imágenes convertidas en ideología; sus símbolos son el abordaje y la penetración, la conquista, la posesión, el mandato y el control del dolor, entre otros.

Los *substratos matrísticos* son ambiguos porque dotan al sujeto de la energía de la madresposa gineárgica y filiocéntrica, pero también le proveen de fuerza para la conducta voluptuosa, logomaniaca y caotiforme de la hembra. Se trata de una energía reactiva de soporte al patriarcado, de subordinación al macho; aunque también de la energía que puede convertirse en resistencia. Como energía reactiva, los substratos matrísticos, reúnen en el pliegue del sujeto, una energía que se expresará en “reacciones” ginecomórficas frente al patriarcado. Estas reacciones muestran un cuerpo para ser conquistado, abordado y colonizado; además, permiten la autopercepción del yo como una mercancía adquirible y territorializable. Patentizan finalmente, en el sentido antes señalado, un extrañamiento aliení-

gena reproduciendo la imagen de la madresposa fiel, abnegada, sensible, sumisa, obediente y esperanzada.

Cuando esta energía da paso a la fuerza oscura representada en el poder de la mujer de gozo sibarístico y voluptuoso, de sexualidad exuberante y desenfrenada; cuando se activa en el seno de la reacción al patriarcado, el espíritu sediento, la seducción, el caos y la invitación a la transgresión; entonces la energía reactiva se convierte en resistencia y en energía activa.

Foucault habla del **discurso de la guerra de las razas** señalando que permite entender a la sociedad basada en la guerra; este discurso delegitima el poder soberano, motiva a la revuelta y permite realizar los intereses subalternos en base a una visión diádica y contradictoria de la realidad. Cuando las mujeres ven el mundo de esta manera, su energía reactiva de soporte se convierte en contrapoder de resistencia, dándose la posibilidad de que se plasme en la **energía activa** del feminismo. Viendo las relaciones de género como una guerra de sexos, hubo una afirmación del sujeto subalterno. La genealogía del feminismo, tanto en la larga duración (s. XV), como en la periodización corta (la etapa clásica de los años 40), muestra que la afirmación política, social e ideológica del subalterno erige aparatos de poder, consagra saberes e instituye nuevos actores en el teatro de la historia, necesariamente con energía activa.

Los estratos del patriarcado no se ejercen sólo contra las mujeres, sino contra el sujeto dominado en el plano racial, social y estamental. La opresión racial la ejerce el *padre minoritario* de múltiples formas en el mundo de hoy, su expresión extrema fue el racismo de Estado; como tal, este nivel es el de mayor solidez en la subjetividad activa. En oposición a esto, el nivel de opresión de castas, ha sido “superado” históricamente gracias a la emergencia de la burguesía y a la ruptura del poder soberano.

Entre ambos niveles extremos de la subjetividad se encuentran la *opresión social* y el nivel de *opresión genérica*. La energía activa en contra de la primera se ha realizado en las revoluciones socialistas (que transcriben socialmente la “guerra de las razas”); en tanto que en contra de la opresión de género, el feminismo ha luchado por derrocar la superioridad machista. La opresión de género está cerca a la racial, y por tanto su “superación” es tanto más difícil como la de aquélla; por lo demás, las revoluciones socialistas no han realizado las expectativas y posibilidades de humanización de la historia que de alguna forma se les abrían, optando en cambio por políticas extremas.

Pese a los logros del feminismo, el patriarcado sigue siendo un saber triunfante, por lo que es necesaria su *arqueología*. Hay un modelo que permite establecer la estructura del patriarcado, un modelo que contra-

pone paradigmáticamente la cultura matrística con la patriarcal, pero que idealiza el poder. Varios autores piensan que ha existido un momento de la humanidad en el que el matriarcado permitía tener una comunicación sagrada con la naturaleza, anulaba el yo individualizante y permitía una organización social armónica, protectora del sujeto y plenamente humana. En cambio, con el patriarcado se habría introducido la desconfianza, el abuso, la subordinación sexual de la mujer, la agresión, la lucha y la competencia. El patriarcado fijó las relaciones sociales en base al dominio, el crecimiento individual, la jerarquía institucionalizada, la violencia y el fanatismo. Sin embargo, si se acepta esto se restringen las posibilidades para explicar la génesis del poder político, incurriendo en una petición de principio.

Foucault establece que el poder moderno es la síntesis de la individuación y la totalización, muestra al pastor como ordenador, salvador del rebaño, pero también como su protector abnegado; el pastorado se funda en atávicas relaciones matrísticas. Mientras la **razón política** fue la explícita afirmación de un patriarcado que totalizó la multitud; el **poder pastoral** surgió cuando el pastor se vistió con ropajes de madre. Siendo que la modernidad instituye estas dos formas, pese a la preeminencia de lo político propiamente dicho, no se puede entender el

poder moderno sin pensar el componente matrístico, expresión ejemplar de esto es la ideología del Estado de bienestar.

La lectura de Freud muestra la permanencia de una imagen atávica: el macho poderoso tiene hegemonía sobre las hembras, los hermanos odian al padre, lo asesinan y se establece posteriormente un "contrato" que prohíbe el incesto. A partir de esto es posible fijar el **principio psicológico del matriarcado**: sobre el poder del macho, la culpa y la prohibición, aparecen los rasgos de la madre, la matrilinealidad y la matrifocalidad. Que entre divinidades femeninas surja la figura de acompañantes masculinos, quienes desplazan a la madre, significa la posterior imposición del patriarcado.

Si el poder doméstico de la mujer está asociado a la conciencia de que ellas son el objeto de deseo capaz de desencadenar el crimen, entonces las mujeres convierten su energía **reactiva** de soporte del macho, en energía **activa**, gracias al detonante del *resentimiento*. Así

surge un feminismo asociado con el complot, la homosexualidad y la muerte. Si el contrapoder en la esfera privada se articula con la culpa por el crimen del macho poderoso, entonces la mujer mantiene su energía reactiva e instaura el modelo mariano dándose la disolución de la resistencia.

Nietzsche permite, por una parte, descubrir la idealización de la cultura matrística como un modelo que sustantiviza a la madreposa y, por otra, hace posible sintetizar la influencia filogenética de la



DIEGO RIVERA. SUEÑO. 1932. LITOGRAFÍA

mujer. Foucault dice que Hobbes sólo se representa la guerra, en cambio para Nietzsche existe un eterno movimiento de lo activo y reactivo, lo que significa que la sustancia filosófica de la acción humana individual y colectiva es la voluntad de poder. No es que el lobo sea dominado; por el contrario, existe y persiste a lo largo de la historia en la humanidad: es el hombre mismo. Si bien la reproducción de emociones matrísticas se da por el favorecimiento de condiciones económicas, hubo una compleja naturaleza que dinamizó el tránsito del matriarcado al patriarcado. De acá que algunas demandas feministas dejen escuchar apenas el clamor de licencia para poder *depredar*.

Que el hombre y la mujer sean *lobos* implica que pueden travestirse en pastores, que recurrente e invariablemente encontrarán en la guerra y en la política, los momentos fundacionales de todo orden posible y que las regulaciones sociales apenas pueden esconder la sanguinaria voracidad lúpica de las ovejas, en tanto que el depredador siempre queda expuesto debajo de la piel ovejuna. El matriarcado es al pastorado lo que el patriarcado es a la "razón de Estado". La ambivalencia de la madre, entre el complot y el crimen por una parte, y la culpa por otra, ha permitido que el pastor se vista con ropaje de madre, por ejemplo, en la Iglesia. Acá el pastor so-

mete al macho poderoso y pone fin a un estado de violencia.

La actitud patriarcal activa se ejerce sobre los grupos étnicos discriminados, sobre la cultura de las minorías oprimidas, sobre los otros racialmente distintos, la mujer y los intolerables, insanos, infames y deleznable. Por muy acorde que sea la energía reactiva en este **diagrama de fuerzas**, y por mucha energía matrística que se transmita a la imagen del *pastor-rey*, el ejercicio del patriarcado no puede evitar el surgimiento de la resistencia como una desviación de la voluntad activa.

Desde los **estratos patriarcales** más profundos, el estrato racial y genérico, hasta el más superficial, el de castas, y a través del estrato clasista, afloran sedimentos matrísticos que evocan la ambigüedad de la madre; son las cristalizaciones en el imaginario colectivo que permiten destruir las castas, suponer la inexistencia de las diferencias sociales, creer en la igualdad de los géneros y presumir la semejanza entre las razas. En estos aglomerados radica la posibilidad de una síntesis política de *omnes* (la totalización) y *singulatim* (la individuación), es decir, de las fuerzas genéricas de la razón patriarcal del Estado, y del pastor matrístico, respectivamente. Tal, el **proyecto de equidad** sin hegemonía ni supremacía.

### THEATRUM GINECOLOGICUM

Foucault dice que la filosofía no es el curso apoteósico de la razón humana hacia la meta de la verdad absoluta, sino un teatro con cuadros dramáticos y cómicos. La *filosofía* es el teatro pluriescénico que no disuelve el yo y que repudia la diferencia, la estulticia, lo anómico e irregular. Sin embargo, como teatro, es sólo un simulacro de realidad, de apariencias fantasmáticas y de ídolos instantáneos.

La verdad de la femineidad no es un saber por acumulación. Apenas es otro teatro más, el teatro en el que la *microfísica de las relaciones patriarcales*, la *arqueología de la subjetividad* y la *genealogía del feminismo*, ofrecen el espectáculo de sus propias vedettes y muestra los fantasmas, las manías y las fobias que como telones de fondo, se despliegan en el inconsciente colectivo de las mujeres para realizar sus roles: se trata del *theatrum ginecologicum*. Aunque no hay una identidad unívoca de género, aunque “ser” mujer sea aleatorio personal y colectivamente; aunque esté condicionado por los saberes triunfantes de la época; obran, ahora y siempre, algunas imágenes recurrentes que hacen que cada sujeto fluya a muchas partes dentro del cautiverio de ser madresposas, putas, monjas, presas o locas.

En la modernidad, sigue siendo la confesión, la principal *tecnología del yo* en la cultura occidental; se trata de que el sujeto averigüe la verdad

sobre sí obrando contra él mismo y siendo su propio testigo de cargo. El origen de esto radica en la filosofía estoica y particularmente, en la *ascesis* de castidad del cristianismo. El cristianismo centra el problema de la verdad de uno mismo en la confesión del pecado, es decir, en hablar sobre el **sexo**. Tal verbalización hace posible relacionarse consigo mismo poniendo al sujeto en el foco de la mirada de otro y convirtiéndolo en objeto para que se transforme.

Desde su origen, la confesión es *androcéntrica*, en ella la mujer juega un papel virtual, especular y subsidiario. Pese a que la presencia de la *mujer-madre* es recurrente e inevitable en la historia, el **theatrum ginecologicum** tiene por protagonista al varón. El varón representa el centro, constituyéndose a sí mismo en el laberinto de su existencia. La construcción de la masculinidad se da en oposición al *objeto femenino*, ubicuo pero subalterno: el varón se hace **con** y **contra la mujer**. Desde el siglo V de nuestra era, el matrimonio es un hecho público que permite la realización de la mujer. Es expresión de la unión libremente consentida y está regulado por el principio monopolístico del sexo, la exigencia de deshonoración y la finalidad procreadora.

La *arqueología de la subjetividad* establece que la mujer es lo otro, gracias a lo cual el varón se hace; su ser radica por lo tanto, en ser para otro, inclusive dentro de la estética de los placeres compartidos. Que el varón



dé imagen y voz a la mujer significa que se activan según las particularidades de cada época y cultura, las formas atávicas por las cuales las mujeres son el coro, las bailarinas, las damicelas y el personal de reparto en los actos del **theatrum ginecologicum**. Existen muchas figuras y voces que conforman cuadros, gestos, identidades, acciones y modos de ser; sin embargo, podemos establecer una taxonomía básica en lo siguiente:

El varón no puede pensarse como un **ser andrógino**. Desde el relato bíblico de Adán y Eva se ha establecido la discreción de la identidad genérica. Que en la tradición judía haya desaparecido **Lilith** significa que había que exterminar el peligro de una posible igualación de la mujer al varón, y había que anular la representación de un componente psíquico andrógino. También en este relato se establece que la mujer que quiera igualarse a “su” hombre se expone a su realización sea negada, privándola de la maternidad. Así, no le queda otra opción de felicidad que ser parte de un hogar patriarcal.

Inclusive hoy, aparte de la maternidad como horizonte de realización, el patriarcado ha fijado que no existe **ser** de la mujer, si éste no ha sido verbalizado y asentido simbólicamente por “su” hombre. Las consecuencias del peligro de la **androginia** son harto conocidas por el imaginario occidental asentado en la tradición judía: contra la filosofía de la

semejanza opuso el diferencialismo, contra la androginia psíquica, la discreción sexual; contra el politeísmo báquico, el monoteísmo rector; contra las divinidades demiúrgicas, el creacionismo logocrático; contra la ociosidad, la paternidad omnisciente, y así sucesivamente...

