

**Pensamiento
propio** nueva
época

Pensamiento Propio *nueva época*

*Revista cuatrimestral de la Coordinadora Regional de Investigaciones
Económicas y Sociales (CRIES)*

Junta Directiva CRIES

Presidente

Xabier Gorostiaga, S.J.

Secretario

*Raúl Alberto Leis
Presidente del CEASPA,
Panamá.*

Tesorero

*Miguel Ceara Hatton,
Director del CIECA,
República Dominicana.*

Vocales

*Joan French,
Coordinadora del CPDC,
Barbados.*

*Clara Arenas,
Directora de la AVANCSO,
Guatemala*

*Luis Suárez,
Director del CEA,
Cuba.*

*Peter Marchetti, S.J.
Director de Nitlapán-UCA,
Nicaragua.*

Comité Editorial

Orestes Papi

Director Ejecutivo

Pavel Isa Contreras

Director Regional de Investigaciones

María Rosa Renzi

FIDEG

Oscar Neira

Nitlapán

Patrick Dumazert

Nitlapán

Daisy Zamora

Editora Revista Pensamiento Propio

Equipo de trabajo

Edición

Daisy Zamora

Diseño y diagramación

Fabián Medina

Diseño de portada

Julio Valle-Castillo

Levantado de Texto

Rosa Espinoza Rivas

Diseño de carátula y contracarátula de Julio Valle-Castillo, sobre un óleo de Carlos Mérida (1891 - 1984), pintor guatemalteco incorporado al movimiento mexicano de pintura. Su colorido ígneo y mágico entre una figuración geométrica evoca y ratifica su identidad maya. Uno de los grandes artistas plásticos de Mesoamérica y El Caribe.

Revista Pensamiento Propio

PRIMER NÚMERO

PRESENTACIÓN / *XABIER GOROSTIAGA* 3

SUMMARIES

FIVE THESES ABOUT THE US MILITARY BASES IN PANAMA / *JUAN JOVANÉ* 6

THE DOMINICAN REPUBLIC: THE END OF STRONGMEN AND THE NEW INSTITUTIONALITY / *MIGUEL CEARA HATTON* 8

THE OAXACA DECLARATION: FRAMEWORK FOR AN ALTERNATIVE TO STRUCTURAL ADJUSTMENT 11

WOMEN AND POLITICS IN THE GREATER CARIBBEAN: BALANCE OF AND CHALLENGES FOR RESEARCH AND FEMINIST ACTION / *ANA CECILIA ESCALANTE* 16

THE RIDER AND THE SPUR: NOTES ABOUT MILITARY AND POLITICAL POWER IN POST-WAR EL SALVADOR / *MIGUEL HUEZO MIXCO* 22

DEMOCRATIZATION, GOVERNABILITY AND POLITICAL ACTORS IN THE REGIONAL INTEGRATION PROCESS. REFLECTIONS ON CENTRAL AMERICA / *CARLOS SOJO* 24

COYUNTURA

CINCO TESIS SOBRE LAS BASES MILITARES NORTEAMERICANAS EN PANAMÁ / *JUAN JOVANÉ* 29

REPÚBLICA DOMINICANA: DEL FIN DE LOS CAUDILLOS A LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD / *MIGUEL CEARA HATTON* 35

INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DECLARACIÓN DE OAXACA: EL MARCO DE UNA ALTERNATIVA AL AJUSTE ESTRUCTURAL / *VARIOS AUTORES* 43

MUJERES Y POLÍTICAS EN EL GRAN CARIBE: BALANCES Y RETOS PARA LA INVESTIGACIÓN Y LA ACCIÓN / *ANA CECILIA ESCALANTE* 67

EL JINETE Y LA ESPUELA: NOTAS SOBRE LOS MILITARES Y EL PODER POLÍTICO EN EL SALVADOR DE POST-GUERRA / MIGUEL HUEZO MIXCO	89
DEMOCRATIZACIÓN, GOBERNABILIDAD Y ACTORES POLÍTICOS EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN REGIONAL. UNA REFLEXIÓN SOBRE CENTROAMÉRICA / CARLOS SOJO	102
TEORÍA	
GENDER AWARENESS IN MODELING STRUCTURAL ADJUSTMENT / DIANE ELSON	116
CONCIENCIA DE GÉNERO EN LA MODELACIÓN DEL AJUSTE ESTRUCTURAL / DIANE ELSON	145
RESEÑA	
PAUL KRUGMAN: «VENDIENDO PROSPERIDAD» / JUAN JOYANÉ	170
PULSO BIBLIOGRÁFICO	174
LIBROS Y CUADERNOS	
PUBLICACIONES RECIENTES DE CRIES Y TÍTULOS EN PRENSA Y EN PREPARACIÓN	177

Pensamiento Propio es una revista de análisis económico y social que divulga los estudios y/o resultados de investigaciones de la red CRIES, y estimula estudios que enfoquen a la región en su totalidad, con el objetivo de crear un foro intelectual abierto a proponer soluciones democráticas a los importantes retos económicos, sociales y políticos que enfrenta la región Centroamericana y el Gran Caribe.

Las ideas expresadas en los artículos por los/las autores/as respectivos/as son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Revista. El Comité Editorial de *Pensamiento Propio* invita a todos/as los/las interesados/as a escribir y enviar sus aportes a este foro de debate, pero se reserva el derecho a la publicación de las colaboraciones recibidas. Se permite, previa autorización, la reproducción de los contenidos de la revista, a condición de que se mencione la fuente y se haga llegar dos copias a la redacción.

Dirija toda su correspondencia a: Revista *Pensamiento Propio*, CRIES, Apartado Postal 3516, Managua, Nicaragua, Tel: (505-2) 228-1312-2283092, Fax: (505-2) 2281244, Correo electrónico: cries@nicarao.apc.org.ni

Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de ASDI.

Entre el cambio, la continuidad y la búsqueda en el Gran Caribe

Xabier Gorostiaga (*)

Vivimos un cambio de época más que una época de cambios. Sin embargo, la continuidad de los procesos profundos y de las causales determinantes de la crisis del Gran Caribe mantienen una crisis estructural, a pesar de las diversas coyunturas políticas-económicas y de sus localizaciones nacionales en esta región, puente vibrante entre el Norte y el Sur, el Pacífico y el Atlántico de América Latina. Una actitud de búsqueda permanente de alternativas es la exigencia «indeclinable».

Esta nueva época de *Pensamiento Propio* que se inicia en Septiembre de 1996, refleja también el cambio y la continuidad de la propia revista.

Hace 14 años, en 1982, CRIES dió a luz el **número cero** de *Pensamiento Propio* «como una tarea y un proyecto, a la vez que como una esperanza y un reto a la creatividad y al trabajo común. Sin pensamiento propio no puede haber identidad nacional ni regional, ni se pueden crear alternativas socio-económicas que respondan a nuestros pueblos»... «*Pensamiento Propio* pretende servir a un proceso de complementariedad regional, respetando las particularidades étnicas, históricas y geográficas de los pueblos de la Cuenca del Caribe»... Su servicio será fundamentalmente un trabajo **analítico e informativo** desde los científicos sociales del área, coordinados en CRIES... conformando un colectivo sin intermediarios»... (Editorial *Pensamiento Propio*, número cero, octubre 1982).

La búsqueda de una alternativa regional para Centroamérica y el Caribe sigue siendo el cordón umbilical que unió a tantos investigadores sociales y centros de la región, e internacionales como PACCA, CAPA Y ASSERCA, comprometidos a continuar después de 14 años traumáticos y a veces agonizantes para la región y para el mismo CRIES a perseverar en la búsqueda de este proyecto regional común.

Orgullosamente *Pensamiento Propio* se considera la primera revista y CRIES el primer intento de proponer un proyecto colectivo regional para Centroamérica y el Caribe. Nuestras limitaciones han sido tan obvias que no merecen mencionarse. La creación de la Asociación de Estados **Caribeños** (AEC) en julio de 1994 fue como el nacimiento de un hijo esperado por más de una década. Sin embargo, el inicio esperanzador de la institucionalización política de esta alternativa regional común todavía no pasa de ser más que un proyecto visionario, una especie de utopía compartida que crece, se consolida e impulsa para seguir caminando en busca de un proyecto regional común.

(*) Presidente de la Junta Directiva de CRIES y Rector de la Universidad Centroamericana (UCA) de Nicaragua.

En el inicio del proyecto CRIES México, Venezuela y Colombia, los hermanos grandes del Caribe, fueron considerados solamente miembros asociados. La búsqueda de un pensamiento propio llevó a los dentistas sociales de Centroamérica y el Caribe a buscar «un espacio propio para los pequeños países de la periferia» que permitiese conjugar esfuerzos más semejantes y no ser absorbidos por los centros de investigación más antiguos y consolidados del Grupo de los Tres.

La creación de la AEC supone el reconocimiento institucional de que en la década de los noventa, todos estamos englobados por la mundialización, las crisis compartidas y entrelazadas. La gravedad de la crisis financiera y política de México, los «efectos» Tequila y Chiapas, son también fenómenos regionales. La violencia, inseguridad ciudadana, la ingobernabilidad y la narco-política de Colombia son características bastante generadoras en el resto de los países de la Comunidad del Gran Caribe. La «corrupción», el descrédito de los partidos y la clase política, la incapacidad de lograr un consenso mínimo nacional en Venezuela, son también parte de un virus político regional y latinoamericano. Los procesos de democratización, acompañados por políticas de ajuste estructural junto con el nuevo papel protagónico y regional de los organismos de Bretón Woods y el BID, son también fenómenos comunes aunque aún recientes.

La homogeneidad de los fenómenos en la diversidad geocultural, geográfica, geoeconómica y política de los 36 países y colonias de la AEC, reflejan el potencial, el reto y la extrema dificultad de esta integración subregional. Por otro lado, el proceso acelerado y creciente de la integración latinoamericana con el MERCOSUR, El Pacto Andino y las propuestas de un Tratado de Libre Comercio (TLC), hegemonizado por el vecino del Norte, exigen un planteamiento propio desde la subregión del Gran Caribe.

El fin de la Guerra Fría, el nuevo espacio geoeconómico y geocultural provocado por la distensión, la globalización y los veloces cambios en el ritmo del mercado, tecnología y reestructuración política del mundo a fin de siglo, urgen más que nunca el esfuerzo común de buscar un pensamiento propio regional.

La **crisis de teorías**, además de la reconocida **crisis de paradigmas**, ha provocado que la Junta Directiva de CRIES se decida por una nueva revista que, manteniendo la continuidad con el proyecto original de *Pensamiento-Propio* enfatice más los aspectos de investigación, análisis, teoría y pulso bibliográfico mundial que permitan enfrentar los retos, oportunidades y amenazas con una posición e identidad propia.

Esta es la tarea y la aventura que permanecerá idealista y utópica si *Pensamiento Propio* no se convierte en un vehículo, plataforma pluralista de debate y vínculo de un trabajo de investigación cada vez más compartido e integrado entre las instituciones, centros de investigación de la sociedad civil de cada país, y las nuevas instancias de organismos de coordinación regionales, junto con los organismos internacionales involucrados en la consolidación y profundización del Gran Caribe.

Reconocemos el déficit ante el Caribe angloparlante y lo anunciamos como un reto para ser enfrentado a corto plazo, convocando una colaboración más intensa desde esta región caribeña.

Como Presidente y miembro del equipo fundador de CRIES, como Director de *Pensamiento Propio*, agradezco el apoyo recibido en el pasado de los centro de investigación y colegas regionales e internacionales en PACCA en Estados Unidos, en CAPA en Canadá, en ASSERCA en Europa. También de las numerosas agencias internacionales, en especial NOVIB y ASDI. Convoco a un nuevo apoyo para esta nueva etapa y especialmente quisiera ofrecer y provocar a la nueva generación regional a tomar las riendas y el recambio generacional en la institucionalización de CRIES y *Pensamiento Propio*.

Five theses about the US military bases in Panama

Juan Jované (*)

For several decades this century, Panama has been the principal military enclave of the United States in Latin America. Its military bases in the Canal Zone have been the source of countless protests by practically all the social sectors of Panama and Latin America.

The article Five theses about the US military bases in Panama explains how the withdrawal of the US bases located in the Canal Zone is feasible, and how this would not have a significant impact on the economy of the country. A number of economic variables are analyzed which illustrate this.

The arguments revolve around the economic benefits that the nation of Panama would obtain if the areas presently occupied by the US army are returned and used for civilian purposes. This process would not have any great consequences since the weight of the military bases in the national economy is of only relative importance and is has more to do with political interests. As well, Panamanian control of the Canal Zone would bring greater economic benefits for the country.

First Thesis: *The economic impact of the presence of the US bases is sufficiently modest for it to be possible that an orderly withdrawal of them would not represent an unmanageable negative impact for the Panamanian economy. The bases employ less than 0.7% of the country's employed population, they pay a little more than 3% of all salaries, and the total expense is less than 5% of the entire expenditures for the Panamanian economy. In terms of exports, they represent an amount of no more than 8.4% of Panama's total export earnings. Since the average annual growth rate for total export earnings is 8%, it clearly is possible for the impact of the demilitarization of the Canal Zone to be absorbed rapidly.*

Second Thesis: *The presence of military bases in the country has had an elevated cost in economic terms in recent years since they have brought about economic interventions that are costly for the country. The effects of the economic sanctions imposed on the country last decade and the December 20, 1989 invasion -both directly linked to the military presence of the United States in the country- resulted in a total loss between 1988 and 1994 equivalent to 7,170.6 million balboas at current prices. This represents 1.28 times the GDP for 1994. Furthermore, it is estimated that the economy*

*Panamanian economist, professor at the School of Economics of the Universidad de Panama, and Director of the Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES), a member of CRIES network.

registered 1,908 million balboas less activity than there would have been had there been no sanctions nor the 1989 invasion.

Third Thesis: There is evidence that the military bases are an inefficient use of the geographic position of Panama as a scarce resource. Civilian use of the transit zone is notably more than military use from the strictly economic point of view.

Fourth Thesis: Converting the bases to civilian economic use is not only suitable but necessary since the pretensions of the United States do not mean economic benefits for Panama. For some time now, US policy has aimed at a reduction in military spending, which according to many analysts will bring about a significant drop in the level of purchases and employment. The estimates for residual employment from the bases fluctuates somewhere between 500 and 1,000 persons. On the other hand, the idea that it is possible to obtain preferential trade treatment from the United States with a new military commitment does seem to be an idea which would be feasible in practice. A final argument that US military presence is absolutely necessary in order to attract foreign capital does not hold, since it does not explain the increased flow of international finance towards countries where there is no foreign military presence at all.

Fifth Thesis: For the process of turning the military bases over to civilian use to be successful, a new style of development is necessary, one that aims to have activity based on appropriate levels of productivity and qualification of the work force, so that workers may be paid enough to allow them to meet their basic needs and make progress in material terms.

The Dominican Republic: The end of strongmen and the new institutionality

Miguel Ceara Hatton ()*

The purpose of these notes is to describe the panorama within which the new government of Dr. Leonel Fernández will exercise power from 1996 to the year 2000 in the Dominican Republic.

The facts

Three candidates ran in the 1996 elections: Mr. Jacinto Peynado of the Social Christian Reform Party (PRSC, the party of Joaquín Balaguer), Dr. José Francisco Peña Gómez of the Dominican Revolutionary Party (PRD), and Dr. Leonel Fernández of the Dominican Liberation Party (PLD). Fernández received the blessing of 87-year old Juan Bosch after he announced his retirement from politics.

In the first round of the elections, the PRD got 42% of the votes, the PLD 37%, and the PRSC 15%. In the second round, the PLD allied with the PRSC in a Patriotic Front against the PRD, with 42-year old Dr. Leonel Fernández coming out as the winner.

The economy

In the late 1970s, the country's export earnings were close to 1,000 million dollars. Some 60-70% of this was from sugar, and the rest came from coffee, cacao, and tobacco. During the 1980s, and in particular during the government of Dr. Jorge Blanco, in the midst of a foreign debt crisis and a spectacular fall in traditional exports, the economy began a change towards the export of services in a rapid but traumatic transition that was costly in social terms. In particular, tax-free zones and tourism were developed, increasing the exports of goods and services to more than 2,500 million dollars in 1995.

The real legal minimum wage has gradually been increasing, and in 1995 it was 12% over what it was in 1980, although the GDP grew by 1.54 times in real terms during those years, resulting in a per capita income of US\$1,800 in 1995.

The level of absolute poverty has declined between 1991 and 1995, but it is still high (about 50% of the population is poor). Income distribution has worsened and unemployment has dropped from an average of about 20% in the 1980s to 15-16% in the 1990s.

(*) Dominican economist, Director of the Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) a member of the CRIES network in Dominican Republic; member of the CRIES Board of Directors, and recently elected General Director of Investment and Commerce of the Asociación de Estados del Caribe (AEC).

From 1986 to the end of his term, President Joaquín Balaguer directed a vast program of construction over a period of ten years. Dams, highways, ornamentation, waterworks: in short, everything from necessary works to pharaonic lavishness with no economic sense and even less planning. Schools and hospitals were built where none were needed and they were opened without equipment and materials, poorly provisioned, or the money and equipment was simply stolen. Streets leading nowhere, bridges with no access roads, water mains with no distribution system in the cities, corrupt construction practices, inauguration of works that were not finished, lack of maintenance, etc.

This pace of public works, averaging 8-9% of the GDP over the last ten years, has been accompanied by an absence of materials and supplies and a complete deterioration of public services.

The reforms and the agenda of the PLD government

The country has gone through a process of discussion, the introduction of economic reforms, and the postponement and modification of these reforms. We find ourselves at a point where many of the reforms announced in 1990 continue to be discussed, as is the case with the reforms to health care, the justice system, and the energy law.

There are reforms that continue to be discussed and that have been executed in part, such as the financial reform, although it is an incomplete proposal because it does not include the development of long-term capital markets. With some reforms, a legal framework was created but not applied, as is the case with the reforms to the administrative career and the civil service. Or there have been deficiencies in their application, as in the case of the labor reform.

Others have been executed but are incomplete. For example, the import duties reform needs to go further and no reform has been made to the customs authority. In the case of taxation, there are no stipulations that would recognize adjustments for inflation and establish returns for the export sector. Lastly, some have been applied with relative success, for example in education, and others have been sped up by President Fernández during his short period in office, as is the case with foreign investment where the law has passed but there are no regulations to accompany it.

Nonetheless, the most serious thing about this scenario is that there is no central pivot around which to articulate the proposals and the reforms that would define a rational direction. Instead, there are vector forces in different directions, the result of which still seems diffuse. These factors have to be removed in order to be able to carry out the reform process to which the government of President Fernández is committed.

Five hypotheses about the reform process

The first hypothesis is that the announcement, public discussion, and the decision to execute "reforms" has a political origin to be found in the situation of the crisis of rule and political legitimacy (the 1990 election crisis). This crosses with the objectives of other actors who although they had an economic agenda that lacked coherence —the

rationale for which was invented after the fact— they did not have the power necessary to execute it.

The weakness of the reforms lies in the political origins of the process, and that is my second hypothesis. Since the reforms were the consequence of negotiations so that Dr. Balaguer could continue to do more of the same in the setting of macro-economic equilibrium in order to counteract the crisis of rule, this led to the commitment to reform having a very weak basis.

The third hypothesis I put forward is that in the absence of a crisis of macro-economic imbalances, the real implementation of the economic reforms is postponed until the political and institutional framework of the country is transformed. This leads to the fourth hypothesis: a more transparent and institutionalized society is not compatible with the present political system that bases itself on arbitrariness and a combination of authoritarianism and favoritism.

The absence of a credible justice system and clear rules gives strength to the authoritarian and centralized power structure, creating a logic of relationships of favoritism and protection in which one has to take shelter under those who accumulate political power or economic power and who can make use of their discretionary powers and wield influence.

All the above leads us to the fifth hypothesis: in the absence of domestic forces capable of generating the institutional transformation necessary to give coherence to the State and to execute the reforms, a traumatic process of enslavement will come about, caused by outside political and economic forces that will force the domestic institutional adjustment needed in order to make local procedures more transparent and homogenous with international procedures. This presents us with a dilemma: isolation in order to maintain the political and economic structure or entry into the world through the new modality of belonging to some regional arrangement for negotiation, investment, or regional commerce.

The dilemma is how to make the changes and carry out the reforms in a society that is inculcated with a political culture of illegality and a twisted way of applying the rules in order to not remain isolated and not become enslaved by circumstances. More so, perhaps the most difficult and most complicated dilemma will be how this structure raised in that culture will be capable of making changes to the ways in which Dominican society operates, changes that will undermine its ways of exercising that power and that, in the end, do not make a confrontation necessary, a head-on clash that destroys that culture and those practices. Those are the real challenges being put to Dr. Leonel Fernandez and the PLD who will govern in the Dominican Republic until the year 2000.

The Oaxaca Declaration: Framework for an alternative to structural adjustment

The 1980s was marked as one of the periods of greatest growth of democracy, but at the same time, it was characterized by a deep economic and social crisis in Latin America and the Caribbean. To counteract the crisis, the International Monetary Fund and the World Bank entered with their orthodox prescription for economic reform: short-term stabilization measures followed by a more thoroughgoing package of reforms to the productive structure of the economy: the structural adjustment. This model, applied practically in a uniform fashion in all countries of Latin America and the Caribbean, has been a resounding failure.

The need for economic reform in Latin America (as well as in the countries of the North) is obvious, but the solution does not lie in the blind application of this ideology. The inequity in the model lies precisely in the assumption that favoring a small group of economic conglomerates (under the pretext of making them competitive internationally) will be positive for the whole of the economy, including micro, small, and medium business.

Under the neo-liberal model, economic growth, when it comes, has not created opportunities for income generation for the poor whose most important asset is labor. It is imperative that the domestic market be enlarged by means of remunerative salaries and an increase in domestic demand. The best way to attain economic equity and fight poverty is not the provision of palliative short-term funds, but rather an appropriate macro-economic policy that would reactivate the economic apparatus, generating employment for the whole population.

It is equally important to achieve gender equality, fighting against gender inequalities both in the sphere of the State and in society. Women's struggles and demands -differing depending on the society they are part of- should be respected and valued in a truly democratic context. A project or program should not be considered successful unless the economic and social situation of women is improved.

Sustainable development should not only be based on environmental protection, but also on social equity and equity between generations -equity between the present generation and future ones. There are not enough natural resources to continue with the existing pattern of consumption in which 20 percent of the world's population consumes 80 percent of the resources.

An alternative vision of development also needs new criteria by which to measure the results of economic and social programs.

There should be a redefinition of the calculation of National Accounts, such as measuring the GDP by taking environmental costs into account. Measurements should be considered for the common wealth of natural resources, to measure things such as soil erosion and deforestation, as well as the health costs stemming from toxic waste or garbage and the pollution of the air, soil, and water.

Instead of the present approach which only considers the progress made with macro-economic indicators as the yardstick by which to measure the success of a development program, the basis for an evaluation which every development plan should include lies in the principles of economic, political, and gender equality, and environmental sustainability.

A fundamental pivot for an alternative agricultural policy is to ensure the participation and presence of small-scale producers in the processes of modernizing the structures for production. It is essential that there be a technical reconversion of the sector in order to improve returns from production. There should be a projection of campesino unity towards agro-export activities at the same time as their linkage to the national market and production for their own consumption is promoted. It is not enough to formulate sector or regional policies: it is necessary to take the conditions and needs of the micro-sectors and micro-regions into account and to design, together with representatives from those sectors, specific policies which answer to these.

Food security should be based on the appropriate expansion of the production of staple foods, on greater encouragement for the production of vegetables and fruits, on national livestock raising, and on sustaining poultry production.

Regarding gender specific considerations for agriculture, there is a need to involve women campesinas in the agriculture programs and in the production and technical support provided by public and private institutions in the sphere of rural development. For this, it is essential to alleviate the burden of domestic and reproductive labor that falls unilaterally on women.

It is necessary to carry out a de-concentration of agricultural resources and capital. Among other measures, the process of agrarian reform and transferring of land should go further, as should the democratization of farm credit, and there should be broader access to technical assistance. The channels for distribution and for information should be de-concentrated and small and medium farmers should have access to the basic infrastructure and public services.

There should be a process of rationalizing the access to and use of farmland by small and medium farmers so that it is used as it should be and with a view towards sustainability, supported by systems for a proper ordering of the land, as well as zoning and the issuing of property titles, above all in campesino areas subject to a great deal of instability due to an unclear legal situation.

It is necessary to set up a credit policy that includes interest rates in keeping with the conditions faced by small and medium farmers. As well, it should consider different grace periods in accordance with the specificities of their production systems. Short-term operative

conditions framed within integral training processes that promote self-management and economic sustainability should be assured.

Sustainable agriculture requires a different kind of training from the research workers and extension agents who work with farmers. Fast and easy access to toxic chemical products to deal with insects or plant diseases will have to be substituted for with a more integrated knowledge of the cultivation systems, an understanding of the interaction between the soil, the plants, and the animals of the establishment, and the capacity to work with the farmers to come up with viable and sustainable methods. Commercialization is one of the factors external to the establishment which most affects the transition towards a sustainable orientation for agriculture. It is necessary to apply measures which would improve domestic and external marketing of foodstuffs in order to avoid a duplication of the system in which all the incentives and infrastructure are for export products while there is a shortage of food locally. For this, pricing and taxation policies that give an incentive to farmers to supply the local market would be necessary, as would an appropriate form for setting prices on imports that would allow for the goods produced there to be competitive.

Regarding industrial production, this should not be artificially grafted onto the economy, but rather should commence from the roots of agricultural production or should complement that production. Small or medium and decentralized agro-industry may be the most appropriate.

Decentralized agro-industrial production would create jobs in secondary cities and rural areas, generating income and markets in the rural sector, thereby reducing the pressure to migrate to the urban centers. In terms of exports, it would increase the aggregate value of these at the same time as reducing the instability of prices affecting raw materials. It would also tend to reduce imports of inputs for agriculture. Differentiated credit policies that satisfy the needs and reinforce the particular capabilities of each area of industry should be implemented. Only in this way will limitations to accessing resources for production be overcome.

The small business sector is calling for a development policy that would contribute to the promotion of economically viable businesses that could bring about an appropriate concentration of capital. This means designing policies with the following objectives: modernization (of products, technology, administration, and commercialization); selective growth (selection of firms and branches of business to be helped); improvement of managerial and administrative capacity; promotion of inter-industrial complementarity; access to and improvement of the legal situation; and, promotion of technological change.

Education, health, and other social services should be considered not only as a way to alleviate poverty but also as investments in the future. Health and education services should be strengthened in keeping with the requirement for greater participation and consideration of the different groups in society.

Any production policy, whether for agriculture, services, or industry, should consider the worker as the principal basis of the economy and

democracy. Setting the minimum wage, for example, should take into account not only the costs of reproducing labor but also the capacity to provide for a life with dignity and to consume the products of labor through an increase in the domestic demand. Salary policy should no longer be a pawn in the fight against inflation and a way to attract foreign investment and it should become a lever for growth.

Trade relations should serve as the complement to the development program articulated by society. Trade should not be an end unto itself, and the free trade policy is not necessarily the most appropriate. Trade should be a valuable instrument for development, conditioned by fair and stable rules.

A first and necessary stage in defining appropriate trade policies is the democratization of the negotiations on international trade agreements. The signing of any pact for trade and development should be the culmination of a broad process of democratic discussion and debate in which the entire population can inform itself amply, issue an opinion, and participate through their representatives.

Another element for a qualitative change is the diversification of the destination of exports from Latin America. An intensification of inter-regional exchange and South-South commerce should be sought after. The goal is not simply to increase trade, but rather to decide how and for what there should be trade in order to attain sustainable development.

For such development, the reform of the finance sector is indispensable. This calls for the transformation of the banks into instruments at the service of the development of the population instead of being a means to facilitate the flight of capital and the transfer of domestic savings abroad. As well, a network of banks to foment foreign trade should be formed which, with loans for production and commerce would give support to the commercial insertion of the firms.

Regarding investment policies, each country should be able to specify the conditions under which foreign investment can contribute not only to economic growth, but also to sustainable and equitable development.

Foreign capital should express itself in the creation of new firms which effectively increase employment and produce goods that can improve the competitiveness of the export products or broaden the access of wide segments of the population to consumption.

In order to redefine the insertion of Latin America and the Caribbean into the new international scenario, another strategy for development should be formulated that backs up this entry. Within this framework, the transformation of the State is essential. In the structural adjustment programs, the World Bank and the IMF have defined this transformation as the reduction of the role of the State. This concept of a minimal State is inappropriate for the attainment of sustainable and equitable development.

It is necessary to move towards a reform of the State that broadens the participation of society in the political process and that makes it viable to make the political and institutional innovations in order to define and bring about a new model of sustainable and equitable development, as well as to consolidate democracy.

A restructuring of the State should be carried out which gives more force to the transfer of resources and jurisdictions to the municipalities and communities, as well as the de-concentration of economic activities.

All the operations of the State, including the process of negotiating conventions with the multilateral development banks, should be transparent and the result of a full public debate. This democratic process requires the availability of information about the governmental programs and agreements for foreign cooperation.

The presence of the State in the area of health is fundamental in the sense of guaranteeing universal access to those services. The State should also offer health professionals at all levels education in order to acquire an awareness about ' the treatment of gender issues, both at the level of defining health policies as well as in providing attention to the users,of the services.

It is no longer realistic to expect that a single model for development will come about. This will never be achieved by imposing models constructed in the capitals of the world. It has to be based on the experience at the grassroots level and the active participation of all sectors of the population in the design, implementation, and evaluation of economic, social, and environmental projects and programs.

The authors offer this document not in order to implant another model, but rather to stimulate a debate on the appropriate objectives and strategies in different countries of the region. The principles of economic, political, and gender equity and environmental sustainability should guide any program for development or economic reform, and the progress made with these questions should be the criteria for their evaluation. Decisions about what kinds of production, its orientation towards the domestic or international market, industrial policy and the role of the State, among other things, fall to the peoples of Latin America and the Caribbean.

Women and politics in the Greater Caribbean: Balance of and challenges for research and feminist action

Ana Cecilia Escalante (*)

The gender perspective implies an epistemological break, perhaps the most important in contemporary social science (Harding, 1991; Fraser, 1989). It has to do with the acknowledgment of a dimension of social inequality which has so far not been dealt with, subsumed in the economic dimension in the theories of class and in the social stratification (De Barbieri, 1992). It has to do, at root, with a novel epistemological position, critical of traditional social science.