El varón y la mujer deben saber que el lugar donde radica el mal está en las pulsiones femeninas. La humanidad ha adquirido desde el relato de Eva en el Génesis, congruente con muchas tradiciones de mitos de origen similares, la conciencia de su condición pecaminosa. Por transgredir la prohibición se ha precipitado la caída y la condena. La representación edénica incluye una “minoría de edad” indefinida y la sujeción al principio de realidad; toda desobediencia es soberbia luciferina y la mujer es la causa, meta y mecanismo que activa el pecado de pretender igualarse a Dios. **Eva** en la Biblia representa los roles, el estilo de vida y las emociones de la femineidad en el imaginario judeo cristiano. En este relato hay tres momentos significativos en la distinción óptica de la mujer a través de Eva: la serpiente acude a ella, Dios “generiza” su castigo y, finalmente, adquiere identidad sólo cuando Adán le da un nombre.

El primer momento muestra que la mujer es vista como alguien que no condena taxativa ni definitivamente, ningún acto inmoral, mucho menos si esto involucra a quienes

considera los *suyos*. Su tendencia es procurar la conciliación, su propósito es expresar plenamente sus emociones, su búsqueda es la de ser cómplice y eventualmente ante la adversidad, jugar el rol de consoladora. Que Dios “generic” su castigo significa que subordina a la mujer a la voluntad activa del varón y que la hace más permeable a las emociones intropunitivas (temor, tristeza, culpa, vergüenza, ansiedad y pena entre otras). La subjetividad de la mujer busca retorcer su *self*: conoce los dolores de la humanidad y ve su horizonte paradójicamente constituido en la felicidad de traer un nuevo ser al mundo.

Eva existe como mujer sólo después de que Adán le da un nombre reconociendo en ella la hembra con quien puede copular; esto significa que la mujer existe sólo en cuanto es pareja del varón en un mundo hostil y en cuanto se constituye como madre de sus hijos. Sin embargo, tiene mayor potencial para la transgresión precisamente en cuanto la creatividad, la intuición, el pensamiento analógico y la capacidad relacional, son más frecuentes e intensos en la mujer que en el varón.

La humanidad debe saber que la decadencia de una bienaventuranza primordial y de un mundo edénico, hasta la realidad en la que vivimos, se ha dado porque la mujer ha esparcido los males sobre la tierra. Tal, la imagen de **Pandora** en el imagi-

nario griego, congruente por lo demás, con la figura de Eva. El reino de Zeus se asocia con el orden político, con la razón patriarcal y el poder falocrático. Que Zeus haya castrado a Cronos implica el deseo de eternizar un orden que por ejemplo, bajo la forma de la *polis* y el *oikos*, instituya el dominio del varón permanentemente. Que los hombres no entreguen tributos a Zeus y sean eliminados por esto, metafotiza la justificación de la represión estatal en contra de la resistencia política. Que aparezcan los héroes en contra de la tendencia decadente de la historia, significa que el patriarcado instituye su poder en una matriz matriarcal: el héroe es otra imagen del “pastor-rey” que cuida de los suyos. Finalmente, el fuego que Prometeo roba representa el saber político, es el secreto de regular patriarcalmente el orden en base a la combinación del consenso y la coerción.

Pandora, la primera mujer, es la expresión griega de la “bella calamidad” que ésta significa para el varón. Pandora constela de una determinada manera la subjetividad femenina. Vehiculiza el mal en la tierra, evoca la seducción, ella “da todo”, es el emblema que juega y el sexo como adorno; pero también es el cuerpo como pura apariencia que se adhiere al deseo de otro, y la belleza ritual y cosmética que obnubila. Pero sus consecuencias son fatales: hace que aparezca entre los hombres el vicio,

la locura y la pasión, representa la imposibilidad de que los varones realicen su vocación beatífica; en tanto que lo que corona su imagen es la holgazanería, la malediscencia y la maldad.

Una versión más reciente de Pandora y Eva son las **brujas**. Ellas constituyen el fantasma expiatorio que reprime un saber emergente: el saber vinculado con que las clases oprimidas comiencen una práctica discursiva contraria a las regulaciones del poder político. Lo que Foucault señala como paradoja de la Iglesia, es una paradoja que se repite en la historia. Primero la Iglesia señaló a las brujas como expresión y fuente del mal, inclusive de la enfermedad; después exigió un positivismo médico que secularizara todo, pero esto terminó por establecer que incluso la experiencia religiosa es un fenómeno psíquico. Igual resultado se presenta en relación al ámbito político: el patriarcado no es un *constructo* que pueda quitarse o colocar cuando mejor convenga.

**Ariadna** es la cuarta imagen en la constelación de la subjetividad femenina, ella evoca el amor romántico y su revés dionisiaco. Que Foucault haya reelaborado el mito griego significa que se ha dotado de su propia narración fantástica que le permita constituir su *yo*. Al señalar Foucault que Ariadna muere enredada en su hilo, anticipa que el destino cobra de la forma más incisiva y cruel, el costo de hacerse y vivir según lo que

cada cual cree que vale la pena. En el caso de Foucault, el costo significó la particularidad de su propia muerte. Zeus es al poder político lo que el Minotauro es a la represión del Estado, el primero es el instigador de una creatura monstruosa. El laberinto representa los vericuetos de la existencia humana sobre la que se ciernen las sombras acechantes del orden y la regulación. Cada sujeto tiene su propio laberinto en el que transcurre su conformación; sin embargo, como Dédalo, puede evadirse de él si tiene el valor de poner en juego lo máspreciado de su vida. El hilo es el arma doméstica de la mujer que representa su influencia en temas públicos, siempre desde el confort y el placer privado.

Que Ariadna sea también el complemento de Dioniso significa que el amor romántico e instantáneo frente a Teseo, el héroe; el amor profundo que renuncia y sacrifica, tiene un revés: la vida dionisiaca en otro mundo y ante otros dioses. Que Ariadna haya sido resucitada por Dioniso refiere la embriaguez ritual, las licencias ilimitadas, la acción vívida y creativa, y la liberación de los instintos en el descarrío y el éxtasis; se trata del lado oscuro de toda mujer, siempre temido y anatemizado. Finalmente, que Ariadna haya guiado a Teseo por el laberinto refiere la idea del rol, inclusive de dirección, que la mujer puede tener, fomentando, impulsando y decidiendo en los momentos de irrupción, sobre lo que

podría ser un nuevo orden político. El toro es por excelencia, el símbolo fálico, brioso y posesivo. Además, es símbolo de la exclusividad del poder sexual de la masculinidad, del interés orgásmico del varón en el coito, del poder del padre y del placer por el falo; tal, el saber secreto de la masculinidad y del poder patriarcal. Finalmente, el orgasmo tiene un ideal taurino que se realiza en la seducción y posesión bestial.

El cuadro de las **amazonas** permite cerrar el ciclo de Ariadna y Teseo. Ellas representan el peligro para el orden patriarcal y falocrático, evocan el matriarcado y la posibilidad pronto destruida en el imaginario griego, de que la mujer puede ser también guerrera y autodeterminativa.

### EPÍLOGO

El **epílogo** de la tesis es un remanso para volver a empezar, se trata del descanso para representar otro personaje en el **theatrum ginecologicum** en el que cada sujeto sale a la escena de su propia existencia. Igual que la identidad genérica no se adquiere de una vez por todas, sino que se va haciendo; el epílogo de un ci-

clo es la dinámica de fuerzas activas y reactivas para llevar a cabo otra representación de acuerdo a las nuevas circunstancias históricas que constelan la subjetividad. Que el yo cuestione su estatus, que quiera ser diferente y que diluya su identidad, que el sujeto luche contra el gobierno de la individualización y que pueda convertir la capilaridad del poder en fuente de resistencia, rechazando

la colonización de su propio cuerpo; para Foucault es la manera como cada cual lleva adelante una existencia que vale la pena vivir.

Que las **mujeres** sean menos obsecadas e intransigentes en relación a sus principios, pensamientos, gestos y guiones, que hagan

libres asociaciones y que vean la vacuidad de la existencia, les permite transitar más líneas de fuga que al varón. Si bien el feminismo ha logrado sus mejores éxitos, hoy día el patriarcado sigue siendo patente y opresivo; ante tal escenario, la subjetividad femenina tiene el reto de constelarse libremente en el **theatrum ginecologicum**, afirmando la voz de las actrices que tengan el valor de levantarse y resistir; el mundo exige que lo hagan.

DIEGO RIVERA. SUEÑO (DETALLE)



# GOBERNABILIDAD Y RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA EN BOLIVIA

*Crítica de los pactos políticos de élite (1985-1997)*

*Resumen de la Tesis de Maestría*

*presentada al CIDES -UMSA*

Marco Antonio Saavedra Mogro\*

## **LA DEMOCRACIA PACTADA: LA ELITIZACION DE LAS DECISIONES DE LA POLITICA**

**LA COALICIÓN PROGRAMÁTICA: EL  
"PACTO POR LA DEMOCRACIA" (MNR-  
ADN).**

Las coincidencias programáticas entre ADN y el MNR evidentes no sólo en cuanto al modo de enfrentar la crisis sino también con relación al modelo económico, llevaron al general Banzer a afirmar que no se sentiría incómodo si Victor Paz Estenssoro ganaba las elecciones el 14 de julio de 1985<sup>1</sup>. Otra coincidencia se refería a la determinación de los responsables de la catastrófica situación que vivía el país, que en el criterio de la nueva derecha, eran la izquierda y el desgobierno de la UDP.

La nueva derecha reorganizó su poder bajo la ideología de la restitución del orden y la vigencia del Estado de Derecho. Ante la ingobernabilidad sufrida por la UDP, la nueva derecha (ADN, el MNR y el MIR), interpreta las bases de la autoridad y la gobernabilidad como la necesidad de liberarse de las corrientes ideológicas extremistas e iniciar una política de pactos consistente capaz de disuadir cualquier forma de disenso u oposición al nuevo modelo económico y político.

El 16 de octubre de 1985 tuvo lugar un pacto político histórico entre los principales partidos políticos con representación parlamentaria: el Movimiento Nacionalista Revolucionario y Acción Democrática Nacionalista. Un pacto político que

---

\* Estudió en el CIDES/umsa en la Maestría de Filosofía y Ciencia Política Mención Estudios de la Democracia.

<sup>1</sup> Presencia, 30 de Mayo de 1985.

decía de sí mismo que buscaba garantizar la estabilidad del gobierno, enfrentar la crisis que confrontaba el país a través de acciones concertadas en el Congreso Nacional y rectificar la deformación del “verdadero rol de la oposición”.

El “Pacto por la Democracia” se ratificó en varias oportunidades para expirar definitivamente en 1989. Guillermo Bedregal y Guillermo Fortún hicieron conocer un Adendum secreto conocido como “Ratificación Histórica del Pacto por la Democracia” que se había suscrito el 25 de mayo de 1988 por la dirigencia del MNR y ADN. Dicho Adendum proyectaba una alternancia en el gobierno “por muchos años” entre el MNR y ADN.

El MNR rompió unilateralmente el “Pacto por la Democracia” aduciendo que daba por concluido y sin efecto sus acuerdos; el candidato presidencial del MNR Gonzalo Sánchez de Lozada calificó el pacto como una cosa del pasado llegando al extremo “..al aliado amanuense que facilitó realizar el nuevo destino del país.....a ese aliado lo caracterizó como un partido liderizado por un ex-dictador por el cual el pueblo boliviano no votaría”<sup>2</sup>.

En el caso del “Pacto por la Democracia”, establece relaciones

programáticas de cooperación entre el MNR y ADN. El modelo de *coaliciones con menor número de partidos (propuesta de pacto)*, de Michael Leiserson<sup>3</sup>, sirve para explicarlo, en la medida en que se trata de una coalición ganadora que se estructura programáticamente alrededor de la nueva política económica y con el menor número posible de partidos. Esta coalición opera así porque el intercambio político en torno al modelo de estabilidad económica y de reconfiguración del Estado son más plausibles de culminar exitosamente con un pacto reducido que articula los intereses de la burguesía a largo plazo. Está interesada en cumplir con los lineamientos programáticos establecidos en el D.S. 21060 que busca la reforma neoliberal del Estado y de la economía. Además esta modalidad de pacto permite mantener la unidad de la coalición de manera más eficaz, a pesar de las constantes divergencias que sostendrá ADN respecto de la conducta gubernamental del MNR entre 1885 y 1989.

#### LA COALICIÓN MAXIMIZADORA DE CARGOS: EL “ACUERDO PATRIÓTICO” (MIR-ADN).

Un conflicto que se presentó en su forma como una disputa

---

2 Lozada Blithz y Saavedra Marco Antonio. “Democracia, Pactos y Elites. Genealogía de la gobernabilidad en el neoliberalismo”. Instituto de Investigaciones en Ciencia Política, UMSA, La Paz, 1998. Pág. 40.

3 Sobre las teorías de las coaliciones cfr. Liphart, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1991. Pags. 59 al 79.

electoral, derivó en una ruptura de fondo entre los principales partidos de la derecha boliviana, el MNR y ADN. En los sucesivos años la necesidad de regular estas discrepancias obligaría al MNR, ADN y el MIR a establecer acuerdos fundamentales de reforma del sistema político boliviano. Lo que se proyectó como una alternancia en el poder por muchos años entre los principales aliados del “Pacto por la Democracia”, terminó en una ruptura “irreconciliable” y en la emergencia de una estructura de división del sistema de partidos políticos (el MNR, ADN, MIR, CONDEPA, MBL y UCS).