For the region called The Greater Caribbean, it is still true what Max Weber (cited by Barbieri, 1992, p. 2) affirms about modern western societies in the sense that the present social organization has not in essence changed the archaic biblical societies, only their appearance. Paraphrasing Weber, we can say that contemporary Caribbean and Central American men have few differences with those archaic biblical patriarchs who had their way with their sons, daughters, herds, and male and female slaves. That androcentric bias has also characterized the development of patriarchal capitalism and its effects: poverty, social inequality, and disintegration.

Since the 1960s (Giddens, 1992), the women's movements in their different expressions have had a great impact in many spheres of social and intellectual life of the region, and in the following decade, a new stage of social research began in the Caribbean, procuring to apply the gender analysis (Rivera, 1993) to problems linked to the development of patriarchal capitalism in Latin America and the Caribbean. Research work associated, on the one hand with feminist currents, and on the other with practices or strategies for survival put forward by women to deal with the crisis was carried out in all countries of the region, making it evident that social research from the gender perspective implies a necessary historical specificity (Serrano, 1993) since the feminine condition remits to a biological/social and generic/cultural universal condition, a condition which should be considered, however, in the context of the heterogeneity of each socio-economic formation: the existence or not of authoritarian models

(*) Costa Rican sociologist, professor at the Universidad de Costa Rica (UCR) and associate researcher for the Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE), member of the CRIES network in Costa Rica.

of domination (countries of the Southern Cone), living through a situation of war (Nicaragua), or colonial domination (Puerto Rico).

Critical Balance

In the Greater Caribbean, a priority is to link research with action that can transform the daily life of women. In this regard, a relevant point is that the relationship between women researching the gender issue and women feminists varies in the different countries, going from a complete lack of connection to mutual tolerance and collaboration, but not without conflict. In spite of it all, those studies with a cultural focus that analyze aspects related to identity or to violence against women have been identified as priorities. Furthermore, independent of the variations between the different zones and countries, almost always research is done on the classical issues linked to employment and the role of women in the practices or strategies for survival and the domestic arrangements in the face of the crisis. Presently, the principal interest revolves around the action of the State, both nationally and locally. However, research into the relationship between women and the State has been neglected.

Sustainable Development, Poverty, and the Feminization of Poverty

The unequal international economic order, the terms of international trade, and the foreign debt in the long term explain the structural character of poverty in the region of the Greater Caribbean.

Central America is characterized by the application of neo-liberal economic policies, translated into programs for structural adjustment (SAP) that explain the trend towards the growth of extreme poverty. For its part, the Greater Caribbean was always oriented towards consuming what it does not produce and to produce what it does not consume, since basic determinations of economic management have been decided outside of the region. This sub-region confronts a serious economic stagnation and a crisis of reentering the world economy.

In general, it has been noted that the negative social impact of the SAPs is due to: disassociation between the economic and social spheres; short term character of the policies; viewing the social issue as one of compensation and not as a central theme of productive development; lack of relation between the dimension of the strategies and the dimension of the problems; little linkage between the macro-economic policies and the possibility for a micro-economic response by the economic agents; absence of a leading role for the majorities in the development strategies; lack of clarity in articulating the macro-economic processes of globalization and commercial opening with the reality of the frameworks for production; and, absence of putting forward sustainable use of the resources and respect for the quality of life in the environment in the challenge of growth.

In the Central American region and the Caribbean, women are predominant among the poor and present trends indicate a progressive increase towards disproportionate representation (Anderson, 1994).

The increased feminization of poverty in Central America is explained by: the economic, political, and gender obstacles that exist for an effective incorporation of women in the social and economic processes; the increased participation of women in the context of survival (Fletcher and Renzi, 1994); the important role played by women in dealing with the crisis, both through invisible and unpaid domestic labor and through their increasing entry into the labor market, albeit under disadvantageous and discriminatory conditions (Pérez and Pichardo, 1994); the drop in income of women, withdrawal from the labor market, and deepening deterioration of their living conditions, in general despite increased levels of professionalism and education (Fletcher and Renzi, 1994); the increase in extreme poverty and the inclusion of new contingents of mid-level segments of society, with conditions of poverty and pauperization becoming generalized (Fletcher and Renzi, 1994).

Regarding the sub-region of the Caribbean, strength is given to the hypothesis that the burden of reproductive labor is so large that it not only severely limits the participation of women in the political sphere, but also negates the impact of the favorable changes that are happening in this field. Different factors have been identified, that when combined, explain this overburdening.

The struggle of women of the Greater Caribbean, besides expressing itself against situations of poverty, social inequality, racism, imperialism, underdevelopment, and violence in the region, should include the struggle against gender discrimination. In this regard, the principal challenges for women in the Greater Caribbean consists in: converting the struggle against poverty into the central issue for economic development as a condition for the integral development of women; building the capacity to support women so that they may deal with their immediate practical needs; strengthening their leadership role in the struggles for survival; continuing to build the theory and practice of an equitable view as a development alternative (between and within countries), one that is participatory, integral, sustainable, and reliable; and, lastly, exploring ways in which these models can be accessible to all women, strengthening their power in dealing with governments and altering the balance of power in society.

Women, Development, and the Environment

Strategies for sustainable development in the Greater Caribbean should respond simultaneously to two critical challenges: poverty and environmental degradation. It has been possible to establish that in those places where there is a high concentration of rural poverty, ecosystems also tend to be fragile, as can be seen in vast zones of Central America. The situation in the Caribbean is equally acute. Governments have continued to apply development policies that are not sustainable, and this makes the fragility of the Caribbean ecosystems even more acute.

The United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) held in Rio de Janeiro, Brazil in June 1992 introduced substantial recommendations about women, the environment, and development. Therein, the principal lines for reflection and analysis are:

1. *The impact of environmental degradation on women. It is necessary to carry out more and better research into the impact as differentiated by gender.*
2. *The supposed responsibility of women for environmental degradation, precisely because of the tasks that traditionally have been assigned to the female gender to carry out in society: cutting firewood, feeding the family, making purchases, disposing of garbage, teaching children wasteful habits (Birgin, 1992).*
3. *The link between women, poverty, and the environment can lead to a position of vindicating a supposedly privileged relationship between women and nature or the environment. This argumentation runs the risk of ending up supporting the traditional division of labor and its corresponding gender bias, and assigning women the additional chore of taking care of the environment.*
4. *Environmental degradation is directly related to the unequal distribution and consumption of resources, production systems based on capitalist profit making, and the role of the military regimes as the biggest polluters and consumers of resources.*
5. *The close relationship between the causes of the violence and the poverty suffered by women and the causes of the problems of the environment or sustainability.*

The challenges consist in having it so that women be active subjects in defining a strategy for sustainable development, contributing at the same time to the processes of democratization and the strengthening of civil society.

Women's Political Participation, Leadership, and Organizations

Major contributions in research and reflection have been made about the active participation of women in the popular liberation and revolutionary movements, especially in Nicaragua and El Salvador. As a result, the thesis can be sustained that the personal experience and the political practice of women who took part in those movements have increased their awareness about the fact that inequity between genders goes beyond national independence, economic development, democracy, or socialism (Caulfield, 1974; Navas, 1983; Gargallo, 1987).

The characterization of the political reality in the region looked at from the gender perspective shows us that the political and economic theories upon which the institutions and the practices of the Central American and Caribbean states are based—besides those of society at large—assign the «man» a central place in the political sphere and shut women up within their households, assuming that they are politically, socially, and economically dependent. Therefore, the «social contract» has traditionally been made between governments and the men, and the relationship of women with the State and with

other power centers have been indirect and with intermediation by men.

In the Caribbean, the traditional institutions for politics —the political parties— have been questioned, as have the labor unions, because they have not been able to restructure their activity in accordance with the new times and needs (Rivera, 1993). Meanwhile, in civil society new initiatives have arisen for participation and leadership at the neighborhood and local levels. These are looking for concrete and rapid actions that are more efficient than those of the governments and the multinationals in order to meet the needs of the people. There has been an enormous proliferation of non-governmental and local development organizations of different kinds and with different objectives. One outstanding characteristic of these initiatives is the strong presence of women as leaders of these organizations.

Many education institutions working on gender relationships have begun to establish bridges between academic research and action, such as for example the Women and Development Unit of the University of the West Indies in Barbados, the Coordinating Body for Non-Governmental Organizations for the Area of Women in the Dominican Republic, and the «La Corriente» [The Current] Regional Program in Central America.

Democracy and Human Rights with a Gender Perspective

The women's movements of Central America and the Caribbean have participated actively in the re-conceptualization of their rights as human rights. However, it has still not been possible to link development, democracy, and human rights —all with a gender perspective— conceptually and programatically. The search for these simultaneous and related objectives implies changes that go beyond the productive structures and the State apparatus in order to involve the different strata of civil society and to restructure ideals, cultural patterns, and values of women and men in the region (UNDP and other, 1994).

Critical Elements for a Proposal of Research / Action

The processes of research/action about women and politics assume that women should be active subjects in all the actions, procedures, and techniques that will be used throughout the whole process, and that these should procure to facilitate the participation of women, taking into account their gender condition.

It is important that in the programs and projects in which women participate actively, the traditional roles assigned to women are not reinforced, and nor are the relationships of inequality, domination, violence, or discrimination between men and women.

In this regard, the Gender in Développement approach seeks to empower women, starting with the transformation of the unequal relationships between men and women. For this reason, it questions the socially-established relationships of power. Society with its

different bodies should demand real participation with shared responsibility in all the processes, thereby exercising a real class of citizenship in which women acquire their spaces, rescaling the political, and eliminating the exclusivity of the institutionalized processes as the only ones that are carried out in the political sphere.

The carrying out of any research/action should be considered to start from "communication with a gender perspective» which would contribute to demystifying discriminatory patriarchal models, unveiling the roles of women in the processes of development, re-creating the specificities of women (class, ethnicity, age, religion, nationality, etc.), transmitting the needs and interests of women, promoting their active participation in the processes of dissemination and communication and a critical reading of these, and lastly, questioning the power structures within the patriarchal societies.

Participatory research/action should be seen as a space for confrontation between popular wisdom and scientific knowledge, the objectives of which would be the production of a new body of knowledge with a capacity to make transformations and which nourishes a new social practice. The rescue and use of the experience of women breaks down the structure and nature of traditional scientific knowledge and the way in which this is generated (Hernandez, 1996).

From the feminist perspective, this proposition of researching in order to transform has a different connotation since its value lies in the need for the women belonging to the popular sectors to have access to and to generate a particular body of knowledge that would increase their belligerence in the processes of resistance and the overcoming of subordination.

The Rider and the Spur: Notes about military and political power in post-war El Salvador

Miguel Huezo Mixco (*)

Military institutions in Latin America have been at the center of the principal political and social changes for several decades. In Central America, this central role has been reduced since the political opening for the participation of opposition groups and the institutionalization of suffrage as the democratic mechanism for changing governments. Both occurrences indicate that significant changes are being made in the political systems of the nations of the region: the principal actors are undergoing a process of repositioning and rescaling their arena for activity, and the military institutions are not exempt from this.

The armies of Central America are currently faced with a process of change related to two basic aspects of military life:

- 1. Redefinition of their position and their role in the political system in line with the new regional context.*
- 2. Redefinition of their military doctrine, value system, organizational structure and functions, in line with the more general process of change that all armed forces around the world are currently undergoing.*

The process is a complex one which above all implies establishing new relationships between the civilian and the military. The foundations for these relationships have begun to be laid with the debate opened by both actors on the new role of the armed institutions, and the discussion is open and frank in this regard.

With that as the context, readers of this issue of Pensamiento Propio are presented with an essay by Salvadoran writer and researcher Miguel Huezo. He presents the dilemmas currently before the army of El Salvador in relation to the civilian actors in the political transition.

This essay is part of the progress made in a study promoted by the CRIES Association in three Central American countries: El Salvador, Honduras, and Nicaragua. In coming issues we will give our readers articles on the other cases studied in order to make an active contribution to the debate being carried out around the issue of military institutions in Central America.

Only a few years ago, the Central American nation of El Salvador finished a military conflict and began a process of democratization in

(*) Salvadorean writer and associate researcher to the research team of the review *Tendencias*, a member of the CRIES network in El Salvador.

its political system which has meant the repositioning of the different actors, among them the National Army,

The direction being taken by such a process of change has not been sufficiently well defined, and this makes the tendency of the new relationships between civilian and military unclear as well.

The article takes up aspects central to this situation and it analyzes, among other things: the new positioning of the Army within the Salvadorean political system; how the military institution is reacting to the process of change underway in the nation; and, the redefinition and new distribution of functions between the military apparatus and the recently-formed National Police.

It also looks at how civilian actors are reacting in regards to the military institution, in particular the attitude adopted by the legitimately constituted civic authorities and the most representative economic groups in Salvadorean society. These demand that the Army carry out activities to ensure their public security on the one hand, and on the other, that new roles be played within the scenario of change.

The events of last March offer a privileged opportunity to understand the complexity of these relationships and the trends in their evolution. Although the military was not the principal protagonist in those events, through them it is possible to identify modifications undergone by the Salvadorean military in its relationships with the legitimately constituted authorities and economic groups which have different ideas about the role that the military institution should be playing as part of the political transition.

In this setting, the most conservative sectors in agriculture decided to pressure governmental authorities to have the army once again take control of activities which would ensure their security as citizens in the face of the high rate of crime in the country

This demand provoked varied reactions among civic authorities, political organizations, and other sectors of production in favor of modernization and put the Armed Forces at the center of a public debate.

As the author states, «At present, forms of relationships between civilian and military that 'belong to the past' still exist in the midst of an emerging trend to build new relationships of power within the new post-war setting", relationships of power which looked at from any position, affect an actor and former protagonist of the changes, the Armed Forces.

Democratization, governability and political actors in the regional integration process. Reflections on Central America

Carlos Sojo(*)

Introduction

The democratic period begun in the region in the 1990s has allowed for an expansion of the dialogue between the Central American governments, but it has not contributed to there being more dynamic progress in the general process of integration.

Democracy spurs the process of integration in the same way that integration favors the process of democracy. Nonetheless, there is no dependency relationship between governability and democracy. The definition of a complementary relationship between the process of integration and the democratic form taken by the political regime is what underlies the reflections made in this document. Aside from that, in this document we try to set down the implications of the process of integration in the development of democratic governability in the emerging regimes or in process of being consolidated in Central America.

Regional integration and democratic governability

To make an analysis of this topic, it is necessary to make a kind of classification by variants. For the variant of **Integration**, one may talk of integrated societies (such as the European Union) and ones that are not integrated which have programs underway in order for there to be integration. In the case of Central America, there are positive indications (on the plane of integration) with the countries of what is called the "Northern Triangle" (Honduras, El Salvador, and Guatemala), and negative ones for the three countries in the south and Belize. Regarding the variant related to the fashion in which the political regime become homologous with **democracy**, two values may be supposed: consolidated or unconsolidated. Lastly, there is the variant of **governability**, which since it is treated as a continuum defined by situations making it difficult to make empirical observations, is situated in a dual setting of «high-to-medium» and «low».

(*) Costa Rican political scientist, researcher at the Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) in Costa Rica.