La venganza de ADN, contra lo que consideró la traición del MNR, se organizó desde la Corte Nacional Electoral (CNE), institución en la que ADN tenía tres vocales y el MIR uno<sup>4</sup>. La ADN en complicidad con el MIR decidió escamotear, mediante la tristemente famosa “**banda de los cuatro**”<sup>5</sup>, la representación parlamentaria del MNR, el MRTKL y el PS-1<sup>6</sup>. El 27 de mayo de 1989 la CNE dio a conocer los resultados oficiales de las elecciones que de manera irregular favorecían a ADN y el MIR.

Las relaciones entre el MIR y ADN iniciadas con los actos ilegales en la CNE, terminaron de fortalecerse cuando el Gral. Hugo Banzer decidió renunciar a su opción presidencial, por segunda vez, en favor de la candidatura de Jaime Paz Zamora.

Acción Democrática Nacionalista, partido político con importante votación a nivel nacional y sustento fundamental del gobierno de Víctor Paz Estenssoro y del gobierno de Jaime Paz Zamora, mostró reiteradamente una conducta con escasos niveles de democratización porque pretendía monopolizar la actividad política y el ejercicio del poder mediante adendums secretos o acuerdos fundamentados en la “ética de la palabra” que garanticen a ADN la alternancia en el poder, y a como de lugar en la titularidad del gobierno del ex dictador Banzer.

Las negociaciones “hábiles”, la maximización de las cuotas de poder y la corrupción política fueron para el MIR y para ADN la ratio de la política y la característica básica de su administración gubernamental.

El MIR desarrolló un estilo patrimonial en la administración

4 La Corte Nacional Electoral estaba compuesta por siete vocales. Su presidente Mauro Cuellar Caballero y los vocales Jorge Torrico y Edmundo Arauz eran militantes de ADN, mientras que Roger Pando del MIR; los restantes tres vocales eran del MNR. El Diario, 7 de Julio de 1989.

5 “La Corte Nacional Electoral... ratificó la validez de los resultados oficiales proclamados anteriormente, que asignan 2 senadores y 4 diputados al MIR, 1 senador y 3 diputados a ADN, y 3 diputados al MNR.” Los Tiempos, 14 de Julio de 1989.

6 Tres partidos políticos demandaron a la Corte Nacional Electoral por la asignación irregular de escaños parlamentarios: el MNR por una diputación y una senaturía, el MRTKL por una diputación y el PS-1 por tres diputaciones.

del gobierno, bajo la creencia de que el ejercicio del poder debe maximizar los beneficios personales de su militancia privilegiada y potenciar el partido exaccionando los recursos públicos desde importantes cargos de decisión.

Ante la insostenibilidad y los elevados costos del conflicto, los partidos políticos en funciones de gobierno, MIR y ADN, propusieron una modalidad de acuerdos políticos restringidos a los partidos considerados electoralmente grandes, de tal modo que se marginen a las agrupaciones políticas consideradas pequeñas. Por el contrario el MNR asumió una posición más democrática indicando que no firmaría acuerdo alguno mientras no se diera participación a todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria. El MNR condicionó la firma del acuerdo con el oficialismo a la inclusión de CONDEPA y el MBL, inicialmente excluidos por ADN y el MIR.

Los acuerdos de febrero de 1991 y julio de 1992, son de importancia capital para iniciar el proceso de modernización del Estado en Bolivia y modificar el sistema político existente. Los mencionados acuerdos constituyen avances significativos en cuanto a la elección futura de cortes electorales imparciales, la modificación del procedimiento de elección

del Presidente y Vicepresidente de la República restringiéndolo a las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos, la ampliación del mandato presidencial a cinco años y la creación de importantes instituciones como el Tribunal Constitucional, el Consejo de la Judicatura y el Defensor del Pueblo<sup>7</sup>. El proceso de concertación entre los partidos políticos con representación parlamentaria muestra también la existencia de dos corrientes en la nueva oligarquía boliviana: por un lado se encuentra la conservadora y menos democrática representada por la ADN y el MIR y, por otra está la progresista y con posiciones más democráticas representada por el MNR.

El Acuerdo Patriótico es un ejemplo de *coalición vencedora mínima* (principio formulado por William Riker<sup>8</sup> en base al tamaño de las coaliciones). El MIR y ADN están interesados en maximizar su poder ocupando tantos puestos - en el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial - como sea posible. Esta coalición se caracteriza menos por intereses programáticos o por hacer progresar la política económica y más por optimizar el copiamiento de los cargos públicos y maximizar las ganancias personales. Este principio de la optimización del poder hace suponer que

---

7 Las reformas constitucionales se aprobaron durante el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada mediante Ley N° 1615 de 6 de Febrero de 1995.

8 Riker, William. *Teoría de juegos y de las coaliciones políticas*. En "Diez Textos Básicos de Ciencia Política". Edición a cargo de Albert Batlle. Editorial Ariel, Barcelona, 1992.



tanto el MIR como la ADN están preocupados por la formación de una coalición vencedora lo más reducida posible; a pesar de la inclusión de partidos apendiculares como el PDC y el FRI que otorgarían una pretendida imagen de ampliación y democratización del frente gobernante.

**LA COALICIÓN GANADORA  
MÍNIMAMENTE AFÍN: EL "PACTO DE LA  
GOBERNABILIDAD Y EL CAMBIO" (MNR-  
MRTKL-UCS-MBL).**

El caso del "Pacto de Gobernabilidad y el Cambio" es una tercera modalidad de coalición, que siguiendo a Robert Axelrod<sup>9</sup> se la podría denominar como *coaliciones ganadoras mínimamente afines* en la medida en que el MNR conforma una coalición con un partido político relativamente afín en cuanto a sus rasgos populistas, la UCS, y se suma un partido adyacente el MBL.

La afinidad del MNR con UCS se encuentra en parte en los orígenes populistas de ambos y, en gran medida porque el MNR necesita de la UCS (no puede aliarse con la ADN ni con el MIR) y la UCS requiere del poder, aunque sea mínimo, para mantenerse cohesionado precisamente porque es un partido inorgánico.

La variable decisiva que diferencia al "Pacto Por la Democracia" del "Acuerdo Patriótico", está en que la primera es una forma de coalición guiada por objetivos ideológicos y programáticos comunes, es decir el

proyecto de dominación de la derecha y de las nuevas élites que se cristaliza mediante la política económica caracterizada como neoliberal. En cambio la segunda es una modalidad de coalición guiada por la maximización del poder, se trata de una fracción de la derecha, la ADN, y otra de la izquierda pragmática, el MIR, cuya conducta es constituirse en alternativa de poder compitiendo frenéticamente por la apropiación de los recursos públicos. De modo casi parecido el "Pacto por la Gobernabilidad y el Cambio", se diferencia del "Acuerdo Patriótico" en tanto que el MNR de Gonzalo Sánchez de Lozada busca retomar el hilo conductor de la política económica expresada en el D.S. 21060, proyectando políticas de Estado que radicalicen el proceso privatizador de la economía mediante la capitalización y, al mismo tiempo intentando compensar los efectos devastadores de la privatización mediante políticas sociales compensatorias como la Ley de Participación Popular.

**CONSENSO, GOBERNABILIDAD Y  
ELITES. TENDENCIAS  
AUTORITARIAS DEL PODER  
POLITICO.**

**LA PRODUCCIÓN DEL CONSENSO**

Uno de los supuestos esenciales para explicar la democracia contemporánea en Bolivia es aquel que

9 Cfr. Liphart, Arend. *Las democracias contemporáneas*. Op. cit. Pags. 59 al 79.

fundamenta que no puede existir democracia sin pactos políticos. La tesis enfatiza las limitaciones de dichos argumentos aseverando que los pactos políticos no equivalen necesariamente a una política democrática y que el ejercicio del poder político en el marco de la “democracia pactada” implica una distribución desigual de las posibilidades de diálogo, objetivando el consenso en círculos exclusivos de las coaliciones de gobierno, en menor grado con la oposición político-partidaria y, escasamente con la sociedad civil.

Ni la politología dominante ni los esquemas de gobernabilidad y política de pactos logran dar cuenta de las relaciones de dominación ni explican por qué partidos desestabilizadores se relegitiman con programas autoritarios, o por qué la política de pactos asume formas no democráticas y con decisiones ligadas a intereses oligárquicos. Se da por sentado que el pacto político es de interés general; sin embargo el uso que se hace de la política de pactos es instrumental en tanto se obtiene de ella únicamente audiencia y obediencia. Cuando se tratan los asuntos públicos la opinión pública está marginada de las decisiones sobre la política, que se toman regularmente bajo métodos que eluden el control democrático y de modo secreto.

El entendimiento estratégico de los partidos se da en torno al Decreto Supremo 21060 y la política

económica neoliberal. Dicho entendimiento emerge de un amplio consenso de las elites conservadoras del país. La Confederación de Empresarios Privados de Bolivia se constituye en el actor principal del nuevo modelo no sólo porque desde allí se diseñan los principales lineamientos de política, sino también porque sus empresarios más prominentes constituyen la nueva clase gobernante, dirigiendo en persona desde el poder Ejecutivo y desde el Parlamento el modelo neoliberal.

La ingeniería política y la política económica acordadas sucesivamente por los dirigentes del MNR, ADN y el MIR han impuesto severas restricciones a la democracia definiendo un modelo elitario de ejercicio del poder político. Estas restricciones no se presentan de modo directo, más bien se expresan como un método que se aplica a la democracia para racionalizar/limitar la representación política y definir la titularidad del poder político bajo un *sistema bipartidario* que combina tres formas de alternancia en el gobierno: la del MNR, la de ADN y la del MIR. En ese sentido la formación de coaliciones son fórmulas que ofrecen gobernabilidad a cambio de frenos a la participación social.

Criticamos la tesis de que “no puede existir democracia sin pactos políticos” y, encontramos sus limitaciones en el hecho de que éstos no son iguales a política democrática. En la producción del consenso intra e

interpartidarios, predomina la imposición hacia adentro y hacia fuera. La distribución desigual de las posibilidades de diálogo impide la existencia de acuerdos imparciales, abiertos a todos, ausentes de coerción y capaces de reconocer la política de la diferencia.

LA DISTRIBUCIÓN DESIGUAL DE LAS  
POSIBILIDADES DE DIÁLOGO Y LA  
PRODUCCIÓN DEL CONSENSO  
MEDIANTE ACTOS DE PODER.

Los compromisos políticos, en los últimos quince años de democracia, reflejan el compromiso de los sectores dominantes y una marcada asimetría de poder y de las posibilidades de diálogo entre gobernados y gobernantes. En Bolivia podemos hablar de la existencia de *pseudocompromisos*, siguiendo la línea argumentativa de Habermas, porque no se cumplen las condiciones de equilibrio de poder ni de inclusión de la diversidad de intereses, en el intercambio y el pacto políticos.

Es según la hipótesis del *consenso impuesto* que se analiza la política de pactos en Bolivia y específicamente la formación de coaliciones de gobierno. El consenso se produce por equilibrios de fuerza de élites no democráticas; al definirse el consenso compulsivamente a favor de minorías, estamos en presencia de un *consenso falso e impuesto por la fuerza*. Siguiendo a Habermas el consenso realmente existente en nuestra democracia está estructuralmente escindido por una distribución

desigual de oportunidades de diálogo entre sujetos dominantes y sujetos dominados.

Estamos en presencia de un proyecto neoliberal que imponen y consensuan unilateralmente sus agentes políticos en el poder: el MNR, la ADN y el MIR. Dos son los momentos en la imposición de los compromisos. Primero las medidas de política económica que se imponen represivamente y sin concertación social; segundo las reformas al sistema político que se dan en el marco de los intereses históricos de la burguesía nacional y bajo el proyecto de eliminar cualquier forma de representación no ligada a los partidos dominantes ni al modelo político y económico en vigencia.

La idea de que la superación de la lógica militar de la política ha conducido a una progresiva resolución pacífica de los conflictos y al triunfo de la política de pactos duraderos, es una concepción dominante de la política y de la democracia, pero insuficiente y distorsionada. Esto porque la democracia pactada no ha logrado relajar materialmente el conflicto entre las partes; los sujetos dominantes aplican técnicas hostiles para someter a los dominados y, por supuesto existen barreras infranqueables entre los ciudadanos y sus gobernantes. Que las diferencias entre izquierda y derecha se hayan achicado no expresa precisamente acuerdos en favor de

un desarrollo democrático sino más bien un cálculo oportunista para obtener poder y maximizar sus beneficios; tampoco el supuesto decrecimiento del conflicto en Bolivia evidencia una mayor integración social.

Se oculta sistemáticamente que el consenso procedimental se produce en el seno de la élite, que ese consenso, el de la élite, no es democrático y que este consenso no democrático y elitario se impone a la sociedad civil. De hecho, la producción del consenso no es una esfera neutral, al contrario, el consenso se produce mediante relaciones de poder que cristalizan arreglos políticos e intereses económicos de grupos privilegiados en perjuicio del interés general.

Las posibilidades desiguales de diálogo han producido dos fenómenos: uno de expropiación de las formas de autorrepresentación social y de canalización de demandas y, otro de concentración del poder en la legalidad de las instituciones del Estado y de monopolio de las decisiones en la burguesía que controla todos los instrumentos de poder para hacer posible su proyecto de dominación<sup>10</sup>.

#### **TEORÍAS DE LA GOBERNABILIDAD**

Ante la rivalidad de dos enfoques diferentes, uno, el pensamiento conservador, que considera que la

ingobernabilidad es consecuencia de demandas excesivas de la ciudadanía y, otro, el pensamiento marxista, que enfatiza la gobernabilidad como una relación de conflicto entre clases sociales y como consecuencia de las contradicciones del sistema capitalista; se considera más consistente la explicación de la problemática de la gobernabilidad en la perspectiva neomarxista del conflicto, de las contradicciones del capitalismo y de sus efectos desordenadores de la vida política.

Por su contenido se entiende que la crisis de ingobernabilidad no es contingente sino series históricas de sucesos marcados por conflictos entre clases sociales y agrupaciones que se apropian de manera desigual no solamente de la propiedad privada sino también de los derechos políticos efectivos y de las posibilidades de diálogo. En consecuencia la gobernabilidad está sujeta a las tensiones y a las fallas estructurales del capitalismo el cual hace manifiesto su potencial recurso a soluciones autoritarias para estabilizar los conflictos de la democracia. Por su forma, se entiende la gobernabilidad como la capacidad de constituir mayorías parlamentarias y coaliciones gubernamentales, orientadas al ejercicio del principio de autoridad con relación a la sociedad y de

---

10 Luis Tapia llama la dimensión de alienación de los procesos históricos a la apropiación de la dirección del proceso y los resultados de la democracia "Así como el obrero sufre el fenómeno de alienación porque no puede controlar el proceso de la producción y apropiarse de sus resultados, el

distribución del poder con respecto al personal político de los partidos.

**GOBERNABILIDAD Y RESTRICCIONES A LA DEMOCRACIA. LA POLÍTICA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO.**

En el Capítulo Segundo se plantea que la clase dominante ha establecido un sistema de gobernabilidad que restringe a la democracia y que, entre una y otra existe una relación inversamente proporcional: en la medida en que se sientan las bases para incrementar la gobernabilidad del sistema, existe la necesidad de restringir las aspiraciones de más democracia (sea a través del bloqueo/reducción de las demandas sociales o reprimiendo directamente las reivindicaciones de las agrupaciones más conflictivas).

En la política neoliberal está implícita la ideología de que el consenso gira en torno a la estabilidad y el

mercado y no en torno a valores como la justicia y la equidad. Las reformas al Estado están precedidas de una ideología que consiste en estigmatizar el Estado de bienestar como obsoleto y proponer la modernización del Estado a partir de su desmantelación.

La modernización del Estado<sup>11</sup> se inicia en 1985 por la vía económica, pero toma su forma política con los acuerdos de reforma del Estado a los que arriban los partidos políticos con representación parlamentaria durante 1991 y 1992.

Un primer momento de la modernización del Estado se inicia con la firma del "Pacto por la Democracia". En esta etapa tanto el MNR en funciones de gobierno como la ADN su aliado principal, tienen claros los objetivos del cambio en el patrón de acumulación, porque se quiere materializar el "Estado mínimo" librando la

---

votante tampoco puede controlar el proceso político en las actuales condiciones constitucionales, es decir trabaja para otros, es fuente de legitimación de un poder que no puede controlar, y que con su voto se puede revertir sobre él para imponerle cosas que nunca ha querido o no quiere". Bolivia. Modernizaciones empobrecedoras. Op. cit. Pag. 79.

11 El concepto de modernización es uno de los más utilizados en los últimos tiempos, se lo aplica por ejemplo para señalar la modernización del Estado, del Congreso, del Poder Judicial, de las relaciones laborales, etc. Los modernólogos más connotados como son S.N. Eisenstadt, David Apter y James Coleman entienden la modernización como procesos de cambio. En general, el Estado moderno ha sido caracterizado por la diferenciación, la igualdad, la capacidad de adaptación constante y creciente y las potencialidades creativas poseídas por el hombre para manejar su entorno. Para Eisenstadt la modernización política se caracteriza por la formación de una estructura política altamente diferenciada con instituciones y papeles específicos (Parlamento, Ejecutivo, burocracia y partidos de masas, signos de desarrollo político moderno), un cuerpo centralizado y metas y orientaciones políticas concretas; la modernización política enfrentaría el desafío permanente de adaptar la política al cambio continuo. Para Apter "ser moderno significa ver la vida como un conjunto de alternativas, preferencias y opciones", la discusión y el debate son características de la modernidad. Para Coleman la modernización política es parte de la modernización en general "se refiere a aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y la secularización de la cultura política, y que incrementa la capacidad, la efectividad y eficiencia de la realización de un sistema político".

economía a las fuerzas del mercado. Esta etapa de la modernización es exclusivamente económica porque ni emeneristas ni adenistas cuentan con proyecto alguno para modernizar el sistema político; al extremo que se impondrán las propuestas miristas para reformar el sistema electoral en 1986.

Un segundo momento constitutivo de la modernización del Estado son los acuerdos de febrero de 1991, en el que los partidos políticos con representación parlamentaria (MIR, ADN, MNR, MBL y CONDEPA) firman un acuerdo para dar curso a las reformas electorales, la descentralización político administrativa y la despolitización al juicio instaurado en contra de ocho magistrados de la Corte Suprema de Justicia. El tercer momento de la modernización del Estado se produce con los acuerdos de julio de 1992.

Las reformas electorales, base de la modernización del sistema político han tenido, con la propuesta del MIR (en 1986) del doble cociente, un mecanismo eficaz que opera como muro de contención contra los partidos políticos pequeños; de otra parte la propuesta del MNR, tras los acuerdos de julio de 1992, de que se aplique el umbral de representación del 3% (ADN propuso un umbral de representación del 5%), ha tenido un efecto de sobrerepresentación

de los partidos denominados grandes (MNR, ADN, MIR) y una subrepresentación de los partidos políticos considerados chicos.

Una evaluación global de las reformas, permite indicar que la modificación del artículo 90 relativo a la elección congresal por mayoría absoluta entre las dos fórmulas que hubieran obtenido el mayor número de sufragios válidos; la introducción del sistema de representación proporcional personalizada para elegir el 62% de los diputados y la barrera electoral del 3%, son las más contundentes de la modernización estatal.

El consenso sobre la modernización neoliberal del Estado es un consenso de facto entre las élites, cuya normatividad e institucionalidad producida no logra amortiguar el conflicto. La ingeniería del sistema político no tiene capacidad de satisfacer intereses generales, todo lo contrario, está pensado estratégicamente para hacer prevalecer intereses privados. Los principales momentos de acuerdos a los que han arribado los partidos políticos relevantes para sentar las bases institucionales de la política han sido producto de un equilibrio de fuerzas entre las partes en juego y con una clara decisión de excluir modalidades extrapartidarias de representación e intermediación de intereses sociales.

En la modernización del Estado existe una ideología *nómica*<sup>12</sup>: ante

---

12 "La legitimación de los regímenes de poder y normas básicas puede entenderse entonces como una especialización de esa función de 'conferir sentido'" Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Op. cit. Pág. 143.

la anomia y la ingobernabilidad, se ofrece un Estado moderno que requiere para su existencia la reforma constitucional, electoral, del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial y, sobre todo de su sistema económico. Las transformaciones del Estado se presentan como el equivalente a orden y democratización, ocultando de este modo las relaciones de dominación y los efectos perversos de un sistema político que se autorregula a favor de élites que restringen las formas de hacer política a la riqueza, a los pseudocompromisos y a la gobernabilidad autoritaria.

Esta modernización estatal diferencia dos estrategias: una de tipo administrativa que enfatiza valores como la ciencia, la tecnología, eficiencia, eficacia y rendimiento, la administración por resultados, el control gubernamental, la reducción de la burocracia estatal, la optimización en el uso de recursos fiscales y la profesionalización de la función pública, la descentralización, en suma, el neologismo de la *gestión pública*. En cambio, la estrategia política está orientada a neutralizar

el conflicto a través de la reducción drástica del poder de los sindicatos; la delimitación de la competencia política sólo para aquellos partidos predispuestos a promover las políticas neoliberales; la implementación de un paquete de normas que garanticen la acumulación privada del capital. Con ambas estrategias las élites en el poder buscarían ensanchar el horizonte de percepción y de actuación del gobierno y de la administración y, sobretudo perpetuar su dominio por medio de una adecuada capacidad de rendimiento de las políticas de Estado (Offe, 1988).

La nueva ideología de la clase gobernante y de sus intelectuales inducen a pensar que las soluciones a la ingobernabilidad se encuentran en el "mercado libre", cuyos mecanismos logran frenar la inflación económica, la inflación de demandas sociales y una supuesta participación ciudadana en la solución de sus "propios problemas".

La modernización del Estado en Bolivia<sup>13</sup> ha hecho un fuerte énfasis en la institucionalidad<sup>14</sup> democrática como modo de resolver problemas

13 Los intentos de modernizar el Estado han sido un fracaso en Bolivia. Por ejemplo el Programa Nacional de Gobernabilidad en Bolivia (PRONAGOB) financiado por un millonario crédito, mide el éxito del programa por el nivel del gasto. Cuanto más gaste el Programa es más exitoso, esto es así particularmente en su componente "Congreso Nacional" donde los almuerzos, la compra de elegantes bolígrafos, y la contratación incesante de "consultorías", son los hechos más notorios destinados a complacer las exigencias de los "honorables" pero no así del desarrollo institucional. Lo propio ha ocurrido con el Centro de Investigación del Congreso (CICON) cuyo cierre es producto de la incapacidad de dirección.

14 Sobre el enfoque neoinstitucional en la ciencia política y el rol determinante que cumplen las instituciones, es recomendable el excelente texto de James G. March y Johan P. Olsen. "El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política". Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Universidad Autónoma de Sinaloa, Fondo de Cultura Económica. México, 1997.

de ingobernabilidad, esto es, el establecimiento de nuevas reglas y procedimientos para decidir quienes ejercen el poder y cómo lo ejercen de modo eficaz, legítimo y estable; generando una contradicción hasta la fecha irresuelta de que a mayor gobernabilidad existe menos democracia. Como sostiene Michael Coppedge la gobernabilidad respeta la lógica del poder, mientras que la democracia respeta la lógica de la igualdad política<sup>15</sup>. En Bolivia se ha desarrollado un esquema asimétrico entre la construcción de la gobernabilidad que supone relaciones de poder desiguales entre sujetos dominantes y dominados y la democracia que es restringida en sus pretensiones de lograr igualdad política, eficacia en la vigencia del Estado de derecho y oportunidades económicas iguales para todos.

Es evidente que la democracia en Bolivia ha avanzado en un proceso de democratización con la garantía de una serie de derechos ciudadanos pero también ha retrocedido hacia formas encubiertas de autoritarismo desconociendo derechos sociales fundamentales. Por tanto, se hace insuficiente medir la consolidación

democrática por la existencia de elecciones libres, la alternancia en el poder y la existencia de libertades ciudadanas formales.

#### LA CORRUPCIÓN POLÍTICA Y LA ELITIZACIÓN DE LAS DECISIONES DE LA POLÍTICA.

Desde la reapertura democrática en octubre de 1982 ha ocurrido una creciente elitización sobre las determinaciones de la política y la extensión de una red de corrupción política ligada a los partidos cogobernantes. La tensión entre publicidad de los actos públicos y la política arcana ha dado como resultado el triunfo de ésta última, esto es, que las élites deciden sobre la política en esferas suprapartidarias, secretas y al margen del control democrático.

La democracia pactada ha materializado un sistema de impunidad perfecta. La corrupción política no es un fenómeno aleatorio a la política de la clase dominante sino más bien un hecho estructural que le permite "hacer política" y hacer gobernable la democracia en función de sus intereses estratégicos de clase.

La corrupción política<sup>16</sup> es de gran alcance y, en muchos casos la opinión

15 Michael Coppedge sostiene que "la gobernabilidad y la democracia están basadas en principios antagónicos, y por lo tanto se hallan en inevitable conflicto. La gobernabilidad requiere la representación efectiva de los grupos en proporción a su poder; la democracia requiere la representación de los grupos en proporción al número de adherentes que cada grupo tiene. La gobernabilidad respeta la *lógica del poder*, mientras que la democracia respeta la *lógica de la igualdad política*". Citado por Camou, Antonio. Gobernabilidad y democracia en México. Avatares de una transición incierta. En Revista Nueva Sociedad N° 128. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Noviembre-diciembre de 1993. Pág. 102.

16 "Término de muchos significados, comenzar a saber sobre 'corrupción' significa subdividir y desplegar el vasto concepto. En un nivel general, corrupción significa abuso de la función (o cargo) para fines no oficiales. El catálogo de actos corruptos incluye soborno, extorsión, tráfico de influen



pública los desconoce porque han sido sistemática e inteligentemente ocultados mediante actos de poder. Sin embargo, la corrupción política en Bolivia permite afirmar que son el MNR, ADN y el MIR, los partidos políticos protagonistas de denuncias de una interminable serie de delitos que van desde desfalcos, exacciones, evasión de impuestos, contrabando, narcovínculos, bancovínculos, estafas, extorsiones, malversaciones, defraudaciones, tráfico de influencias, nepotismo, venta de condecoraciones y cargos en el servicio exterior, encubrimiento, cinismo, contrabando desde los ministerios, venta de vacunas, etc., que permiten caracterizar al sistema político como un proceso irrefrenable de abuso de autoridad. Se puede decir que durante el Acuerdo Patriótico se dio una forma de “corrupción compartida” entre la dirigencia media y alta del MIR y ADN; en cambio el MNR con la capitalización propicio una “corrupción restringida”, de alto vuelo y limitada a la jerarquía.