One case of a society with a consolidated democracy and high-to-medium governability appears to apply exclusively to the situation of Costa Rica. A second case would be that of societies with consolidated democratic systems but with low levels of governability, such as Honduras. An unconsolidated democracy which shows a situation of high-to-medium governability is El Salvador because it presents an interesting development of mechanisms for social consensus-building and spaces that are open for political dialogue which suggest that there are possibilities to resolve conflicts within a democratic frame. Guatemala and Nicaragua can be placed in situations of low governability, the former due to the continuing war and the latter due to the fact that the first transition government has yet to conclude and due to the seriousness of the social problems and the excessive atomization of the political spectrum, making conditions difficult for an aggregation of interests and the empowerment of political dialogue.

This asymmetry in the state of development of the democratic regime, in the degree of governability, and in the balance of possibilities for acting socially seem to be one of the principal obstacles in the way of expanding the process of integration. Notwithstanding, the case of Costa Rica considered as isolationist allows for the postulation of the hypothesis that perhaps the possibilities for integration are reduced in societies with fewer problems of domestic social disintegration, since in these, the benefits of a greater linkage with their neighboring countries is not clearly perceived.

A plausible proposal is that there needs to be a basic harmony established between the situations of the political regimes of the area in order to make progress in a qualitative broadening of the integration process, distancing it from the present mercantilism which characterizes it. This can only be done within the framework of an experience in consolidating democratic practices and institutions which would ensure the satisfactory presence of ways to meet the different and disputed expectations of society.

Economic challenges to the governability of Central America

In the countries of Central America, the expectations of the population are divided into two general perspectives: justice and growth. The expectation of justice has to do with the urgent need for social reform as a response of the State to the needs of major segments of the population. The expectation for growth is allusive to the demands of powerful minorities that do not see a prospect for progress and development in a surrounding of political and military conflict, together with erratic initiatives in economic policy. From both viewpoints, the end of war is the starting point for making progress in terms of social interests and the relaunching of economic activities. Equally clear, however, the end of armed conflict should go hand in hand with a progressive program for democratization.

In all the countries where there was a domestic military conflict, there have been processes of political negotiation which have resulted

in success (Nicaragua and El Salvador) or which continue to develop (Guatemala). Political negotiation has occurred simultaneously with the neo-liberal economic reform. Peace arises at a moment when the capacity of the State to meet social needs is shrinking, and this is why there is an extraordinary relevance of the policies for compensation to mitigate resistance to the changes and to demonstrate that things are without a doubt better than they were in the immediate past. There have been more and more effective initiatives to create multi-partite mechanisms for economic and social consensus building (concertación) in El Salvador and Guatemala, while in

Nicaragua there has been very little progress. The limits to harmonizing policy and the possibilities for lasting progress in a process of integration capable of overcoming the mercantilist bias have a lot to do with the evolution of the dynamic of the State, the political implications of the restructuring of production, and the possibilities for social and economic consensus building.

The dynamic of the State

The full incorporation of the countries into the economic current flowing out of Washington is reflected in a reduction in the magnitude of the weight of the State in the economy from levels which were already reduced, as in the cases of Nicaragua, El Honduras, and Salvador. This situation shows that there is a crisis of public affairs in Central America.

The origin of the revenues for the State serve as an indicator of the extreme incapacity of the Central American states to organize taxation structures based on elementary principles of a just distribution. The unequal distribution of the tax burden, expressed in the limited presence of direct taxes, has not been noticeably improved in the years of adjustment, and in some cases it can be seen to have gone backwards.

The persistence of the fiscal deficit at unmanageable levels or the irrational search for balance at any cost are indicative that the final destination for public resources, far from contributing to legitimating, feeds practices at time illicit based on personal aspirations and originating from authoritarian assumptions. This generates an ample lack of confidence in public sector affairs and their agents, and it is difficult to build material supports for the budding democratic processes on this basis.

Restructuring of production

The effect of the stimulation of activities to produce sellable goods and the services of private finance and commerce is closely conditioned by the possibilities and requirements of the policy. In Costa Rica, the policy indicates gradualism, in El Salvador, the dynamic of the political negotiation of the war has not slowed

the pace of the reforms noticeably although more so than in any other country in the region but it has precipitated the appearance of mechanisms for social compensation, in Guatemala, the instability of the political regime has not allowed for a sustained application of economic reforms, at least until the crisis of 1993.

Likewise, the results of the economic policies are very much conditioned by the weight of the political play. In Costa Rica, it has been possible to push ahead with radical reforms in the midst of a climate of social stability because resistance is mitigated periodically in the framework of the certainty of the electoral cycle. In El Salvador, a feeling of pressure has developed and commitment to postpone the social demands has allowed for the greatest economic growth in the region in recent years. In Guatemala, the high political cost of beginning reforms each time that the political crisis provokes ruptures which threaten a return to the non-democratic past, has led to a state of effective social veto power. In Nicaragua, the magnitude of the inability to find common political ground appears to be blocking the formation of minimum consensus which would make it possible to launch a stabilization program with economic growth.

The potential for not being able to govern (un-governability, unruliness) in the latter three countries stems from the postponing of the demands, especially those from the least well off groups who have suffered long decades of prostration. This situation calls for a fundamental change in the orientation of the priorities for public spending. Social compensation cannot mitigate the needs of the population forever. In order to make noticeable progress, a new commitment is needed from the State to procure domestic financing for social development.

As well, the strengthening of the economic model requires a broadening of levels of private investment which would ensure more lasting economic expansion, and this runs into different problems in each country.

Economic and social consensus building (concertación)

The first observation refers to the clear subordination of the mechanisms for consensus building. This subordination reflects the nature of the political problems which urgently require pacification. The problems arise when the bodies for consensus building continue to be subordinated to the political process instead of these bodies themselves generating dialogue and decision making which would contribute to the formation of a democratic political setting.

The attitude of the different social sectors towards consensus building is another factor limiting significant advances. While the popular groups look with enthusiasm at the albeit limited availability of negotiating room, the attitude of the business sector towards the Government is not always friendly and is conditioned by a political experience that is closer to authoritarian imposition than democratic exchange.

Another limitation is due to the fracturing of the agenda for negotiating social and economic issues, especially those to do with the labor-management relations and social policy. Perhaps the most pernicious effect of the firm distinction between social agenda and economic agenda in the spaces for consensus building is to leave in the hands of the government, in the best of cases, the bilateral dialogue with the business sector and the supervision of the economic policy. The risk is that the setting of the macro-economic goals condition on what it is possible to do on the social plane.

Towards an agenda for integration and democratic governability

The possibilities for a process of integration more extensive than that of the trade agreements require a redefinition of the role of the State towards a system for public affairs which is more socially efficient, capable of satisfying the demands of the population, especially those from the sectors least favored economically, at the same time as ensuring the rational use of the available resources. Secondly, it requires a transformation of production in order to make progress in the process of entering into the international markets, eliminating the aspects that undermine the social legitimacy of extroverted growth: the abandoning of the countryside and making labor more precarious. Lastly, it requires a process of a building of consensus around social interests, autonomous from the political dichotomies of the authoritarian period and realistic in terms of its scope and limitations. The whole of these elements should lead towards the deepening of democracy and favor the social integration that is the single most authentic prerequisite for a new strategy for regional-integration in Central America.

Progress towards integration depends on the willingness of the social and political actors. Three types of actors may be noted: governmental, dynamic business, and those who lose because of adjustment. The most promising aspect of the activity of the governmental actors has to do with the formation of collective initiatives for international policy. The dynamic business actor is the principal beneficiary from the integration of markets that has begun to be strengthened in the region. The political agenda for a process of integration that favors democratic governability in Central America appears conflictive and difficult to make concrete because the expectations of the groups guiding the policy are multiple and diverse. Despite the dialogue, the exchange of experiences, the mutual knowledge, and the search to define common interests are presented as the only routes along which it will be possible to initiate a new experience for regional integration.

Cinco tesis sobre las bases militares norteamericanas en Panamá

Juan Jované ()*

Dentro del debate nacional que transcurre a las puertas de un nuevo siglo cargado de esperanzas y desafíos, de promesas y peligros, el tema de la presencia militar extranjera sobre nuestro territorio ocupa, sin lugar a dudas, un lugar destacado. En el mismo participan no solo los más puros intereses nacionales y sociales, sino los más inconfesables intereses materiales, vestidos, eso sí, con el ropaje de una supuesta racionalidad económica.

El objeto del presente artículo es participar en el debate abordando en términos rigurosos los aspectos más importantes que lo vinculan con la esfera económica. Por esta vía se pretende introducir en el mismo una considerable dosis de referencia al testimonio esclarecedor de los hechos y al análisis sistemático de los datos disponibles. Se trata de promover una visión en la que el apego a la realidad y el análisis científico se impongan sobre la retórica vacía, la distorsión sistemática de la realidad y la creación interesada de falsas expectativas que tienen como objetivo perjudicar el proceso de perfeccionamiento de nuestra nacionalidad.

Con este fin se presentan cinco tesis en torno a la presencia militar norteamericana en Panamá, cada una de las cuales se apoya en el uso de un conjunto de indicadores y del resultado de algunas investigaciones cuantitativas recientemente realizadas. Las tesis propuestas se refieren a la factibilidad del desalojo de las bases militares, los costos recientes de la presencia militar extranjera, los beneficios potenciales del uso de las áreas actualmente ocupadas, así como a la urgencia de este proceso y las condiciones bajo las cuales el mismo debe abordarse para el beneficio del conjunto de la nación.

PRIMERA TESIS: El impacto económico de la presencia de las bases militares norteamericanas es lo suficientemente modesto para hacer posible que un retiro ordenado de las mismas no represente un choque negativo inmanejable para la economía panameña.

Esta tesis resulta evidente en cuanto se hace referencia a un conjunto de cuatro indicadores básicos diseñados para medir el impacto de las bases militares en forma dinámica, los que se presentan resumidos en un solo cuadro.

(*) Economista panameño, catedrático en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, y Director del Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES) de la Red CRIES.

Panamá: Algunos Indicadores Básicos del Impacto de las Bases Militares Sobre la Economía Nacional. 1993

<i>Concepto</i>	<i>Bases militares millones de B/.</i>	<i>Total de la Economía millones de B/.</i>	<i>% de las Bases sobre la Economía</i>	<i>Tasa de Crecimiento Promedio Anual en el Conjunto de la Economía 1970-1993</i>
1. Exportaciones ¹	203,2	2,429,9	8,36	8,0
2. Ocupación	5,218,0	819,959,0	0,64	2,7
3. Remuneraciones	92,0	3,031,3	3,04	8,0
4. Gasto Total ²	295,2	6,564,9	4,49	4,7

1. Neto del contrabando registrado.

2. Se refiere a tasa de crecimiento promedio anual en ausencia de choques externos negativos (calculada por vía econométrica).

Fuente: Contraloría General de la República y cálculos del autor.

Si iniciamos el análisis con las exportaciones en términos de valores corrientes se puede observar que las bases militares representan un total que alcanza a no más del 8.4 por ciento del total observado para la economía. Esta cifra, que en principio puede parecer abultada, se dimensiona mejor si se tiene en cuenta que entre 1970 y 1993 las exportaciones de bienes y servicios de Panamá, en términos de valores corrientes, se elevaron a una tasa promedio anual equivalente al 8.0 por ciento. Entonces, resulta clara la posibilidad de reabsorber rápidamente el impacto de la desmilitarización del Área del Canal. Esta aseveración resulta sostenible aún cuando, para hacer más estricto el argumento, se haga referencia solo al quantum de exportaciones. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios a precios constantes (de 1970) es de 4.6 por ciento para el período en referencia.

En términos de ocupación y remuneraciones la situación también parece manejable. En primer lugar las bases militares norteamericanas en 1993 representaron apenas el 0.64 por ciento de la ocupación nacional, mientras que las remuneraciones generales en las mismas se comparan con apenas el 3.04 por ciento de las remuneraciones vinculadas con la generación del Producto Interno Bruto (PIB). En este caso se debe advertir que en el período 1970-1993 la ocupación y las remuneraciones a nivel nacional crecieron a tasas promedios anuales de 2.7 y 8.0 por ciento, respectivamente. Nuevamente nos encontramos con un nivel de impacto plenamente manejable para el país.

Por lo que se refiere al impacto global sobre la economía de las bases militares norteamericanas, se puede observar que el gasto generado en las mismas representó un total equivalente al 4.5 por ciento del PIB de 1993. De igual forma esta cifra resulta manejable si se tiene en cuenta que de acuerdo a las estadísticas de la Contraloría General de la República entre 1970 y 1993, aún con el conjunto de choques económicos observados y de los hechos políticos y militares de finales de la

década pasada, la economía creció en términos reales a una tasa equivalente al 3.7 por ciento anual. Más aún, en un trabajo reciente realizado para el Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá se ha demostrado que en ausencia de choques la economía panameña muestra una capacidad de crecimiento real promedio anual de 4.7 por ciento¹,

1. Jované, Juan, *Choques Permanentes y sus Efectos en el Producto Interno Bruto. 1970-1994*, Centro de Investigación de la Facultad de Economía, Panamá, 1995 (inédito).

2. Los resultados completos están disponibles en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá.

3 Como hemos destacado en otra parte la actual política económica oficial, sintetizada en el documento «Políticas Públicas para el Desarrollo: Desarrollo Social con Eficiencia Económica» no hace referencia alguna a este tipo de objetivo nacional. Véase: Jované, Juan, *La Pobreza de la Política Económica. Una crítica al Enfoque Oficial sobre el Desarrollo Económico y Social*, CECADES, Panamá, 1995, p.p. 5 y 6.

Se podría argumentar que nuestro cálculo no toma en cuenta los efectos multiplicadores del gasto generado en las bases militares. Para enfrentar este hecho se utilizó el Modelo de Coherencia para Panamá (MOCEPAN), que es un modelo semicontable que contiene una matriz de transacciones intersectoriales, con el fin de calcular para 1994, utilizando un enfoque desagregado, el impacto directo e indirecto del gasto de las bases militares. El resultado a que se llegó es que el mismo alcanza apenas un 5.0 por ciento del PIB², por lo que las observaciones anteriores siguen siendo pertinentes aún en la presencia de los efectos indirectos del gasto. En todo caso, el impacto observado dista mucho de la cifra manejada por algunos comentaristas cercanos a la actual administración norteamericana, quienes hablan de un 10 por ciento del PIB.

De todo lo anterior se desprende que, sobre la base de una adecuada política económica, resulta perfectamente factible absorber cualquier impacto negativo del retiro de las bases norteamericanas situadas en la rivera del canal. Esta posibilidad, además, operará en mejores términos en la medida en que esto se reconozca explícitamente como un objetivo nacional y se actúe con sentido de prioridad y urgencia³.

SEGUNDA TESIS: La presencia de bases militares en el país ha tenido en los últimos años un costo elevado en términos económicos, habida cuenta de que las mismas han inducido intervenciones económicas costosas para el país.

Esta tesis también se puede fundamentar de manera concreta si se tienen en cuenta los efectos de las sanciones económicas a nuestra economía a finales de la década y la invasión del 20 de diciembre de 1989. Para calcular este impacto se utilizaron dos métodos.