En Bolivia ha cobrado cuerpo la política a la italiana<sup>17</sup>, la corrupción política, el nepotismo, el clientelismo los negociados, etc, obligan a evadir cualquier forma de control y

convierte a la política en una actividad cada vez más discreta y cupular. Los partidos ya no son asociaciones que reclutan personal para comprometerse a la gestión de un buen gobierno. Todo lo contrario, los partidos hoy se han convertido en agencias de empleo, en las que se concursa para lograr beneficios personales. En consecuencia el voto ciudadano tiene un uso clientelar: si votas por mi podrás gozar de ciertos favores y sino, te someterás a los castigos respectivos que imponen los vencedores desde el poder.

A la corrupción política le son inherentes los intentos por restringir la “competencia política” y elitizar la política. Estos intentos de elitización han sido varios, desde la propuesta contenida en el Adendum secreto firmado el 25 de mayo de 1988 por ADN y el MNR que buscaba un proyecto de dominación en base a la alternación bicéfala y el monopolio del poder entre los partidos de la derecha, hasta las propuestas de ADN y el MIR de fundar una modalidad de acuerdos políticos reservados exclusivamente para los partidos considerados electoralmente grandes<sup>18</sup>. Las pretensiones de

---

cias, nepotismo, fraude, malversación y mucho más. Aunque tendamos a pensar en la corrupción como un pecado de gobierno, por supuesto también existe en el sector privado... Metafóricamente, la corrupción sigue la fórmula: C=M+D-T. Corrupción es igual a monopolio más discrecionalidad menos transparencia”. Klitgaard, Robert. *Combatiendo la corrupción. Información e Incentivos*. En Revista Nueva Sociedad N° 145. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Septiembre-octubre de 1996. Pags. 56-57.

17 Para una explicación de la corrupción política en Italia Cfr. Donatella della Porta. *Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano*. En Revista Nueva Sociedad N° 145. Editorial Nueva Sociedad, Caracas. Septiembre-octubre de 1996.

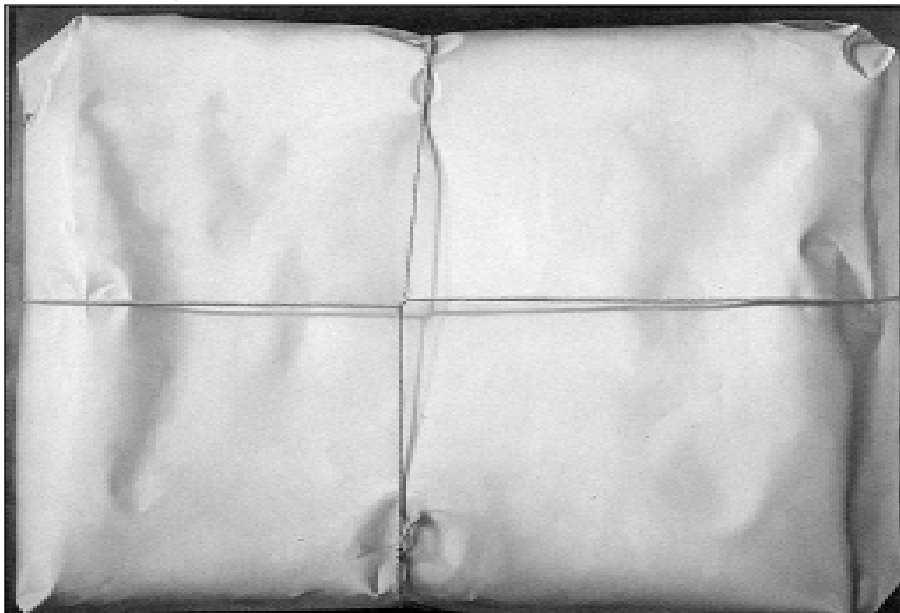
18 Cfr. *Infra Cap. I*. Pags. 25-31.

monopolio del poder con hegemonía de los partidos de derecha finalmente cristalizan con la modificación del artículo 90 de la Constitución Política del Estado que en los hechos configura un *sistema bipartidario* restringido.

Según los cambios producidos con la reforma del Estado, ya descritos, podemos afirmar que existen dos gobiernos: uno para la gente común que todavía piensa que el gobierno es de interés general y, el otro para las élites que saben que el gobierno es para posibilitar privilegios, rique-

za y poder. Las élites han forjado un Estado basado en el principio de *Arcana rei publicae*, el secreto en el manejo de los asuntos públicos es la regla y, el control democrático sobre los poderes del Estado la excepción. Adendums secretos para prorrogarse en el poder, acuerdos elitarios de modernización estatal, arreglos políticos en base a chantajes y canongías, encubrimientos sistemáticos a la corrupción política y abuso de poder son las características mas notorias de la democracia pactada.

CLAUDIO BRAVO. PAQUETE



# REGÍMENES DE SIGNOS Y CULTURA POLÍTICA

Raúl Prada Alcoreza\*

*"Llamamos regímenes de signos a toda formalización de expresiones específicas, al menos en el caso en el que la expresiones lingüística. Un régimen de signos constituye una semiótica".*

Gilles Deleuze, Félix Guattari

Mil Mesetas

*"Creando con Max Weber que el hombre es un animal inserto en tramas de significación que él mismo ha tejido, considero que la cultura es esa urdimbre y que el análisis de la cultura ha de ser por lo tanto, no una ciencia experimental en busca de leyes, sino una ciencia interpretativa en busca de significaciones."*

Clifford Geertz

La Interpretación de las Culturas

Régimen, modo de gobernarse o regirse, viene del latín, que significa acción de dirigir o gobernar. La palabra latina *regimen* está compuesta de dos términos: *regere* y *men*. La primera significa dirigir, la segunda producto o resultado de una acción<sup>1</sup>. Régimen de Signos vendría a ser algo así como gobierno de los signos, cierta direccionalidad que diseñan los signos a recorridos en los que está

involucrada la sociedad. Deleuze y Guattari dicen que:

*"No es fácil considerar las semióticas en sí mismas: en efecto, siempre hay una forma de contenido, a la vez inseparable e independiente de la forma de expresión; y las dos formas remiten a agenciamientos que no son fundamentalmente lingüísticos."<sup>2</sup>*

\* Epistemólogo. Trabaja como docente investigador en el CIDE/UMSA.

1 Ver el *Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española* de Guido Góez de Silva. México 1995. El Colegio de México, Fondo de Cultura Económica; pág. 594.

2 Gilles Deleuze y Félix Guattari: *Mil Mesetas. Capitalismo y Esquizofrenia II*. Valencia 1997. Pre-Textos; pág. 117. Título original: *Mil plateaux. Capitalisme et schizophrénie*. París 1980. Les Éditions de Minuit.

De todas formas, se puede hacer como si la formalización de la expresión se comportara de forma autónoma, es decir, como si esta entidad fuese autosuficiente. Sin embargo, aún en estas condiciones, estamos ante la multiplicidad de las formas de expresión, ante la combinación de estas formas, que no es posible atribuir un privilegio especial al régimen del *significante*. La semiología no es más que un régimen de signos entre otros.

En tanto se toma a la cultura como textura, como un conjunto de tejidos, en los que está inserto el ser humano, no sólo porque estas tramas han sido creadas por él, sino porque, en cierta forma, cobran una relativa autonomía y terminan convirtiéndose en condicionantes de comportamientos y conductas. Si el estudio de la cultura nos lleva a la interpretación que busca significaciones, la cultura no deja de estar compuesta por tramas, vale decir que la cultura puede ser interpretada como un ámbito complejo de narratividades.

Narrar es construir una trama, es figurar, configurar y refigurar, es, en otras palabras, actualizar un mito en diferentes condiciones, circunstancias, ámbitos y momentos, mediante la utilización de distintos medios, que pueden ser gestuales, semiológicos o de otro orden pragmático. La estructura de la trama es correspondiente a la estructura de la acción; establece la relación entre un prin-

cipio y un fin a través de una mediación. En otras palabras se establece la composición narrativa entre una situación, un nudo y un desenlace.

Pero, aquí no hablamos de algo tan general como es la cultura, ni de algo que tiene la cobertura de un régimen de signos, sino de algo más específico: cultura política. Territorio que vinculamos a regímenes de signos; regímenes que nos van a permitir interpretar las prácticas de la cultura política desde las tramas de los regímenes de signos.

El sentido común entiende por cultura política la educación política que ha alcanzado la gente para lograr un buen desempeño democrático; también se entiende la cultura política como una pedagogía, un contenido de valores y normas que deben ser transmitidas para educar a la gente en una determinada cultura política. Esta forma de ver las cosas disocia la cultura política de una pragmática política, es decir, de un substrato concreto relativo a las acciones; toma la cultura política como un orden, como algo que debe ser aprendido. De este modo la cultura política tiene que ver con un proyecto civilizatorio, forma parte de él. Pero esta acepción de cultura política como una pedagogía se ha desentendido definitivamente de toda la discusión que atraviesa a los manejos de los conceptos de cultura. Por lo tanto esta acepción instrumentalista de cultura política debe ser criticada por sus limitaciones, pero

también por sus connotaciones ideológicas, por cerrar el paso a un análisis abierto de la cultura política, es decir de las tramas, de las acciones involucradas y de los regímenes de signos que atraviesan este ámbito hermenéutico.

### CULTURA POLÍTICA EN BOLIVIA

De los ensayos sugerentes que se han formulado últimamente sobre la cultura política en Bolivia, quizás uno de los más polémicos tiene que ver con la tesis sobre el autoritarismo<sup>3</sup>. Fuera de este esquematismo liberal, puesto en juego, con pretensiones de crítica a las instituciones tradicionales en América Latina y, por tanto en Bolivia, están los discursos aparentemente modernistas de los políticos y apologistas de la globalización, los que no tienen mucho esmero en el desarrollo argumentativo, mucho menos en la contrastación y en el manejo de fuentes. Desde otra perspectiva, como desde la orilla opuesta, se encuentran las investigaciones sobre

violencias encubiertas en Bolivia de Silvia Rivera Cusicanqui y Raúl Barrios Morón<sup>4</sup>, los ensayos teóricos de Luis Tapia Mealla<sup>5</sup>, las reflexiones críticas de Raquel Gutiérrez Aguilar, Alvaro García Linera y Raúl Prada Alcoveza sobre el carácter del capitalismo tardío<sup>6</sup>, la articulación de la forma valor y forma comunidad<sup>7</sup> y la genealogía del poder<sup>8</sup>. Tenemos también en cuenta la reciente investigación política sobre prácticas y partidos políticos en la contemporaneidad boliviana de Julio Figueroa<sup>9</sup>. Hay otros trabajos más que no mencionaremos que adquieren sobre todo una tonalidad denunciativa.

De los trabajos citados, los que están más aproximadamente involucrados con los que podemos delinear en una primera instancia como cultura política son el primero y el último. El primero porque asume las formas, prácticas e instituciones, que concibe como autoritarias, como componentes característicos de una cultura con rasgos irracionales; el segundo por la revisión crítica que

3 Ver de H.C.F. Mansilla *La Cultura del Autoritarismo ante los Desafíos del Presente*. La Paz 1991. CEBEM. También del mismo autor *Tradición Autoritaria y Modernización Imitativa*. La Paz 1997. Plural, Editores.

4 Revisar *Violencias Encubiertas en Bolivia*, N° 1. Particularmente de Silvia Rivera, *La Raíz: Colonizadores y Colonizados*, y de Raúl Barrios, *La Elusiva Paz de la Democracia Boliviana*. La Paz 1993. CIPCA-ARUWIYIRI.

5 Revisar la revista *Autodeterminación*, números 13 y 14. Particularmente de Luis Tapia, *La nacionalización como sentido común, el socialismo como sentido histórico y El reciclaje de un pasado autoritario: oscuro fin de siglo*. La Paz 1995 y 1998, respectivamente. También revisar del mismo autor *Autonomía Moral e Intelectual en la Política*. La Paz 1997. Muela del Diablo.

6 Ver de Raquel Gutiérrez Aguilar, *Apuntes sobre la Crisis Actual del Capitalismo Mundial*. La Paz 1993. Qhantat - Wara Wara.

7 Ver de Alvaro García Linera, *Forma Valor y Forma Comunidad*. Chonchooco 1995.

8 Ver de Raúl Prada, *Genealogía del Poder Local*. La Paz 1998; Mythos. También *Ontología de lo Imaginario*. La Paz 1997; Mythos. Así como *Territorialidad*. La Paz 1996; Mythos.

9 Tesis defendida, pero todavía no publicada.

hace del discurso político y de la práctica neoconservadora. Los otros trabajos se encuentran mas bien preocupados por la problemática del poder, la especificidad histórica de la formación social y la elaboración de una crítica de la razón política. Sin embargo, en el desarrollo de estas búsquedas críticas se encuentran subyacentes supuestos implícitos acerca de la cultura política en Bolivia. Empero, la cultura política como tal, como posibilidad, como lugar, entendida en términos trascendentes o inmanentes, como principio, nudo y desenlace de acontecimientos, no ha sido estudiada, no ha sido objeto de reflexión y de análisis. Para poder ingresar a ese territorio que llamaremos en principio, de modo aproximativo, simultáneamente, antropología política del poder, crítica de la razón política y nomadología política, requerimos partir de su condición de posibilidad histórica: los regímenes de signos.