El primero de ellos, que resulta el más conocido, se basa en la comparación del producto que resultaría de la tendencia que mostraba la economía antes de los hechos señalados con los resultados efectivamente observados para la economía durante el período. Este cálculo, que se realizó en términos de precios constantes y luego se tradujo a precios corrientes, refleja una pérdida total equivalente a 2,390.2 millones de balboas de 1970 para el período 1988 - 1994; ésta traducida a precios corrientes significa alrededor 7,170.6 millones de balboas, cifra altamente significativa si se considera que el PIB a precios corrientes calculado provisionalmente para 1994 alcanza a aproximadamente 5,604 millones de balboas.

De acuerdo a otro cálculo reciente basado en el método de las series temporales, en el que se insiste en que las sanciones y la invasión han mostrado un componente de efecto negativo persistente en el sentido de Campbell y Mankiw⁴ sobre el PIB, podemos estar frente a una pérdida aún superior a la antes comentada si la observamos en términos anuales. De acuerdo a este segundo método la economía, a precios

corrientes, podría encontrarse en 1994 a un nivel inferior en 1,980 millones al que hubiera tenido en caso de no darse las sanciones y la invasión del año 1989⁵.

TERCERA TESIS: Existen evidencias de que las bases militares constituyen una forma de utilización ineficiente de la posición geográfica de Panamá como recurso escaso.

Para ilustrar el significado de esta tesis debemos recordar que, de acuerdo a los cálculos presentados, el gasto total generado en las bases militares representa alrededor del 4.5 por ciento de PIB, mientras que su impacto directo e indirecto no va más allá de 5 por ciento, pese a un uso muy extenso de un territorio estratégicamente situado para la actividad económica relacionada con el mercado internacional.

Lo anterior contrasta con el impacto de la Zona Libre de Colón, la que utiliza una porción mucho menor del recurso escaso (posición geográfica) y genera un mayor impacto sobre la economía. En efecto aún sin tomar en cuenta los efectos indirectos o multiplicadores, se puede observar que en 1993 el valor agregado generado en la Zona Libre de Colón representó el 8.8 por ciento del PIB, cifra que, de acuerdo a cálculos preliminares se elevó hasta 9.2 en 1994.

Se hace, entonces, evidente que el uso civil de la zona de tránsito resulta notablemente superior al militar desde el punto de vista estrictamente económico.

Un segundo argumento, se relaciona al uso de la infraestructura. En una investigación realizada recientemente⁶ tomando como referencia el período 1970-1992 y en la que se utilizaron diversos métodos, se hizo evidente que el país mostró durante dicho período una relación capital - producto ubicada en la vecindad de una cifra equivalente a 4. Este nivel sumamente elevado, sobre todo si se tiene en cuenta que se trabajó con el PIB potencial, muestra el esfuerzo realizado en la construcción de infraestructura, así como la conveniencia de poder lograr un desarrollo basado en una relación capital producto menor.

Lo interesante a destacar aquí es que el uso civil de las llamadas áreas revertidas permitiría aprovechar una infraestructura ya existente, con la consecuente reducción de la relación capital - producto. Se obtendría así un espacio para acelerar el crecimiento y la posibilidad de concentrar los escasos recursos para la generación de infraestructura destinada a usos alternativos que, entre otras cosas, permitan un desarrollo más articulado y balanceado desde el punto de vista regional. Solo con fines de ejemplificar la potencialidad de lo antes señalado, debemos recordar que los bienes revertidos y por revertir tienen un valor calculado por alguno en más de 30,000 millones de balboas, parte importante de los cuales representa una infraestructura susceptible de ser reconvertida a usos económicos de carácter civil.

CUARTA TESIS: La reconversión de las bases hacia usos económicos civiles es no solo conveniente, sino necesaria, ya que las pretensiones **norteamericanas no** implican beneficios económicos para Panamá.

4 «¿Qué es persistencia? Para algunos propósitos, un choque a una economía puede ser considerado persistente si dura más de un periodo. Aquí, sin embargo, entendemos que persistente significa 'que continúa por mucho tiempo en el futuro'». Campbell, J.Yy Mankiw, G, **Permanent and Transitory Componente in Macroeconomic Fluctuations**, en *The American Economic Review*, AEA papers, Vol. 77, No. 2, EE. UU., Mayo 1987. (traducción nuestra).

5 Véase: Jované, Juan, **Choques Permanentes...** op.cit.

6 Jované, Juan, **El Producto Interno Bruto Potencial y la Relación Capital - Producto en la Economía Panameña. 1970 -1992**, CEADES Panamá, 1994.

Se trata aquí no soto de recordar, como recientemente se ha hecho evidente, que el Estado Norteamericano, dada su profunda crisis fiscal, no está en disposición de otorgar una compensación en forma de alquiler por el uso de parte del territorio nacional para fines militares, sino de hacer evidente que el esquema de dicha utilización conllevaría un impacto mínimo para la economía panameña.

Desde hace ya algún tiempo la política norteamericana apunta hacia una reducción del gasto militar, aun internamente, así como a una estrategia militar en la que se combina una situación en que gran parte de su poderío reside en su propio territorio, con la flexibilidad de poder movilizar rápidamente dichas fuerzas hacia los teatros de acción externos⁷. Para esto, sobre todo con la nueva situación de Centroamérica, los Estados Unidos, no persiguen la presencia de un pie de fuerza semejante al actual en nuestro país, sino utilizar nuestro territorio como punto que facilite dicha proyección y capacidad de operación en el área.

De acuerdo a esto interesa destacar que, en la información no oficial disponible, los analistas calculan, que dadas las fuerzas norteamericanas que quedarían en el país, así como la naturaleza de las instalaciones involucradas, se observaría una baja significativa en el nivel de compras hacia nuestra economía y del nivel de empleo. Entre dichos analistas el cálculo del empleo residual de las bases fluctúa de entre cerca de 500 hasta 1,000 personas.

Aún cuando se tome las más alta de estas dos proyecciones, se estaría hablando de apenas el 0.12 por ciento de la ocupación total del país tomando como referencia 1994, En lo que se refiere al PIB el efecto directo e indirecto probablemente alcanzaría a algo menos que el 1 por ciento del nivel observado en 1994.

Por otra parte, la idea de que es posible obtener un trato preferencial en el comercio con los Estados Unidos a partir de un nuevo compromiso militar, no parece ni siquiera una idea con factibilidad práctica. Es poco probable que Estados Unidos, que mantiene una política internacional en la que trata de aparecer como el promotor de la liberalización del comercio, esté dispuesto a romper esa imagen participando en un acuerdo en el que las normas del comercio abierto y multilateral se vean explícitamente afectadas por razones políticas. Tampoco parece probable que se aleje de su propia agenda de liberalización del comercio con América Latina, la cual implica un calendario de negociaciones que no solo tiene dificultades, sino en el que Panamá no constituye prioridad.

Se debe añadir que la idea según la cual la presencia norteamericana es absolutamente necesaria para atraer el capital extranjero, resulta un argumento carente de valor, en la medida en que sería incapaz de explicar los crecientes flujos financieros internacionales observados en los últimos años hacia países en los cuales no existe ningún tipo de presencia militar extranjera. En efecto, entre 1991 y 1992 la inversión extranjera directa en América Latina se elevó en 77 por ciento, con un total de 60 mil millones de dólares⁸, sin que para ello mediara una expansión de la presencia militar extranjera en la región. Más aún, si hoy se observan mayores dificultades en el flujo de inversiones externas, esto se debe principalmente a las propias contradicciones económicas de los modelos resultantes de los procesos de ajuste estructural y no de complicaciones militares.

7 Previo a la invasión a Panamá en diciembre de 1989 los norteamericanos escalaron prácticamente al doble su pie de fuerza en nuestro territorio en pocas horas. En el caso de la Guerra del Golfo de acuerdo a Paul Kennedy los EE. UU. lograron en cuestión de meses movilizar hacia el teatro de operaciones más de 1,500 aviones, 500,000 hombres equipados (incluyendo artillería pesada), mientras prácticamente llenaba el Mediterráneo, el Golfo Pérsico y el Océano Indico con portaaviones. Véase: Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Vintage Books, New York, 1993, p.p. 291 y 292.

QUINTA TESIS: El proceso de reconversión civil de las bases militares precisa para su éxito de un nuevo estilo de desarrollo, dirigido hacia la instalación de una actividad basada en niveles de productividad y de calificación de la fuerza de trabajo adecuados, que permitan una remuneración de la fuerza de trabajo cónsono con la satisfacción de necesidades básicas y su progreso material.

La idea del desarrollo basado en el triángulo mano de obra barata-maquiladoras- bases militares, además de comprometer nuestra propia soberanía, no pasaría de ofrecer una perspectiva mediocre a la población panameña. Esto se evidencia si se compara el nivel de salario pagado por algunas maquiladoras en El Salvador, el cual alcanza a tan solo 107.45 balboas mensuales, con el costo de la canasta básica familiar en la Ciudad de Panamá, que en marzo de 1995 alcanzaba un nivel de 427.9 balboas mensuales.

Se precisa, entonces, de una forma de estrategia-alternativa centrada sobre la utilización racional de la posición geográfica, la formación de una fuerza de trabajo con un adecuado nivel de calificación, con vista a niveles de productividad y ventajas relativas dinámicas, que permitan un desarrollo que pueda ser calificado de nacional, democrático, equitativo y armónico con la naturaleza. •

8 Yickers, George R., América Latina y Estados Unidos, en Mols, Man/red y otros (editores), Cambio de Paradigmas en América Latina Nuevos Impulsos. Nuevos Temores, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1994, p.102.

República Dominicana: El fin de los caudillos y la nueva institucionalidad

Miguel Ceara Hatton()*

El propósito de estas notas es tratar de establecer un panorama del marco en el cual se desenvolverá el nuevo Gobierno del Doctor Leonel Fernández, quien ejercerá el poder entre 1996 y 2000 en la República Dominicana.

Los hechos

Joaquín Balaguer, de 90 años y ciego desde mediados de los setentas, ha estado vinculado al poder en la República Dominicana desde 1930. Ascendió a la Presidencia de la República a principios de los sesentas. Fue el último presidente «títere» de Trujillo, y después de la guerra civil de 1965, volvió a tomar el poder a través de elecciones fraudulentas regentadas por las fuerzas de intervención norteamericanas. En 1970 y 1974 «gana» nuevamente por medio del fraude electoral, y pierde en 1978, cuando asume la Presidencia don Antonio Fernández del Partido Revolucionario Dominicano (PRD), a pesar de las amenazas de golpes de estado e intentos de los balagueristas por tratar de impedir el triunfo del PRD. El Presidente Antonio Guzmán se suicida el 4 de julio de 1982, apenas 41 días antes de la toma de posesión de su enemigo del mismo partido (PRD), el Doctor Salvador Jorge Blanco, quien gobernó el país hasta 1986 y posteriormente fue acusado de corrupción y encarcelado. En ese año, después de un proceso electoral confuso, vuelve a la presidencia el Doctor Balaguer, quien se reelige en 1990 después de un fraude contra el Profesor Juan Bosch del Partido de la Liberación Dominicana (PLD) e intenta una nueva reelección en 1994 a través de otro fraude electoral, esta vez contra el Doctor José Francisco Peña Gómez.

El procedimiento de fraude electoral de 1994 fue tan burdo y provocó tal situación de ingobernabilidad, que tuvo que establecerse un proceso de negociación cuyas conclusiones principales fueron: adelantar las elecciones para 1996 (2 años), eliminar la reelección presidencial y establecer dos vueltas electorales para ganar con un 50% más 1 de los votos. A las elecciones de 1996 concurren tres candidatos: el Señor Jacinto Peynado del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC, el partido de Balaguer), el Doctor José Francisco Peña Gómez del PRD y el

(*) Economista dominicano, Director del Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA) de la Red CRIES en la República Dominicana, miembro de la Junta Directiva de CRIES, y recién electo Director General de Inversión y Comercio de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Doctor Leonel Fernández del PLD, quien recibía la bendición de Bosch (87 años), después de anunciar su retiro de la política.

En la primera vuelta electoral el PRD sacó 42% de los votos, el PLD el 37% y el PRSC el 15% de los votos. En la segunda vuelta se aliaron el PLD y el PRSC formando un Frente Patriótico contra el PRD, saliendo ganador del certamen electoral el Doctor Leonel Fernández (42 años). Así, una nueva generación asume el poder en la República Dominicana terminando aparentemente más de 36 años de historia, durante los cuales la política nacional estuvo articulada alrededor de tres grandes líderes: el Doctor Balaguer, el Profesor Juan Bosch y el Doctor Peña Gómez. Al menos, los dos primeros quedan fuera y el segundo, declara que no volverá a participar en elecciones. No obstante, el Doctor Balaguer anuncia que se prepara para volver a la Presidencia en el año 2000, lo que puede parecer un chiste, ya que para entonces tendría 94 años de edad.

La economía

Mientras se producen estos movimientos políticos, la economía dominicana registra una de las más profundas transformaciones de este siglo: pasa de ser una economía azucarera a una economía orientada a los servicios. A finales de los setentas el país exportaba cerca de mil millones de dólares, de los cuales el 60 - 70% era azúcar y el resto era café, cacao y tabaco. En la década de los ochentas y en particular durante el Gobierno del Dr. Jorge Blanco, en medio de la crisis de la deuda externa y de una caída espectacular de las exportaciones tradicionales, la economía inicia el cambio hacia las exportaciones de servicios, en una transición rápida pero traumática y costosa en términos sociales. Se desarrollan particularmente las zonas francas y el turismo, aumentando las exportaciones de bienes y servicios a más de 2,500 millones de dólares en 1995, y obteniendo una mejoría sustancial del saldo de la cuenta corriente que se convierte en positivo (en más de 50 millones de dólares).

A la mejoría de la cuenta corriente de la balanza de pagos contribuyen las remesas de los dominicanos en los Estados Unidos, las cuales según nuevas estimaciones del Banco Central alcanzaron unos mil millones de dólares. Este excelente comportamiento de las cuentas del exterior permite afirmar que la economía entró en los años noventas sin problemas importantes en materia de divisas, pero sí con dificultades en la administración y apuntando nuevos problemas potenciales, tales como el déficit creciente en la balanza de bienes que sobrepasará los 2,200 millones de dólares en 1996, lo cual plantea un nuevo reto de diversificar y ampliar la base exportadora de bienes.

Esta situación de divisas se acompañó con una estabilidad macroeconómica, una tasa de inflación de un dígito desde 1992 y un tipo de cambio estable que se ha movido lentamente en el mercado libre: de \$12.77 a \$13.40 por dólar entre 1992 y 1996. Además, una situación fiscal (medida por flujo de caja) equilibrada o ligeramente deficitaria en el marco de una presión tributaria de 13-14% del PIB.

La situación social del país ha mejorado lentamente, después de una caída brutal entre 1990-91, cuando la tasa de inflación se incrementó en un 100%. El salario mínimo legal real ha ido aumentando lentamente

para colocarse en 1995 en un 12% por encima del nivel de 1980, aunque el PIB se multiplicó por 1.54 veces en términos reales para esos mismos años, colocándose en un per cápita de US\$ 1,800 dólares en 1995.

El nivel de pobreza absoluta ha disminuido entre 1991 y 1995, pero todavía se mantiene elevada (alrededor del 50% de la población es pobre), aunque la distribución del ingreso ha empeorado (el Gini pasó de 0.416 en 1991, hasta 0.486 en 1994 y se coloca en 0.458 en 1996 para la PEA ocupada), de forma que en 1996 el 20% más rico de la PEA ocupada recibe el 54% del ingreso mientras que el 20% más pobre recibe el 5% ingreso. Al mismo tiempo, la tasa de desempleo ha descendido de un promedio de alrededor del 20% en los ochentas a un 15-16% en los noventas.

Este desempeño en lo económico se logró mediante un acuerdo tácito de la sociedad con el Presidente Balaguer, después de la crisis de 1990-91, durante la cual las actividades productivas (los servicios) solicitaban estabilidad macroeconómica y no intervención en los asuntos económicos por parte del Gobierno, mientras éste por su lado, podía continuar haciendo lo que quería, es decir, su programa de construcciones. El desarrollo de las actividades de servicio no depende de las decisiones del gobierno y por lo tanto, actúan en un marco legal de muy pocas regulaciones. Esto creó una especie de «piloto automático» en materia económica, lo cual permitió que la economía creciera a más de 4% en los último 3 años.

Hay que destacar que la obsesión del Presidente Balaguer ha sido la construcción. Desde 1986 hasta el final de su mandato, administraba a discreción más del 50% del presupuesto nacional (casi 1000 millones de dólares en 1995, solamente) lo cual se tradujo en vasto programa de construcciones en un plazo de 10 años; desde presas, carreteras, ornato, acueductos, en fin desde construcciones necesarias hasta fastuosidades faraónicas sin ningún sentido económico, pero sobre todo sin planificación. Construían escuelas y hospitales donde no se necesitaban, inauguraban escuelas y hospitales sin equipos y materiales, mal dotadas o sencillamente se robaban el dinero o el equipo; calles que no conducían a ninguna parte, puentes sin calles laterales (por años), acueductos sin sistemas de distribución en las ciudades, vicios de construcciones, inauguraciones de obras sin terminar, falta de mantenimiento, etc. Pero también ha sido la fuente de una inmensa corrupción de obras otorgadas a discreción, de tráfico de influencias, comisiones, sobrepresos, robo vil, etc.

Este ritmo de construcciones públicas que se mantuvo en promedio entre 8-9% del PIB en los últimos 10 años, ha sido acompañada de la ausencia de materiales y suministros y un deterioro total de los servicios públicos. En efecto, los tribunales no podían funcionar porque sencillamente no había papel, las escuelas y hospitales con muy poco material gastable; los servicios públicos estaban paralizados, las ciudades llenas de basura, la energía cortada al punto de que ha habido períodos donde los apagones alcanzan 20 horas diarias; unos salarios píficos del sector público, al extremo de que tales salarios corresponden a la mitad de salario legal mínimo del sector privado. El propio Doctor Balaguer argumentó que no aumentaría los salarios del sector público porque estos empleados complementaban sus ingresos con las «mordidas» o el «macuteo».

Las reformas y la agenda de Gobierno del PLD

Como alternativa para enfrentar la crisis de gobernabilidad y la grave crisis económica por la que atravesaba el país, el 8 de agosto de 1990 el gobierno del Doctor Balaguer anunció un conjunto de reformas que tenían como objetivo declarado «modernizar» al país. Estas reformas han estado en las agendas de las campañas electorales de 1994 y 1996, y todos los partidos políticos se comprometieron a implementarlas.

Desde esa fecha a la actualidad (septiembre de 1996), el país ha atravesado un proceso de discusión, de introducción de reformas económicas, de postergación y modificación de las mismas; encontrándonos en un punto en donde muchas de las reformas anunciadas en 1990, siguen en discusión como son los casos de la reforma de salud, de la justicia y la ley de energía.

Hay reformas que siguen discutiéndose y se han ejecutado en parte, como es el caso de la reforma financiera, en donde las normas prudenciales para la banca comercial se han introducido vía resoluciones de la Junta Monetaria, aunque es una propuesta incompleta porque no contempla el desarrollo de los mercados de capitales a largo plazo. En algunas de dichas reformas se construyó el marco legal pero no se aplica como es la carrera administrativa y de servicio civil; o tienen grandes deficiencias en su ejecución como es el caso de la reforma laboral.

Otras se han ejecutado pero están incompletas. Por ejemplo, la reforma arancelaria que falta profundizarla y no se ha introducido la reforma en las aduanas. En el caso de la tributaria, faltan los reglamentos que reconozcan los ajustes por inflación, que establezcan la devolución al sector exportador del ITBIS (Impuesto a la Transferencia de Bienes Industrializados y Servicios) y los mecanismos de devolución para aquellas industrias que producen bienes exentos. Finalmente, algunas se han aplicado con relativo éxito, por ejemplo la de educación; y otras han sido aceleradas por el Presidente Fernández en su escaso período de gobierno como ha sido la de inversión extranjera, en la cual existía la ley pero no el reglamento.

Sin embargo, lo más grave de este escenario es que no hay un eje articulador de las propuestas y de las reformas que defina una dirección racional, sino que hay fuerzas vectoriales en diferentes direcciones cuya resultante todavía parece difusa. Después de 6 años, esta situación no es casual, tiene su génesis en la naturaleza del proceso que dio origen a la reforma y también en el marco institucional del país. Estos factores deberán desmontarse para poder llevar a cabo el proceso de reformas al cual está comprometido el gobierno del Presidente Fernández. Veamos detenidamente cada uno de estos factores.

Cinco hipótesis sobre el proceso de reformas

La primera hipótesis que sostengo es que el anuncio, la discusión pública y la decisión de ejecutar las «reformas» tenían un origen político, en el marco de la crisis de gobernabilidad y de legitimidad política

(la crisis electoral de 1990), lo cual se cruza con los objetivos de otros actores que, aunque tenían una agenda económica desarticulada cuya racionalidad se fue construyendo *ex-post*, no tenían el poder necesario para ejecutarla.

La primera hipótesis tiene que ver con la lógica implícita en la política económica del Dr. Balaguer durante los años 1986-1990 y posterior a ese período. Su política económica se articuló para promover al sector de la construcción que es un bien «tipo» no comercializable internacionalmente y se sustentó en el poder económico que se deriva de un poder político muy concentrado, mientras que la economía venía encarrilada en la producción de bienes de exportación de servicios, lo cual demandaba imponer una lógica de política económica diferente.

La primera exigía un régimen de tipo de cambio fijo y lo más bajo posible, un estado constructor y centralizador, el no pago de la deuda externa con todas sus consecuencias de limitación al crédito internacional, lo cual se acompañó con una estrategia de no renegociar y no llegar a un acuerdo con el FMI para evitar que se impusieran toques al gasto público y a su financiamiento espúreo; una centralización en la captación y asignación de las divisas, una disminución del gasto corriente para generar el ahorro público que financiaría a la inversión, acompañado de un deterioro de los servicios públicos y consecuentemente, la subordinación de la política monetaria a la política fiscal.

Por su parte, el desarrollo de los nuevos sectores de exportación exigían un tipo de cambio más elevado, en un régimen de libre mercado, una estabilidad macroeconómica, una renegociación con el FMI y de la deuda externa para reabrir el crédito internacional, una mejoría en los servicios públicos para disminuir costos y una mayor estabilidad macroeconómica, lo cual suponía independizar la política monetaria de la política fiscal.

Ambos coincidían en la necesidad de organizar al sector financiero y en el control salarial. Era evidente, pues, que no era un requisito para la política económica del Doctor Balaguer hacer algún tipo de reformas, más bien su intención era postergarlas para ganar tiempo. Sin embargo, su política condujo a un fuerte desequilibrio macroeconómico y a grandes desabastecimientos, todo lo cual se combinó con un aumento del movimiento social reivindicativo y con el fraude electoral de 1990, creando una situación de ingobernabilidad y de crisis de legitimidad que los obligó a una negociación a través de las reformas, a fin de permitir la sobrevivencia de los dos modelos en un orden de estabilidad macroeconómica.

El Doctor Balaguer obtuvo más ingresos fiscales por la vía de devaluar la moneda y ajustar la valoración aduanera al tipo de cambio del mercado, lo cual produjo un excedente de ingresos que compensó la reducción de los aranceles, manteniendo el ritmo de gasto, mientras que el sector exportador normalizó sus ingresos a un tipo de cambio de mercado que era superior al controlado. Se renegoció con el FMI, lo cual permitió abrir el crédito internacional, mientras que la reducción del déficit fiscal y el pago de la deuda externa en pesos se enfrentó con nuevos impuestos, fundamentalmente con el sobreprecio de la gasolina.

En resumen, el sector exportador privado obtuvo un tipo de cambio libre en un marco institucional más claro de estabilidad macroeconómica,

con el ordenamiento del caos financiero y la reapertura del crédito internacional; mientras que el gobierno pudo desmontar la crisis de gobernabilidad, aumentar los ingresos públicos y continuar el programa de construcciones.

Simultáneamente se lanzó al país a una «gallera» para que se discutieran las reformas en todos los sectores involucrados sin un eje articulador sino en forma dividida, porque las reformas no eran ni son parte de una propuesta global de desarrollo. En ese proceso la iglesia tuvo un papel estelar, organizando y administrando la atomización de la discusión.

En el origen político del proceso de reformas está su debilidad y esta es mi segunda hipótesis. Como las reformas fueron consecuencia de una negociación para que el Doctor Balaguer siguiera haciendo más de lo mismo en el marco de un equilibrio macroeconómico y poder contrarrestar la crisis de gobernabilidad, ello condujo a que el compromiso con las reformas tuviera una base muy débil. No fue como en el caso de Carlos Menen, Carlos Salinas de Gortari, Carlos Andrés Pérez o Alberto Fujimori en donde habla una identificación del Presidente con las reformas. Aquí el gobierno inició las reformas obligado por las circunstancias, para complacer a otros, muy probablemente con la íntima convicción de que no las iba a implementar, con excepción de aquellas que le aumentarían sus ingresos o que se pudieran «retorcer» para aumentar la discrecionalidad del poder. Un ejemplo claro de esto es la carrera administrativa y de servicio civil, que promulga la ley pero no la ejecuta, o la reforma arancelaria que es ejecutada a cambio de que aumenten los ingresos fiscales pero no se termina el ordenamiento de las aduanas, o aquellas modificaciones del ITBIS que afectan a algunas importaciones pero no a la producción local.

Por lo tanto, para el Presidente de la República, encargado de ejecutar las reformas, éstas no son el fruto de una necesidad económica sino el resultado de una transacción política.

De aquí la tercera hipótesis. En todos los países donde las reformas estructurales se han ejecutado, éstas responden a dos tipos de lógicas: la primera tiene que ver con la necesidad de reestructurar los ingresos de divisas y eliminar los- desequilibrios macroeconómicos. En general, se implementaron en países que presentaron severas crisis de divisas en algún momento y fuertes desequilibrios fiscales causados por la presencia de un Estado ineficiente. El ajuste estructural vino entonces a introducir un conjunto de reformas que orientaban la economía hacia las exportaciones, a reducir el tamaño del Estado y a modificar sus funciones, así como a incrementar los ingresos públicos. Esto tenía como contraparte toda una retórica de libre mercado. Un proceso en ese sentido lo vemos en México, Chile, Centroamérica y Argentina, entre otros. En el caso Dominicano el proceso ha sido relativamente inverso: primero se inició el cambio estructural de las exportaciones hacia los servicios durante toda la década de los ochentas y luego, casi 10 años después, se empezaron a discutir las reformas.

En ausencia de una crisis severa de divisas o de una crisis de desequilibrios macroeconómicos, la implementación real y subrayo la palabra real, de las reformas económicas se posterga hasta tanto el marco institucional y político del país no se transforme. Aunque no existe el eje articulador de este proceso de cambio, es evidente que si las

reformas se ejecutan, el margen de discrecionalidad se reduciría, dándose paso a una mayor transparencia y arbitrajes en la sociedad dominicana, esto nos lleva a la cuarta hipótesis; es decir, una sociedad más transparente e institucionalizada no es compatible con el actual sistema político que se sustenta en la arbitrariedad y en la relación autoritarismo-clientelismo.

Para que una economía funcione al margen de la discrecionalidad de un funcionario se necesita que exista un arbitraje. Un arbitraje que debe ser independiente, que proteja a las personas, a las empresas y a las instituciones en el marco de reglas claras, transparentes y objetivas que no dejen margen a la interpretación caprichosa y ocasional del funcionario de turno o del Presidente de la República.

La base de ese tipo de arbitraje es el sistema de justicia que impide la impunidad en el uso indebido de la capacidad de arbitrar. La ausencia de un sistema de justicia creíble y de reglas claras, fortalece la estructura autoritaria y centralizada del poder, creándose una lógica de relaciones clientelista y de protección, en donde hay que cobijarse bajo los que acumulan poder político o poder económico y que pueden hacer uso del poder discrecional y de la influencia.

Como no hay un sistema de justicia, el funcionario público y muchos empresarios privados a todos los niveles se sienten sin control para cometer abusos y arbitrariedades a cambio de un soborno o estafar y engañar con impunidad. Todo se puede arreglar a cambio de unos pesitos o pesotes, desde el policía de tráfico, hasta la aduana, el empleado de la Corporación Dominicana de Electricidad (CDE), o el de la oficina de pasaportes, mientras que la empresa privada goza de una situación ventajosa porque no hay leyes que protejan al consumidor.

En ese marco institucional el capital solamente puede crecer cuando aprende a moverse de forma retorcida. Cuando aprende a sobornar (en las aduanas, a los inspectores de la CDE, a los del impuesto sobre la renta y en todas las dependencias públicas) o aprende a que puede defraudar al público sin ninguna consecuencia. Se aprende que hay que jugar a la ilegalidad o desaparecer. Ese orden de ilegalidad, esa cultura de ilegalidad, esa internalización del orden de la ilegalidad, reproduce un sistema de arbitrajes, retorcidos, reproduce un sistema de poder que conspira contra el proceso de institucionalización de la sociedad dominicana. Crear las condiciones que remuevan el arbitraje retorcido es atentar contra la forma de hacer política, es un atentado contra la cultura política que han internalizado aquellos que ejercen el poder en la sociedad dominicana.

El arbitraje retorcido es funcional a una forma de hacer la política y a una forma de desarrollar las actividades productivas, que solamente sobrevive en el aislamiento del país y crea un ambiente no competitivo, sin importar qué tan eficiente puede ser una empresa individual. Esto nos lleva a la quinta hipótesis: en ausencia de fuerzas internas capaces de generar la transformación institucional necesaria para darle coherencia al Estado y ejecutar las reformas, vendrá un proceso traumático de avasallamiento, causado por fuerzas externas de orden económico y político que forzarán al ajuste institucional interno necesario para transparentar y homogenizar los procedimientos locales con los procedimientos internacionales. Esto nos sitúa frente a un dilema: el aislamiento para mantener la estructura política y económica o el insertarse en el

mundo a través de la nueva modalidad de pertenecer a algún esquema regional de negociación, inversión o comercio regional.

Para participar en esos esquemas el país se verá compelido a negociar bajo reglas universales, y el arbitraje retorcido deja de ser funcional, provocando una lucha donde tratan de sobrevivir dos estilos y dos formas de arbitrar la sociedad. Uno nos aísla internacionalmente y el otro nos pone en capacidad de negociar y administrar nuestra entrada. Pero mientras más se postergan los cambios institucionales, más fuertes son las fuerzas del aislamiento, y en una situación de aislamiento no habrá capacidad de negociación, siendo avasallados por las circunstancias.