### **REGÍMENES DE SIGNOS**

“El régimen significante del signo se define por ocho aspectos o principios:

1. El signo remite al signo, y remite al signo desde el infinito (lo ilimitado de la significancia, que desterritorializa el signo);

2. El signo es restablecido por el signo, y no cesa de volver (la circularidad del signo desterritorializado);

3. El signo salta de un círculo a otro, y no cesa de desplazar el centro y a la vez de referirse a él (la metáfora o la histeria de los signos);

4. La expansión de los círculos siempre está asegurada por interpretaciones que producen significado y vuelven a producir significante (la interpretación del sacerdote);

5. El conjunto infinito de los signos remite a un significante mayor que se presenta como carencia, pero también como exceso (el significante despótico, límite de desterritorialización del sistema);

6. La forma del significante tiene sustancia, o el significante tiene cuerpo que es Rostro (principio de los rasgos de rostridad, que constituye una reterritorialización);

7. La línea de fuga del sistema está afectada de un valor negativo, condenada por lo que excede la potencia de desterritorialización del régimen significante (principio del chivo expiatorio);

8. Es un régimen la trampa universal, a la vez en los saltos, en los círculos regulados, en los códigos de interpretaciones del adivino, en la publicidad del centro rostrificado, en el tratamiento de la línea de fuga”<sup>10</sup>.

El régimen significante del signo no es una semiótica principal, tampoco se le puede otorgar un privilegio especial desde ningún punto de vista, incluyendo el de un evolucionismo abstracto. Es una semiótica

---

<sup>10</sup> Gilles Deleuze y Félix Guattari: *Ob. Cit.*; pág. 122.

como cualquier otra. Hay posibilidad de otras, por ejemplo la posibilidad de una semiótica presignificante, así como también hay la posibilidad de una semiótica contrasignificante; del mismo modo podemos hablar de un *régimen de signos postsignificante*. La primera semiótica, la relativa al régimen signifiante, puede ser considerada como una semiótica despótica; la segunda semiótica ha sido llamada primitiva, se encuentra mucho más cerca de las codificaciones “naturales”, codificaciones que no conforman signos. La tercera semiótica es relativa a los nómadas pastores y guerreros, que se encuentran en oposición a los nómadas cazadores, quienes mas bien formarían parte de la *semiótica presignificante*. La cuarta semiótica se opone a la significancia con nuevas características, se define por un proceso original de *subjetivación*. Estas cuatro semióticas no son las únicas, por el contrario, existe una multiplicidad de regímenes de signos. No se puede identificar un régimen de signos con un pueblo, una lengua o un momento histórico. De modo diferente, los regímenes de signos se mezclan, por lo tanto, lo que se puede decir a propósito es que, en un mismo momento o en un mismo pueblo y en una misma lengua se produce circunstancialmente de un modo relativo el predominio de uno de los regímenes de signos.

¿En qué régimen de signos se mueve la cultura política boliviana? ¿Se trata de un régimen de signos autoritario? ¿Se trata de un régimen de signos despótico? Deleuze y Guattari dicen:

“Nosotros tratamos, pues, de distinguir un régimen de signos despótico, signifiante y paranoico, y un régimen autoritario, postsignificante, subjetivo o pasional. Por supuesto, autoritario no es lo mismo que despótico, pasional no es lo mismo que paranoico, subjetivo no es lo mismo que signifiante.”<sup>11</sup>

Autoritario no es lo mismo que despótico. ¿El régimen de signos de la cultura política boliviana es despótica, signifiante y paranoico o, por el contrario, es autoritario, postsignificante y subjetiva o pasional? Antes de responder a esta pregunta queremos remarcar nuestra distancia de la tesis sobre la cultura autoritaria, postura que confunde autoritarismo con despotismo. Esta confusión tiene sus connotaciones. Se remite, por ejemplo, el autoritarismo a la herencia ibérico-católica, sin tener en cuenta que esta herencia puede derivar de una matriz despótica y no autoritaria. El autoritarismo es subjetivo y pasional, ha llegado a la rostrificación; el mismo que funciona como decodificador y jerarquizador de identidades: lo mismo, lo parecido, lo otro, lo ajeno.

---

11. Gilles Deleuze y Félix Guattari: Ob. Cit. ; Pág. 126.

Aún antes de responder a la pregunta pendiente debemos contextualizar históricamente a las naciones que se independizaron y constituyeron durante el siglo XIX. Se trata de naciones que fueron colonias de los imperios ultramarinos español y portugués, pero también se trata de naciones, que una vez lograda su independencia, terminaron en la órbita de influencia del Imperialismo Inglés luego norteamericano. En otras palabras, queremos decir que se trata de naciones en el contexto histórico del imperialismo en sus tres fases: imperialismo temprano, durante los siglos XVI, XVII y XVIII (particularmente el español y portugués), imperialismo medio, durante los siglos XVIII y XIX (particularmente inglés y francés), imperialismo tardío, durante el siglo XX (particularmente norteamericano)<sup>12</sup>. Las preguntas que deben ser formuladas antes son: ¿Qué régimen de signos atraviesan el imperialismo en sus distintas fases? ¿El imperialismo crea y expande un nuevo régimen de signos? ¿En realidad debemos hablar de distintos regímenes de signos en las distintas fases imperialistas? ¿Las naciones supuestamente independientes todavía se hallan bajo el acondicionamiento de los regímenes

de signos heredados del imperialismo? ¿El período contemporáneo calificado como el de la globalización no es otra cosa que una nueva forma de imperialismo?

A propósito dice Edward W. Said que:

“Todas las culturas tienden a construir representaciones de las culturas extranjeras para aprenderlas de la mejor manera posible o de algún modo controlarlas. Pero no todas las culturas construyen representaciones de las culturas extranjeras y *de hecho* las aprenden y controlan. Creo que esta es la diferencia de las culturas europeas modernas”<sup>13</sup>.

Toda cultura interpreta a otra cultura además de ser una autointerpretación, pero, ¿qué ocurre cuando una *cultura* controla efectivamente a otra, la subordina a su propia pragmática? ¿Qué connotación tiene todo esto en cuanto a los regímenes de signos? Los regímenes de signos no son autónomos, dependen de los agenciamientos que los hacen presentes y posibles, así como también de los índices territoriales. Nuevos agenciamientos aparecen con la expansión colonial europea; agenciamientos que administran los intereses económicos, políticos y culturales de los países imperialistas.

12 Esta cronología no es del todo como se ha expuesto puesto que los ingleses colonizan e incorporan a su esfera imperial a Irlanda ya en el temprano siglo XVI, los españoles y portugueses tienen colonias hasta entrado el siglo XX. Por otra parte la invasión norteamericana a tierras de tribus nativas que vivían al este, puede considerarse como un claro evento de conquista y colonización imperial; es decir, el imperialismo norteamericano comienza ya en el siglo XIX.

13 Edward W. Said: *Cultura e Imperialismo*. Barcelona 1996. Anagrama; pág. 170. Título original: *Culture and Imperialism*. Nueva York 1993. Alfred A. Knopf.



Entidades de comercio ultramarino, instituciones que controlan minas, cultivos, rutas, puertos. Reglas del juego que articulan a gobiernos nativos a las estrategias imperiales. Discursos hegemónicos, ideologías de legitimación, representaciones eurocéntricas, que tienen como centro al régimen de signos signifiante despótico y paranoico europeo, de alguna manera yuxtapuesto a una semiótica postsignifiante subjetiva y pasional, sobre todo cuando se desplaza el discurso religioso, particularmente en periodos tardíos del imperialismo. Las semióticas presignificantes y las contrasignificantes quedan al margen, en un afuera peligroso e incierto, nómada, guerrero, cazador o pastor. Los regímenes de signos nativos se fragmentan, son diluidos y subordinados en función de las interpretaciones dominantes. Los nuevos territorios, geografías gigantescas, en comparación con las europeas, son incorporados, controlados, administrados, cartografiados y representados en imágenes melancólicas que recuerdan algún paisaje europeo. Pero, estos territorios, en la medida que no forman parte de los regímenes de signos, que son como su referente, como el ámbito de cuerpos siempre por descubrir, no son del todo desterritorializados en aras de un proceso de reterritorialización con rostro y paisaje europeos, con estructura de poder y códigos eurocéntricos. Estos territorios se mantienen como

regiones de carente exploración, como reserva, como desierto de recorridos nómadas, como sierra donde se cobija el fantasma de una guerrilla siempre posible.

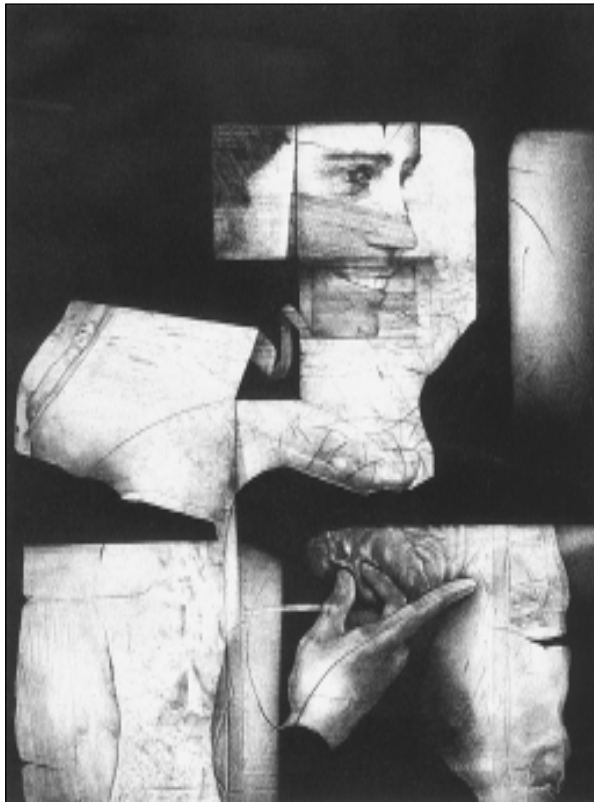
Hablemos entonces de un régimen de signos transsignifiante, que corresponde a esta condición de posibilidad histórica que es la relativa a la mundialización imperialista. No se trata de una semiótica signifiante o de otra postsignifiante; la una posibilitada por agenciamientos despóticos que buscan la apropiación y reapropiación de la plusvalía de código; la otra posibilitada por agenciamientos que reconducen las líneas de fuga a formas de subjetivación o formas pasionales, como ocurre con la religión. Mucho menos se trata de semióticas presignificantes o contrasignificantes, pues están del otro lado, desplazándose desordenadamente o como contraponiéndose a los imperios.

De modo diferente se trata de un nuevo régimen de signos, de una semiótica que atraviesa todos los otros regímenes, que los trasciende, que se coloca como externa a la significación y a la subjetivación, pues de lo que se trata es de integrar, articular, conectar lo disímil, en función de los grandes centros metropolitanos. Se parece a un régimen taxonómico por su obsecuencia clasificatoria; todo entra bajo su mirada discriminatoria y jerarquizadora, pero en este caso no se trata de conformar un sistema de identidades y diferencias, sino de

dibujar círculos concéntricos, configurar mapas de dominación, cuyo núcleo sea siempre una mismidad repetitiva. Por otra parte, se trata de una semiótica racista o racial, pues comprende a las razas conquistadas, incorporadas a su esfera civilizado-

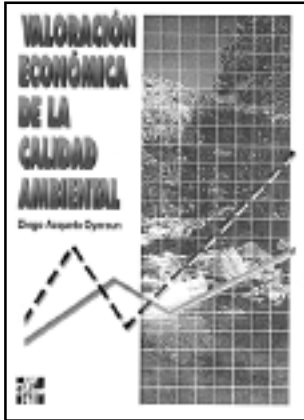
ria, pero siempre en un papel subordinado, reconocidas, pero no en función de su propia autoconciencia, sino en función de la consciencia histórica de occidente; entonces estamos ante un reconocimiento desigual, asimétrico y quebrado.

JUAN ANTONIO RODA. RISAS NO. 6, 1972



# VALORACION ECONOMICA DE LA CALIDAD AMBIENTAL

Comentario de Roger Edwin Rojas Ulo



TITULO: VALORACION ECONOMICA  
DE LA CALIDAD AMBIENTAL  
AUTOR: DIEGO AZQUETA OYARZURI  
EDITORIAL: McGraw-HILL, Madrid, 1994.

Los recursos naturales suministran materias primas al proceso productivo, son receptáculo de los desechos, sostienen toda clase de vida y proporcionan bienes naturales además de cierta calidad ambiental (paisajes, parques, aire limpio, etc.).

Estas últimas características, al ser demandadas socialmente contribuyen a obtener un mayor nivel de bienestar y entran a formar parte de la función de producción de utilidad de las economías domésticas. Sin embargo la importancia medioambiental de los recursos naturales casi nunca ha sido prioritaria para la sociedad. Una explicación a este he-

cho, se fundamenta en que se subestiman o no se consideran los beneficios económicos derivados de su existencia. Por tanto, su valoración económica constituye el medio para contar con un indicador de la trascendencia que tienen en el bienestar social.

La gran dificultad que existe para valorar económicamente la cualidad medioambiental de los recursos naturales es la carencia de un mercado en el cual puedan intercambiarse. Las metodologías desarrolladas por la Economía Ambiental permiten estimar los beneficios que obtiene la sociedad por la demanda de este tipo

de bienes, a través de un denominador común (expresado en dinero), con el cual puede sopesarse - con posibilidades alternativas - mediante el análisis costo-beneficio, para de esta manera asignarlos de forma más eficiente.

En este sentido, en el libro en cuestión, el autor menciona y debate la existencia de diferentes tipos de valor que pueden tener los recursos naturales. Por otra parte recopila elementos de teoría económica para obtener indicadores que permitan monetizar los cambios en el nivel de bienestar individual y colectivo.

En una segunda parte del texto describe los distintos métodos de valoración económica de bienes y servicios ambientales. Las metodologías propuestas habitualmente suelen clasificarse como métodos directos y métodos indirectos.

En el caso de los métodos directos (valoración contingente), la estimación se obtiene por medio de preguntas directas a las personas sobre su máxima disposición a pagar por un determinado cambio en el nivel del recurso ambiental o alternativamente como la mínima cantidad que están dispuestas a recibir en compensación por una disminución en el bien ambiental.

Considerando que las preferencias de las personas por la demanda de bienes ambientales no han sido expresadas en el mercado real, la información se obtiene generando un mercado hipotético por medio de la

realización de encuestas. El método puede ser aplicado en un mayor número de casos de valuación ambiental y se puede obtener resultados de similar exactitud al de otros métodos, además puede medir beneficios que no requieren el consumo directo del bien como es el caso del valor de existencia.

Por otra parte en los métodos indirectos (método de costo de viaje y método de los precios hedónicos), se busca información en las relaciones que puedan establecerse entre los recursos ambientales objeto de estudio y otros bienes y servicios para los cuales existen mercados. Así, en el caso del método de los precios hedónicos se determina el valor adicional que tiene un bien inmueble por tener una determinada característica ambiental (ej. aire sin contaminación, ruido, vista, etc.). Por otra parte el método del costo de viaje, estima la demanda por un bien ambiental a través de los costos incurridos al visitar un área recreacional.

Finalmente en el texto se describen algunas aplicaciones de las metodologías propuestas previamente, haciendo énfasis en casos de salud, ruido y contaminación atmosférica.

En este sentido el texto hace un aporte muy importante, desde la óptica de la moderna Economía Ambiental hacia las políticas públicas. Contribuye señalando las metodologías para la toma de decisiones sobre asignación, gestión y manejo de los bienes naturales o ambientales.

# DIALOGOS SOBRE ESCRITURA Y MUJERES

Comentario de Pilar Contreras



TITULO: DIALOGOS SOBRE ESCRITURA Y MUJERES. MEMORIA  
EDICION: EMBAJADA REAL DE LOS PAISES BAJOS, 1998, LA PAZ.

En noviembre de 1998 tuvo lugar en La Paz el Encuentro Diálogos sobre Escritura y Mujeres. En él participaron críticos/as literarios/as, escritores/as, pintoras, periodistas e historiadoras. La cita se planteó como espacio de debate desde y sobre diversas perspectivas en torno al quehacer escrito de las mujeres en sus diferentes vertientes.

En 232 páginas, este libro reúne las ponencias presentadas en las seis mesas de discusión y fotografías de la muestra plástica que acompañó el evento.

El Encuentro recorrió diversos caminos, los/as participantes habla-

ron de y sobre las mujeres, del pasado se recordaron a escritoras como Juana Manuela Gorriti, María Virginia Estenssoro y Adela Zamudio; las periodistas contaron su propia historia, hablando del pacto secreto que mantienen y reafirman noche a noche con las letras; las historiadoras transformaron testimonios en escritura e imagen, y para las pintoras el camino fue inverso, las obras expuestas abandonaron las paredes y se tornaron palabras.

El libro incluye los textos presentados por las dos invitadas especiales: Ana Rosa Domenella, miembro del Taller "Diana Morán"

de estudios sobre la literatura de mujeres del Colegio de México, que titula “De Pesares y Alegrías: Escritoras latinoamericanas y caribeñas del Siglo XX. El Auge de la Escritura de Mujeres a finales del Siglo” y Mariella Sala escritora y periodista peruana que habló sobre “Género y Literatura en América Latina”.

Durante cuatro días, hombres y mujeres debatieron por ejemplo sobre: “Mujer y Escritura, ¿Puro cuento?”, mesa en la que Ana Rosa Domenella, Mariella Sala y Guillermo Mariaca optaron por no encarar la vieja disyuntiva de si existe o no una literatura de mujeres, sino, más bien, desde perspectivas muy distintas, trabajar cómo se aborda y reflexiona teórica y críticamente el fenómeno de la escritura de las mujeres. La segunda mesa denominada “La Mujer dicha”, estuvo a cargo de Mónica Velásquez, Vilma Tapia, Cecilia Olivares y Eduardo Mitre. Las ponencias giraron en torno a la experiencia poética de las autoras, en tanto que Mitre expuso un análisis de la construcción de la mujer como sujeto y personaje en la escritura de María Virginia Estenssoro. En la mesa “Mujer y Periodismo: entre la Estética y la Comunicación” participaron periodistas muy ligadas a la literatura: Lupe Cajías, Gloria Eyzaguirre, Julieta Paredes y Amanda Dávila. Todas narraron su experiencia de trabajo en diversos espacios donde se contraponen la estética de la comunicación con el verticalismo

y autoritarismo social y cultural de nuestro país. Finalmente la mesa dedicada a “Mujer y Testimonio: de la Oralidad a la Escritura, a la Imagen” tuvo como ponentes a Silvia Rivera, Ximena Medinacelli y Elizabeth Peredo quienes plantearon la diferencia que existe entre el trabajo solitario del quehacer historiográfico y el de la producción colectiva de un video.

Durante el encuentro también se realizó el Coloquio de Artistas con la ponencia de Michella Pentimalli que habló sobre Arte de Mujeres: notas sobre seis artistas bolivianas. En el coloquio estuvieron presentes Patricia Mariaca, Giomar Mesa, Marta Cajías, Adriana Bravo, Erika Ewel y Patricia Murillo-López. Luego de la exposición, las artistas aceptaron que su trabajo estaba orientado hacia el mundo y el cuerpo de la mujer desde una visión femenina, pero rechazaron la posibilidad de que sus obras fueran catalogadas como “feministas”.

Si algo ha quedado de esos cuatro días, afirman las organizadoras, es el sabor a fiesta, a debates inconclusos y necesarios, a diálogos urgentes. Ha quedado una sensación de lo poco que conversamos acerca de un tema tan denso y rico, de lo poco que solemos cruzar disciplinas, áreas de especialidad y prácticas artísticas. Se ha demostrado que existe una actividad heterogénea y rica de mujeres en los más diversos campos de la cultura de élite.

# NO HAY LEY PARA LA COSECHA

Comentario de Roxana Ybarnegaray



TITULO: NO HAY LEY PARA LA  
COSECHA  
AUTORES: ALISSON SPEDDING Y  
DAVID LLANOS  
EDICION: PIEB, 1999, LA PAZ.

“Un estudio comparativo del sistema productivo y las relaciones sociales en Chari (Provincia Saavedra) y Chulumani (Provincia Sud Yungas), La Paz”, es el resultado de una investigación realizada en el marco del Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB), por Alison Spedding y David Llanos, con la colaboración de Abraham Colque y los asistentes Sebastián Quispe, Valeria Paredes, Adolfo Ticona y Margarita Tito.

Las visiones de una antropóloga y de un sociólogo se conjuncionan en el estudio comparativo desde distintos tipos de interés disciplinario, cobrando un atractivo interesante. La primera, poniendo énfasis en la descripción del sistema productivo tradicional y en la explicación y análisis de sus relaciones sociales y de

parentesco existentes. El segundo, enfatiza en el impacto de la migración en el sistema productivo tradicional y, a partir de la construcción de una tipología de migrantes, en la explicación de las relaciones diferenciadas que mantienen los migrantes en general con la organización comunal de sostén de dicho sistema.

La riqueza de la investigación se encuentra en su carácter crítico y en el intento de cuestionar una serie de “concepciones idealizadas y hasta equivocadas”, acerca de la comunidad campesina y el ayllu andino, cuyas raíces y/o afluencias estarían en la tradición de la investigación antropológica, generalmente orientada a destacar sólo los aspectos supuestamente tradicionales de la vida rural, descartando lo demás como manifestaciones aculturalizadas o de

interés sociológico y presentando a la comunidad como “una pequeña republiqueta, una isla casi sin perturbación - o perturbada sólo por malvados extraños - sobre el mar de la historia”.

Introduciéndonos a la reflexión, los investigadores abordan el análisis de los sistemas productivos actuales de Chari y Chulumani, dos regiones totalmente disímiles en cuanto a clima, vinculación con el mercado, acceso a transporte, idioma e identidad cultural, etc., pero ambos dependiendo de sistemas productivos tradicionales que de ninguna manera podrían denominarse “sistemas prehispánicos”. Reconocen variadas transformaciones acaecidas, sobre todo en las últimas décadas, debidas en parte a variaciones climáticas, fundamentalmente a cambios en la sociedad global, donde el mercado juega un rol fundamental y a cambios operados por los flujos migratorios rural-rurales y rural-urbanos, con impactos más significativos en Chari que en Chulumani. Los sistemas productivos son analizados en términos de espacios, productos, ciclos de actividad y mano de obra organizada con base al género y parentesco.

El análisis realizado, observa la tendencia a ver a los migrantes como mano de obra excedentaria o expulsada del campo por no existir ocupación, por lo que las ausencias no tendrían un impacto en la economía rural, demostrando que al menos en

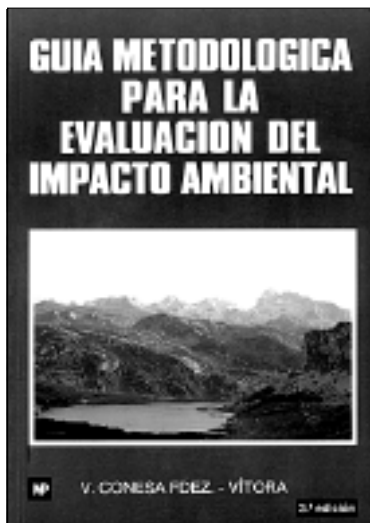
Chari, la migración estaría causando efectos serios en el sistema productivo y en la organización comunal. Consideran que la limitante principal en la economía campesina es la mano de obra que se ausenta debido a la migración, obligando a ajustes, abandono o cambio total de algunos espacios y actividades productivas, siendo también importantes las condiciones del mercado, sobre todo en Chulumani. Otorgan importancia a lo económico como condicionante de la migración, pero también destacan otros factores que la inducen, tales como los ideológicos y valorativos.

También se aborda cómo influyen la tenencia de la tierra, los sistemas de herencia, así como los sistemas de gobierno local, desde una visión crítica a la Ley INRA, que lejos de tomar en cuenta los sistemas reales de tenencia y de “solucionar la infinidad de problemas que hay respecto a los derechos sobre la tierra, sólo tienden a complicarlos”.

Al final del libro se resumen cuestiones sobre la migración y los sistemas productivos, ampliando consideraciones sobre la naturaleza de “lo andino” y el “mito etnográfico de los callawaya”. Como bien señalan los autores, no intentan arribar a conclusiones, menos a recomendaciones, mas bien realizan una suerte de síntesis y resumen que invitan a la reflexión y a la investigación de realizades concretas, tan necesarias en nuestro país.



# PILDOLIBROS



**Título:** Guía Metodológica para la Evaluación del Impacto Ambiental

**Autor:** V. Conesa Fdez.- Vitora

**Edición:** Mundi Prensa, Madrid, 1997

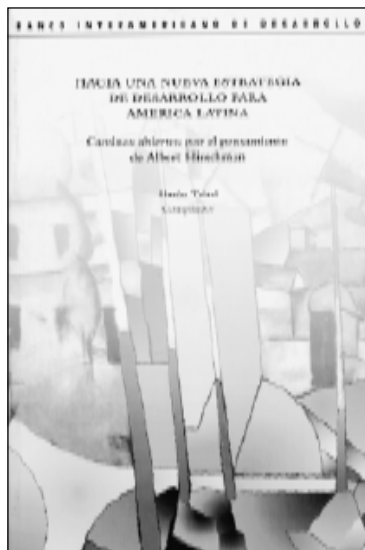
Propone una metodología detallada para la evaluación del impacto ambiental en relación a la contaminación atmosférica, el ruido y las vibraciones; la contaminación del agua, el deterioro de la capacidad agrícola del suelo, la alteración de la cubierta vegetal, la incidencia en la fauna; la alteración del paisaje, la incidencia en la calidad de vida, la demografía y el nivel de empleo, entre otros.

**Título:** Hacia una nueva estrategia de desarrollo para América Latina. Caminos abiertos por el pensamiento de Albert Hirschman.

**Autor:** Simón Teitel (comp.)

**Edición:** Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1995

El libro es resultado del proyecto de investigación sobre «Estrategia de Desarrollo» auspiciado por el BID. A través de varios ensayos y estudios, se trata de sentar las bases de un nuevo pensamiento sobre el desarrollo económico, a la luz de conceptos funcionales derivados de la obra de Albert Hirschman.