El dilema es cómo generar los cambios y las reformas en una sociedad que ha internalizado una cultura política de ilegalidad y de arbitrajes retorcidos, para no quedar aislados y no ser avasallados por las circunstancias, pero más aún, quizás el dilema más difícil y más complicado, será cómo esta estructura de poder, educada en esa cultura será capaz de generar un cambio en las formas de operar de la sociedad dominicana que socave sus formas de ejercer ese poder y, finalmente, no sea necesario una confrontación, un choque frontal que destruya esa cultura y esas prácticas. Esos son los verdaderos retos del Doctor Leonel Fernández y el PLD, quienes gobernarán la República Dominicana hasta el año 2000. •

Declaración de Oaxaca: El marco de una alternativa al ajuste estructural¹

1. Marco General/Principios

A finales del siglo XX, los países de América Latina y el Caribe viven una transición hacia un futuro incierto. Por una parte, es una transición hacia un ensanchamiento de la democracia formal en muchos países. Los gobiernos autoritarios están cediendo su control a gobiernos electos, y la sociedad civil está tomando un papel cada vez más activo y creativo en la toma de decisiones en la región.

Por otra parte, este nuevo espacio político se halla en un contexto de franco deterioro económico. Con muy contadas excepciones, las políticas económicas instrumentadas en el hemisferio no han alcanzado su doble objetivo: garantizar un entorno macroeconómico que favorezca el crecimiento sostenido, al tiempo que se alcanzan progresos significativos en el abatimiento de la pobreza. En Nicaragua, el PIB per cápita ha caído a un nivel similar al de los años 40, y más del 70 por ciento de la población se encuentra bajo la línea de pobreza. Aún en los casos de relativo éxito en atraer a la inversión extranjera, como México, más de la mitad de la población vive en la pobreza. El deterioro en las condiciones económicas ha recaído de manera particularmente dura sobre la mujer, que ha sido obligada a ingresar a la fuerza de trabajo bajo condiciones precarias y salarios inferiores a lo necesario para una vida digna. En muchos casos, la mujer ha sido obligada a desempeñar una «triple jornada», en el ámbito del trabajo fuera de la casa, dentro de la casa y en la comunidad.

Cuando la crisis económica de los años 70 resultó en la llamada crisis de la deuda a principios de los 80, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial hicieron su entrada con su prescripción ortodoxa de reforma económica. Primero, el FMI insistió en medidas de estabilización de corto plazo diseñadas para reducir la inflación y corregir problemas en la balanza de pagos. Estas disposiciones normalmente incluyeron la devaluación de la moneda y la disminución de la oferta monetaria, a través de restricciones en el crédito.

Estas medidas de estabilización fueron seguidas por un paquete de reformas más profundas en la estructura productiva de la economía, financiadas por el Banco Mundial: el ajuste estructural. Este programa, que varía poco en su aplicación, tiene el objetivo de reorientar la economía a las fuerzas del mercado, aumentar la inversión extranjera y estimular la actividad del sector privado, incluyendo la producción del sec-

1, Este documento fue compilado por Karen Hcmsen-Kuhn (The Development GAP) y Carlos Heredia (Equipo PUEBLO). Los autores son: Humberto Campodónico (DESCO); José Cazanga Solar (CECADE); María Clara Couto Soares (IBASE); Carlos Heredia (Equipo PUEBLO); Atherton Martin (The Development Institute); Fátima Mello y Wania Sant'Anna (FASE); Efrain Moneada (POSCAE); Oscar Neira (CRIES); María Onestini (CEDEA); Víctor Osorio (RMALC); Juan Manuel Reveco (RECHIP); Roberto Rubio Fabián y Joaquín Arrióla (FUNDE); y Carlos Villegas Q. (CEDLA). Posteriormente se incorporaron contribuciones de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), extraídas del documento «Tenemos Alternativa: Plan de Recuperación Económica y Desarrollo Sustentable».

tor exportador. Las medidas aplicadas incluyen la privatización de empresas estatales, la reducción de gastos gubernamentales y la liberalización del régimen comercial. Dichas medidas frecuentemente fueron acompañadas por la desregulación de las leyes sobre la inversión extranjera, además de las leyes laborales e industriales.

El margen de maniobra para que los gobiernos diseñen y adopten una política macroeconómica acorde con las necesidades nacionales se ha ido estrechando. Esto se debe no sólo a la creciente homogeneización de las políticas preconizadas por el Banco y el Fondo, sino también a que el recetario utilizado por los gobiernos abreva de manera uniforme en el paradigma neoclásico. Tras la caída del bloque socialista en Europa Central y del Este no se concibe siquiera que pudieran generarse fórmulas económicas ajenas al paradigma prevaleciente. En el continente americano, por lo demás, se ha aplicado la variante del capitalismo anglo-americano, a diferencia del capitalismo renano del continente europeo, o del capitalismo de Estado de Asia.

Supuestamente, la aplicación del recetario preconizado por el Banco y el Fondo tendría que llevar al éxito económico. De México a la Argentina, la apertura comercial se ubicó como el camino a la tierra prometida. Los indicadores seleccionados para medir la eficacia de dichas políticas acusaban resultados positivos: el capital extranjero fluía hacia la región, la privatización avanzaba viento en popa, y las tasas de inflación promedio se habían abatido drásticamente. A partir de 1989 y hasta la primavera de 1994, América Latina, como uno de los «mercados emergentes» más exitosos, se convirtió en importadora neta de capital, a diferencia de los años previos en que debido a la crisis de la deuda el subcontinente exportó enormes cantidades de capital hacia los países en que tenían sus matrices los bancos acreedores.

En diciembre de 1994, la devaluación del peso mexicano y la consiguiente debacle de dicha economía dan al traste con el modelo. El «alumno modelo», el que había seguido el recetario de manera celosa, el país punta de lanza de América Latina, el flamante socio de Estados Unidos y Canadá en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el primero en la región en ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) se encontraba de nuevo postrado. El fracaso es tanto más sonoro porque ocurre apenas diez días después de la Cumbre de las Américas celebrada en Miami los días 8 al 10 de diciembre, donde se dieron cita todos los jefes de estado del continente para festinar el éxito de las políticas económicas instauradas en el hemisferio.

Aún tras la debacle mexicana, el Departamento del Tesoro del gobierno estadounidense —verdadero arquitecto de la política económica en el hemisferio, cuyas recomendaciones, como ha quedado establecido, son promovidas por el BM y el FMI— «insiste en su apoyo irrestricto, caso devoto e iluminado, a la apertura comercial en América Latina, a pesar del costo político interno exorbitante, y contra todas las evidencias de la disfuncionalidad del esquema en dichos países» (Jorge G. Castañeda; «Estados Unidos: tragicómica transmutación», en *Proceso* #976, México, D.F., 17 julio 1995). En una reunión de ministros de comercio del hemisferio celebrada en Denver, Colorado en el verano de 1995, el gobierno estadounidense insistió en la agenda de Miami.

La crisis mexicana dejó bien claro que los flujos de capital hacia la región guardan una estrecha correlación con el nivel de las tasas de interés en Estados Unidos. Cuando la Junta de la Reserva Federal disminuye las tasas, los capitales se dirigen al sur; cuando el banco central estadounidense incrementa las tasas, los capitales regresan a la metrópoli en busca de un rendimiento mayor. A pesar de que cada vez son más evidentes los riesgos de financiar el déficit externo con flujos volátiles de capital, las economías latinoamericanas han desarrollado una adicción al respecto. Los Ministerios de Hacienda tratan obsesivamente de atraer capital externo, aún si se trata sólo de flujos especulativos dirigidos al mercado de dinero a corto plazo, y no inversión que contribuya a la formación de capital real. Como se verá en la sección correspondiente al sector financiero, más adelante en este mismo estudio, las facilidades que se da a los capitales externos distorsionan el crédito y las tasas de interés que enfrentan los productores nacionales, provocando un desquiciamiento en el sistema financiero de cada país.

La necesidad de una alternativa al ajuste estructural

País tras país, el Banco y el Fondo insistieron en el paquete del ajuste estructural como condición del financiamiento. Dado que el visto bueno de estas instituciones es necesario para la concesión de la cooperación bilateral y los préstamos comerciales, los gobiernos de la región se vieron obligados a tragar la píldora amarga del ajuste estructural y esperar los supuestos beneficios.

Al principio, el Banco Mundial y el FMI insistieron en que el crecimiento económico se traduciría en empleo e ingresos mayores para la población en un periodo corto de transición, tal vez de dos a tres años. Esta estimación ha sido modificada repetidas veces, para extender el periodo a cinco o diez años. Recientemente, un economista del Banco Mundial admitió que podría transcurrir una generación antes de que los beneficios llegaran a la población mayoritaria.

Esta población ya no puede esperar más. Aunque el modelo ha tenido éxito en su objetivo de aumentar los flujos de inversión externa, los supuestos beneficios de esa inversión han sido magros. Además del fracaso de este modelo en mejorar rubros macroeconómicos como el crecimiento, la balanza comercial y el nivel de deuda externa, la región está pasando por una recomposición social y productiva que señala un futuro marcado por la concentración del ingreso y la riqueza y la degradación ambiental. En Chile, por ejemplo, la participación del 50 por ciento de la población más pobre en el ingreso nacional cayó del 20.4 al 16.8 por ciento entre 1979 y 1989, mientras la porción recibida por el 10 por ciento más rico aumentó del 36.5 al 46.8 por ciento. En Honduras, frente a la nueva ley de «modernización» agrícola, muchos campesinos han sido obligados a vender sus terrenos a precios de remate y a mudarse a la ciudad en busca de oportunidades efímeras. En Brasil, los conflictos sobre los recursos naturales de la Amazonia han resultado en violencia contra sus habitantes indígenas. Se encuentran éstos y otros fenómenos parecidos en varias partes del continente.

Los ejemplos del fracaso del ajuste estructural abundan en toda América Latina y el Caribe, y de hecho en África y Asia también. El propio

Banco Mundial finalmente admite que la pobreza ha aumentado en la región durante los años 80, pero insiste que el remedio es más de lo mismo, acompañado por unos fondos de inversión social como paliativos.

La necesidad de reformas económicas en América Latina (y también en los países del Norte) es evidente, pero la afirmación de que el ajuste al estilo de las instituciones de Bretton Woods representa la solución no lo es. En lugar de continuar la aplicación ciega de esta ideología, es imperativo considerar cuidadosamente cuáles son las lecciones de la «década perdida» y comenzar con otro enfoque, con el objetivo de mejorar no sólo el crecimiento económico, sino la equidad económica, política y de género, así como la sustentabilidad ambiental, y el proceso mismo de toma de decisiones económicas.

Los principios de una alternativa

Los defensores del ajuste estructural suelen decir que no hay alternativa. Los autores de este documento están de acuerdo en que no existe una alternativa única para todos los países; hay varias que están surgiendo de las experiencias concretas de cada país. Los representantes de las instituciones financieras internacionales insistieron en la aplicación de un modelo único aplicado sin mayor variación y sin tomar en cuenta la diversidad de recursos naturales y humanos en distintos países. Otra de las razones del fracaso del ajuste es que fue impuesto de manera antidemocrática y secreta, a través de acuerdos negociados entre ciertos ministerios gubernamentales y las instituciones financieras internacionales sin proveer información al público, y mucho menos aceptando la participación de la sociedad civil en la toma de esas decisiones.

La alternativa reside en el proceso mismo de determinación de las políticas apropiadas para cada país. Debe ser el resultado de un proceso de concertación entre todos los sectores afectados, con amplia participación de la sociedad civil. Desde luego, las medidas particulares para cada país variarían según las condiciones y recursos existentes y los deseos de la población.

Aunque no hay, ni debe haber, una receta única para el desarrollo, hay una serie de principios que deben guiar el proceso de determinación de las políticas alternativas de desarrollo. No se niega la importancia del crecimiento económico o de la estabilidad en indicadores macroeconómicos, pero una evolución favorable en esos indicadores no garantiza una mejora en el bienestar de la población mayoritaria. En Chile y otros supuestos casos del éxito del modelo, las tasas de crecimiento económico altas se veían acompañadas por un deterioro en la distribución del ingreso y por aumentos en la pobreza o en la desigualdad social. Dada la experiencia concreta de los programas de los años '80 que se enfocaron casi solamente al éxito en los indicadores macroeconómicos, es evidente que el desarrollo sería mejor entendido como el despliegue de la capacidad de los ciudadanos de cada país para aprovechar sus capacidades y recursos con el fin de mejorar las condiciones materiales, culturales, sociales y ambientales de sus vidas. Asimismo, la alternativa se funda en los conceptos de equidad y de sustentabilidad ambiental y social.

Equidad económica

La inequidad en el modelo radica justamente en el supuesto de que, contra la evidencia histórica, puede funcionar el «goteo» (*trickle-down*), por el cual el hecho de favorecer a un pequeño grupo de conglomerados económicos (con el pretexto de hacerlos competitivos a nivel internacional) resulta positivo para el conjunto de la economía, incluyendo las micro, pequeñas y medianas empresas. Por el contrario, la apuesta por fortalecer a monopolios u oligopolios estructurados en torno a familias (Azcárraga y Slim en México, Pérez Companc y Macri en Argentina, Mendoza y Cisneros en Venezuela, de Moraes y Marinho en Brasil, Angelini y Luksic en Chile, entre otros) que entrelazan intereses industriales, agroexportadores o de servicios, con vinculaciones financieras internacionales, ha resultado en la profundización del dualismo económico en cada país y a escala regional.

En el modelo neoliberal, el crecimiento económico, cuando llega, no ha generado oportunidades de generación de ingresos para los pobres, cuyo más importante activo es el trabajo. Es imperativo que se ensanche el mercado interno a través de salarios remuneradores y de un incremento en la demanda interna. La mejor manera de combatir la pobreza no es la provisión de fondos paliativos de corto plazo, sino que es una adecuada política macroeconómica, que reactive el aparato económico, generando empleo para el conjunto de la población. Esta también debiera corregir los prejuicios implícitos hacia unidades de producción de gran escala que limitan la rentabilidad de las microempresas y empresas campesinas.

Equidad política

En los últimos cinco años se ha producido un importante paso hacia adelante de los grupos de la sociedad civil, en el sentido de estar en capacidad de formular propuestas muy fundamentadas acerca de cómo debería modificarse la política económica en cada país. Ya no estamos, por tanto, en un escenario de protestas sin propuesta, sino ante un marco en el cual el espacio político para cambiar el paradigma económico es sumamente estrecho. El hecho de que las principales decisiones en materia económica (tasas de interés internacionales, condicionalidad de los créditos de los bancos multilaterales, diseño general de la política económica) se tomen en Washington (Departamento del Tesoro del gobierno de los Estados Unidos, bancos multilaterales) o en Nueva York (Junta de la Reserva Federal, bancos comerciales) tiene como consecuencia una creciente dependencia de los Ministerios de Hacienda o de Economía de los países latinoamericanos respecto a esos centros. Los economistas gubernamentales del hemisferio se limitan entonces a poner en práctica en cada país, adaptadas al contexto interno, las políticas macroeconómicas decididas en el exterior.