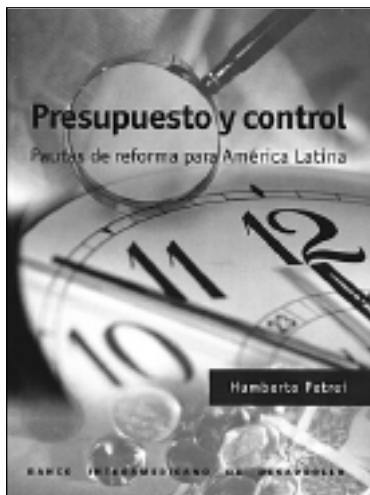
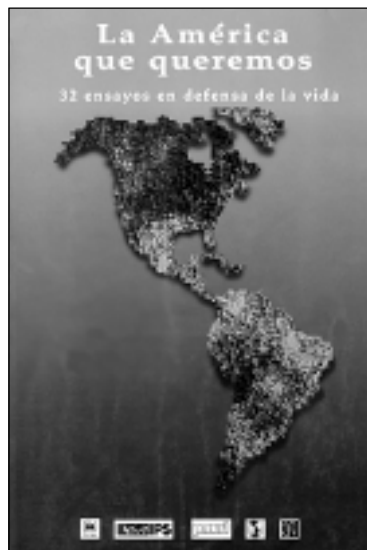


**Título:** La América que queremos. 32 ensayos en defensa de la vida.

**Autor:** Alberto Acosta, Paulo Arns, Patricio Aylwin, y otros.

**Edición:** Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente; Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Fondo de Cultura Económica; Inter Press Service, México, 1998.

Treinta y dos líderes de opinión analizan los retos de América Latina frente al desarrollo sostenible. El libro es una compilación de los mejores trabajos publicados desde 1995 en el suplemento *Tierramérica* que produce el PNUMA y que abordan temas variados, desde la biodiversidad hasta la economía ecológica y el consumo sostenible.



**Título:** Presupuesto y control. Pautas de reforma para América Latina

**Autor:** Humberto Petrei

**Edición:** Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 1997.

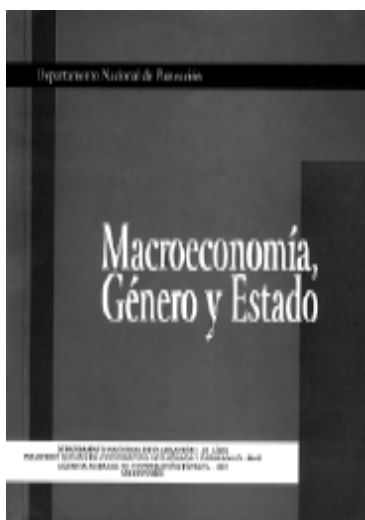
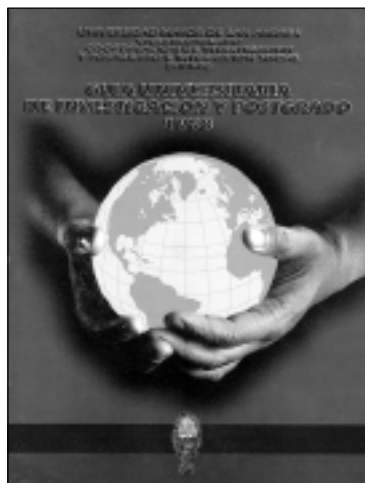
Desde dos importantes ramas de la teoría económica: la teoría de las finanzas públicas y la teoría de las decisiones colectivas, el autor analiza las instituciones del presupuesto público y los organismos presupuestarios en siete países industrializados y seis países de América Latina.

**Título:** Guía universitaria de investigación y postgrado, 1998

**Autor:** Roberto Parra Zaballos (edit.)

**Edición:** Coordinación de Investigación, Postgrado e Interacción Social, Universidad Mayor de San Andrés. Artes Gráficas Latina, La Paz, 1998.

La publicación constituye una recopilación de los trabajos de investigación y programas de estudio de postgrado de la Universidad Mayor de San Andrés.



**Título:** Macroeconomía, género y estado

**Autor:** Marcela Giraldo (coord. edit.)

**Edición:** Departamento Nacional de Planeación, Colombia; Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo - EMZ; Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ; TM Editores, Bogotá, 1998.

Varios artículos recopilados en este libro aportan al análisis de las transformaciones en las relaciones de género resultantes de los procesos de internacionalización de las relaciones económicas y de apertura y globalización en todos los órdenes.



## DOCTORADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO

La Dirección del CIDES está en proceso de concretar Convenios Académicos con el Centro de Estudios de Postgrado del Desarrollo (CENDES) de la Universidad Central de Venezuela, la División de Estudios Superiores de la Universidad Nacional Autónoma, el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana de Méxi-

co y la Universidad Autónoma de Puebla de México, para conformar un consorcio de universidades con la finalidad de implementar un programa de Doctorado en Ciencias de Desarrollo. Por tal motivo, el Director del CIDES, a lo largo del mes de junio, estará visitando estos países para sostener reuniones de trabajo y concretar dichos acuerdos.

## DOCENTES EXTRANJEROS EN CIDES/UMSA

En 1999 visitarán al CIDES profesionales extranjeros provenientes de Universidades e Instituciones de formación superior de América Latina y Europa, quienes participarán como docentes en las Maestrías y Cursos de Especialización.

Adiwasito Ernoko. Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia.

Maestrías: Desarrollo Económico y Agroecología y Desarrollo Sostenible

Tema: La Economía Agraria en el marco de la Globalización.

Ernesto Cohen. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago, Chile.

Maestría: Desarrollo Humano

Tema: Evaluación y Gestión de Proyectos de Desarrollo Social.

## ***NotiCIDES***

Irma Arriagada. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago, Chile.

Curso de Especialización: Género y Desarrollo

Tema: Género y Políticas Sociales en América Latina.

Lais Abramo. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Santiago, Chile.

Maestrías: Desarrollo Económico y Desarrollo Humano.

Tema: El mercado del trabajo en el contexto de la globalización.

Federico Manchón. Universidad Autónoma Metropolitana, México

Maestría: Relaciones Económicas Internacionales e Integración

Tema: Procesos de integración en América Latina. Situación actual y perspectivas

Fernando Giobellina Brumana. Universidad de Cádiz, España

Asesoría en organización del Taller de Tesis.

Alejandro Medina. Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Santiago, Chile.

Curso de Especialización: Gerencia y Gestión de Distritos en Salud

Tema: Gerencia, gestión pública y control fiscal.

Mercedes Juarez. Netherlands School of Public Health (NSPH), Holanda

Curso de Especialización: Gerencia y Gestión de Distritos en Salud

Tema: Antropología Médica y Etnicidad.

Koos Van der Velde. Netherlands School of Public Health (NSPH), Holanda

Curso de Especialización: Gerencia y Gestión de Distritos en Salud

Tema: Investigación Operativa en Salud

Mirjam Musch. Proyecto Apoyo a la Atención Primaria en Salud (APS) y Netherlands School of Public Health (NSPH), Holanda

Curso de Especialización: Gerencia y Gestión de Distritos en Salud

Tema: Planificación Estratégica en Salud.

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS  
POSTGRADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO

## **TESIS DE GRADO MAESTRIA**

1996-1999

Abraham Calzada Alvarado - Biblioteca Cides/Umsa

---

Autor: Zaballa Lazo, Angel  
Título: *Crédito rural: (Viabilidad del crédito campesino)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 132 pp.  
Tutor: Gustavo Birbuet  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autor: Benites Jara, Gustavo Adolfo  
Título: *El antihumanismo neoliberal: el individuo como totalidad*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 159 pp.  
Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Mención: Relaciones Económicas Internacionales

---

Autor: Patzi Paco, Felix  
Título: *Crecimiento de las ciudades intermedias y su articulación con las comunidades campesinas: constitución y desarrollo del mercado regional en la Provincia Aroma*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 135 pp.  
Tutor: Danilo Paz Ballivián  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autor: Teijeiro Villarroel, José  
Título: *El impacto sociocultural de la colonización en pueblos indígenas: Caso Mosestén (Santa Ana)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 155 pp.  
Tutor: Diego Iturralde  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autor: Albarracín Decker, Jorge  
Título: *El desarrollo agroindustrial en la zona occidental de Bolivia en base a sus características y la diversidad vegetal*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 223 pp.  
Tutor: Gonzalo Villalobos  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autor: Miranda Rodriguez, Johnny  
Título: *Articulaciones agroindustriales y agricultura en los Yungas de La Paz*, La Paz, CIDES/UMSA, 1996, 131 pp.  
Tutor: John Vargas Vega  
Mención: Desarrollo Agrario

## NotiCIDES

Autor: Soares de Oliveira, Marcos Afonso

Título: *La cuestión ambiental en América Latina: Ecología y política*, La Paz, CIDES/UMSA, 1997, 131 pp.

Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Cotutor: Edson Ferreira de Carvalho  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autora: Cadena Infantes, Lourdes  
Título: *La iniciativa para las Américas y su relación con la integración latinoamericana: caso Bolivia*, La Paz, CIDES/UMSA, 1997, 132 pp.  
Mención: Relaciones Económicas Internacionales

---

Autor: Aguilar Sanchez, José Luis  
Título: *Incidencia de la modificación de las normas tributarias en las exportaciones no tradicionales e importaciones (1987-1995)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1997, 124 pp.  
Tutor: José Ignacio Jimenez S. 124 pp.  
Mención: Relaciones Económicas Internacionales

---

Autor: Hernani Limariño, Windsor  
Título: *Acuerdo de complementación económico Bolivia-Chile*, La Paz CIDES UMSA, 1997.  
Mención: Relaciones Económicas Internacionales

Autor: Vega Plaza, Hugo  
Título: *Gobierno local, demandas sociales en el área urbano rural de Lla-llagua*, La Paz, CIDES/UMSA, 1997  
Tutor: Luis Tapia Mealla  
Mención: Desarrollo Agrario

---

Autora: Miura, Mitsuru  
Título: *Modernidad e interculturalidad en el análisis del discurso político en Bolivia*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 183 pp.  
Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Mención: Educación Superior y Desarrollo Boliviano

---

Autor: Fernandez Vargas, Javier  
Título: *Factores de éxito de las organizaciones campesinas en el comercio internacional. (Análisis de la quinua real: periodo 1986-1995)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 187 pp.  
Tutor: Rodney Pereira  
Mención: Relaciones Económicas Internacionales

---

Autor: Orozco Loza, Flavio  
Título: *Iglesia y poder en Bolivia (1985-1997)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 133 pp.  
Tutor: Luis Tapia Mealla  
Mención: Filosofía y Ciencia Política



Autor: Jemio Vera, Manuel  
Título: *Efectos de la nueva política económica a partir de 1985*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998.  
Tutor: Carlos Villegas Quiroga  
Mención: Planificación del Desarrollo

---

Autor: Coca Lopez, Luis Carlos  
Título: *La industria nacional en el contexto de la globalización*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 130 pp.  
Tutor: Carlos Villegas Quiroga  
Mención: Políticas del Desarrollo

---

Autor: Crespo Alvizuri, Pedro Arturo  
Título: *Evaluación de la Universidad Nacional de Siglo XX*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 258 pp.  
Tutora: Nila Heredia Miranda  
Mención: Educación Superior y Desarrollo Boliviano

---

Autor: Rodriguez Maldonado, Alfonso  
Título: *Análisis de la interrelación entre variables macroinstitucionales que intervienen en la formación de recursos humanos en la UMSA*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 164 pp.  
Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Mención: Educación Superior y Desarrollo Boliviano

Autor: Torrico Diaz, Lucio Polevoy  
Título: *La antifrasis universitaria*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 94 pp.  
Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Mención: Educación Superior y Desarrollo Boliviano

---

Autor: Saavedra Mogro, Marco Antonio  
Título: *Gobernabilidad y restricciones a la democracia en Bolivia: Crítica de los pactos políticos de élite (1985-1997)*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 204 pp.  
Tutor: Javier Bejarano Vega  
Mención: Filosofía y Ciencia Política

---

Autora: Solís Reckling, Neiza Fabiola  
Título: *Las políticas de administración de recursos humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 99 pp.  
Tutora: María Teresa Rosazza  
Mención: Filosofía y Ciencia Política

---

Autor: De La Cruz Gomez, Abner  
Título: *Impactos ambientales sobre tierras marginales en la cuenca. Ciudad de La Paz*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 132 pp.  
Tutor: Edson Ferreira de Carvalho  
Mención: Desarrollo Agrario

## NotiCIDES

Autor: Lozada Pereira, Jurgen Blithz  
Título: *Poder y género: Una construcción foucaultiana de la femineidad*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 264 pp.  
Tutor: Raul Prada Alcoreza  
Mención: Filosofía y Ciencia Política

Autora: Revollo Quiroga, Miriam Marcela  
Título: *La ciudadanía parcial o de prueba: El voto municipal femenino*, La Paz, CIDES/UMSA, 1999, 128 pp.  
Tutor: Gustavo Rodriguez Ostria  
TUTOR, La Paz, CIDES UMSA, 1999.  
Mención: Filosofía y Ciencia Política

## TRABAJOS DE GRADO EN ESPECIALIDADES

Autora: Sanchez Becerra, María del Rosario  
Título: *Cotidianidad, mundo público y privado de mujeres profesionales en la ciudad de La Paz: Una mirada a sus identidades genéricas*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 44 pp  
Tutora: Alison Speeding  
Mención: Género y Desarrollo

Autora: De La Quintana, Claudia  
Título: *Perspectivas de género y barreras en la accesibilidad a servicios de salud: El caso de los servicios de salud reproductiva en la ciudad de El Alto*, La Paz, CIDES/UMSA, 1998, 68 pp.  
Tutora: Deborah Caro  
Mención: Género y Desarrollo