Una estrategia de desarrollo democrática debe partir de un amplio consenso nacional entre los sectores involucrados. El mecanismo institucional para ello son los procesos de concertación entre varios sectores de la sociedad, incluyendo representantes de grupos laborales, agrícolas, ambientales, étnicos, de mujeres, empresarios y el go-

bierno, entre otros. Esto implica la necesidad de impulsar un proceso de concertación social, para obtener consenso y legitimidad sobre el rumbo de la economía, y debe comenzar con un análisis participativo del programa actual de ajuste estructural. Se entiende la concertación como un mecanismo transparente de formación de opciones políticas, caracterizado por la participación de los organismos de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Se trata de un espacio de toma de decisiones regular y de largo plazo, que deberá institucionalizarse.

Equidad de género

El combate a las desigualdades de género debe ocurrir tanto en el ámbito del Estado como en la sociedad. Las organizaciones de mujeres, y todos los que desean fortalecer la ciudadanía femenina, deben enfrentar el desafío de actuar en esos dos campos, contribuyendo a la formulación de propuestas y discutiendo el destino de los recursos, además de actuar en la esfera de la cultura, donde tales desigualdades nacen y se reproducen. Tales organizaciones deben enfatizar la profunda diversidad existente en cada sociedad, inclusive en cuanto a sus formas de organización y estrategias de lucha, combatiendo así las visiones que tienden a homogeneizar a los países del Sur. Las luchas y demandas de las mujeres, diversificadas de acuerdo a la sociedad en que se insertan, deben ser respetadas y valorizadas en un contexto verdaderamente democrático.

Este proceso debe incluir el análisis del impacto diferenciado sobre la mujer de los proyectos y programas de desarrollo. Ese análisis debe comenzar desde la planificación y diseño hasta la instrumentación y evaluación, y debe ser llevado a cabo con la participación activa de representantes de organizaciones de mujeres. Un proyecto o programa no debe ser considerado exitoso si no mejora la situación económica o social de la mujer.

Sustentabilidad ambiental

Como base primordial, el crecimiento económico de una élite de Norte o Sur a costa de las mayorías es inaceptable y, a largo plazo, ambiental y socialmente insostenible. El desarrollo sustentable no sólo debe basarse en la seguridad ambiental sino también en la equidad social y la equidad intergeneracional — la equidad entre la generación corriente y las futuras. El enfoque debe quedar en la calidad del crecimiento económico, *Le.*, la manera en que contribuya al desarrollo entendido en un sentido integral, y no sólo en la cantidad del crecimiento global.

Los problemas de desarrollo sustentable son globales; trascienden las fronteras nacionales. Los patrones de consumo y de acumulación y extracción del Norte, así como de las élites del Sur deben ser ajustados a una realidad ecológica y social. El planeta simplemente no puede aguantar el patrón de desarrollo basado en el modelo de las economías del Norte. No hay recursos naturales suficientes para continuar con el patrón de consumo existente, por el cual el 20 por ciento de la población del mundo consume el 80 por ciento de los recursos. Por lo tanto, las políticas macroeconómicas que propugnan un crecimiento econó-

mico basado en el modelo de consumo y producción de los países del Norte no debe poner el peligro la satisfacción de las necesidades y del desarrollo de los países del Sur.

Una visión alternativa del desarrollo también necesita de nuevos criterios para medir los resultados de programas económicos y sociales. Como una primera etapa, debe haber una redefinición del cálculo de las Cuentas Nacionales, como la medición del PIB que toma en cuenta los costos ambientales. Se deben considerar medidas de los acervos de recursos naturales, como la erosión del suelo y la deforestación, así como costos de salud derivados de aumentos en los desechos tóxicos o basura y de la contaminación del aire, el suelo o el agua.

Los obstáculos al desarrollo humano y a la preservación del medio ambiente no radican en la escasez de recursos sino en el comportamiento político de los países y del sistema internacional. La libertad y la democracia son requisitos para el desarrollo humano y la protección del medio ambiente descansa en cada país y en su capacidad de afirmar su individualidad étnica, cultural, religiosa y política en un mundo globalizado e interdependiente. La solidaridad y la cooperación internacional son indispensables para promover el desarrollo humano y proteger la naturaleza a escala mundial.

En vez del enfoque actual, que considera solamente los avances en los indicadores macroeconómicos como las medidas de éxito de un programa de desarrollo, la base de una evaluación debe ser el progreso en la equidad económica, política y de género, además de la sustentabilidad ambiental. Cada población determinará su propio camino para alcanzar esos objetivos, y la comunidad internacional debe apoyar esos esfuerzos hacia la construcción y la consolidación de la democracia económica y política.

2. Estrategias de Producción Integrada: Agricultura

Todo plan de desarrollo debe incorporar los principios arriba mencionados: equidad económica, política, en términos de género y sustentabilidad ambiental. Estos tienen que ser los criterios para la evaluación de proyectos y programas nacionales e internacionales.

Las estrategias para lograr esos objetivos tienen que estar basadas en la riqueza y las experiencias nacionales existentes, y por lo tanto tendrían un fuerte énfasis en la producción agropecuaria. Aunque la producción agrícola siempre ha sido un elemento de los planes de desarrollo, muchas veces se han dejado fuera las contribuciones y la importancia de los pequeños agricultores. Ellos representan la mayoría de los productores agrícolas en muchos países, y frecuentemente producen la mayor parte de la cosecha. Sus experiencias y perspectivas deben ser consideradas en cualquier estrategia de desarrollo.

Asimismo, un eje fundamental de una política agrícola alternativa es garantizar la participación y presencia de los pequeños productores en los procesos de modernización de las estructuras productivas. Esto incluiría atención a la necesidad de reconversión técnica del sector para mejorar la rentabilidad de la producción. Debe haber una proyección de la unidad campesina hacia actividades agroexportadoras, al mismo

tiempo que se promueve su vinculación al mercado nacional y la producción para el autoconsumo; La complementariedad de estas tres direcciones es crucial para apoyar a estas unidades de producción con el fin de que puedan enfrentar y adaptarse a las transformaciones que operan en el entorno político y económico.

En particular, se debiera considerar la diversidad de sistemas productivos, especialmente dentro del sector campesino, lo que necesariamente conlleva un mayor nivel de especificidad en las políticas de estímulo correspondientes, considerando inclusive la dinámica de estos sistemas de producción con el fin de inducir eslabonamientos internos y complementariedades funcionales. No es suficiente formular políticas sectoriales o regionales; es preciso tomar en cuenta las condiciones y necesidades microsectoriales y micro-regionales y diseñar, junto con representantes de esos sectores, políticas específicas que respondan a éstas.

Iniciativas como la promoción de nuevos cultivos y el desestímulo a la producción de granos básicos deben considerar, con respecto a las economías campesinas, el rol que estos rubros juegan en sus respectivos sistemas productivos y en sus racionalidades de producción. Por lo tanto, se debe considerar el diseño de mecanismos adecuados y más eficientes para asegurar el flujo y la canalización de recursos financieros y técnicos, necesarios para propiciar la modernización de estos sectores de productores. Si bien se deben apoyar actividades con orientación al mercado externo, con base en estudios de factibilidad, es necesario reconsiderar que el programa de transformación no debe eliminar incentivos y recursos que aseguren la producción que garantiza la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria debe basarse en la expansión adecuada de la producción de granos básicos, en mayores estímulos a la producción de hortalizas y frutas, en el fortalecimiento de la pesca y la acuicultura, en la ganadería nacional y el sostenimiento de la avicultura. Hay que tender a la autosuficiencia alimentaria, aún en productos como las frutas y hortalizas de mayor consumo y productos derivados de la ganadería. No se puede dejar el abastecimiento estratégico de estos productos en manos de las importaciones. Por otro lado, la expansión de dichos bienes se hará en el marco de la constitución de un sistema agroalimentario, donde los procesos de transformación cobran prioridad.

Consideraciones de género específicas a la agricultura y al desarrollo rural

Una política alternativa de desarrollo tiene que corregir la tendencia histórica y actual de ignorar las contribuciones y la condición de la mujer en la producción agrícola. En la medida que se plantee su inserción como asalariada, demandará una mejor capacitación para optar por el empleo fuera del hogar, con mejores garantías laborales. A nivel de la pequeña o mediana unidad productiva, se plantea la necesidad de que se visibilice su participación y su aporte a la economía familiar. En esta medida se ha reconocido la necesidad de que la mujer tenga, en el marco de la unidad familiar, una mayor participación en las decisiones sobre las orientaciones significativas de la organización productiva, así como un mayor acceso a los recursos productivos para que esté en

condición de participar más activamente en los procesos de comercialización y procesamiento agroindustrial. De acuerdo con esto, hay necesidad de involucrar a las mujeres campesinas en los programas agrícolas, y de los apoyos productivos y técnicos de las instituciones públicas y privadas que prestan cooperación en el ámbito del desarrollo rural.

Las mujeres campesinas, además de las urbanas, frecuentemente son las responsables para el bienestar diario de la familia, como jefas del hogar o en el cuidado de los niños. Además, al interior de las familias las mujeres requieren mejorar sus condiciones de vida a través de un mejor acceso a la vivienda, servicios de agua potable, electricidad, alumbrado, caminos y transportes. También es necesario un mejor acceso a servicios públicos como educación y salud. En este particular se requiere de un mejoramiento en la calidad de los servicios que se reciben.

Para el desarrollo de sus labores, la mujer requiere de un alivio en la asignación del trabajo doméstico. Para esto es importante la formulación de políticas sociales y de programas que contribuyan a estos fines en las familias campesinas, así como a la divulgación y capacitación para concientizar a los varones de la importancia de su apoyo en estas labores.

Desde un punto de vista más estratégico, se ha hecho evidente la necesidad de avanzar en la recomposición de relaciones de género más equilibradas e igualitarias, mediante la superación progresiva de la división sexual del trabajo. Para ello es esencial el alivio de la carga de trabajo doméstico y reproductivo que recae unilateralmente en la mujer. En este sentido, es importante el acceso a mayores oportunidades para el desarrollo de la mujer. Por ello es imperativo fortalecer procesos orientados a la superación de modalidades institucionalizadas de violencia y discriminación contra la mujer. Es necesario impulsar el derecho a la propiedad de la tierra, al conocimiento y educación para una mayor participación en la toma de decisiones tanto a nivel familiar como en el marco de las organizaciones, mayor acceso al crédito, a la tecnología, y a procesos que deriven en última instancia en la igualdad política concreta tanto al interior de la familia como en los marcos societales más amplios.

Componentes de una política agrícola sustentable

Es preciso realizar una desconcentración de los recursos y del capital agrario. Se debe profundizar el proceso de reforma agraria y de transferencia de tierras, la democratización del crédito agropecuario, el acceso amplio a la asistencia técnica, la desconcentración de los canales de distribución e información, y el acceso de los pequeños y medianos productores a la infraestructura básica y servicios públicos, entre otras medidas.

1. Participación

Construir una alternativa agrícola dependería en gran medida de la participación activa de los habitantes de la región. Su conocimiento de la situación local debe ayudar a elaborar las políticas y programas destinados a aumentar la producción de bienes y servicios, que garanticen aumentos en los ingresos individuales y familiares. Esto significaría la iniciación de un genuino proceso de desarrollo democrático, que re-

quiere la participación directa, a nivel comunitario, en la planificación y en la toma de decisiones, no sólo respecto a las políticas agrícolas, sino también a las políticas macroeconómicas que afectan a la agricultura, tales como las políticas cambiarias y arancelarias.

2. Reforma agraria

Debe haber procesos de racionalización en el acceso y uso del suelo agrícola por parte de los pequeños y medianos productores, de acuerdo con su vocación y con óptica de sustentabilidad, con apoyo en sistemas de ordenamiento territorial adecuados, así como de zonificación y de titulación, sobre todo en áreas campesinas sujetas a gran inestabilidad por la falta de definición legal. Ello es fundamental para asegurar la seguridad en la tenencia de la tierra, y a partir de eso estructurar planes productivos a mediano y largo plazo.

3. Crédito

Es necesario establecer, en el marco de una redistribución de recursos, una política crediticia que, sobre la base de una amplia participación de las organizaciones, promueva: el fortalecimiento de bancos de fomento con criterios definidos para la pequeña y mediana producción; instituciones e instrumentos financieros que puedan captar y canalizar recursos financieros nacionales e internacionales y que promuevan y administren el ahorro rural con el fin de financiar estrategias de fortalecimiento y modernización de la pequeña y mediana producción rural. Además, todo programa de crédito debe dirigirse a las necesidades de crédito de las mujeres, dada la tendencia existente en varios países.

Este crédito debiera contemplar tasas de interés adecuadas a las condiciones del pequeño y mediano productor. Asimismo, debe considerar diversos períodos de gracia, de acuerdo con la especificidad de sus sistemas productivos. Se deben garantizar condiciones operativas de corto plazo enmarcadas dentro de procesos integrales de capacitación que promuevan la autogestión y la sustentabilidad económica.

El crédito también afecta la sustentabilidad ambiental. Los planes tradicionales de crédito suelen relacionarse con la compra de fertilizantes y otros insumos importados que integran la moderna tecnología de producción. En un sistema sustentable, el crédito debería guiarse por criterios que, por ejemplo, recompensaran a los agricultores por emplear la alternancia y la rotación de cultivos, la lucha antiparasitaria integrada y otros métodos renovables de producción de este tipo. Estos sistemas reducen la necesidad de crédito para comprar productos químicos y permiten que se destine en cambio a satisfacer otras necesidades que fueron descuidadas en el pasado. Entre ellas figuran los medios de transporte y los caminos, la comercialización, la elaboración de productos de origen agrícola y la capacitación.

4. La unión de diversos aspectos en la agricultura sustentable

Una de las principales características de la agricultura moderna es el hacerse dependiente de fuentes externas para el abastecimiento de los insumos de la producción, así como para la compra de los bienes

producidos. El resultado es la extrema vulnerabilidad a las fluctuaciones en los costos, los precios, el transporte y la distribución y a los demás sistemas esenciales para el funcionamiento del establecimiento. Los sectores de la economía que dependen de la agricultura son igualmente vulnerables. Un sistema de agricultura sustentable reduce la vulnerabilidad del sector agrícola a los factores externos que afectan tanto a los insumos como a los productos que intervienen en el proceso productivo.

Usando abono, por ejemplo, los agricultores convierten las materias agrícolas en mejoramiento orgánico del suelo y alimento para las plantas. Además de hacer abono en el propio establecimiento, la agricultura sustentable también aprovecha ciertos cultivos como abono en verde, que se ponen en la tierra como una forma de mejorar directamente su textura y fertilidad, lo que reduce la necesidad de comprar fertilizantes químicos.

Aparte de los beneficios ecológicos y agrícolas directos que se obtienen diversificando el funcionamiento de la finca para producir insumos que normalmente se hubieran comprado, esta transformación de la producción desde el punto de vista de los insumos puede acompañarse a los correspondientes cambios en el aspecto de la producción. Utilizando los materiales de desecho, el estiércol y otros desperdicios reciclables del establecimiento en una fábrica de biogás, se puede generar gran parte de la energía necesaria para hacer funcionar las operaciones de la finca.

Este sistema agrícola integrado reduce la necesidad de importar o comprar insumos y diversifica el funcionamiento del establecimiento para generar energía, que también hubiera tenido que comprarse. Además del ahorro que pueden dar como resultado, estas innovaciones y las «nuevas» habilidades que se requieren para manejar un sistema integrado de este tipo pueden crear más puestos de trabajo en el establecimiento y representar un incentivo considerable que detenga la emigración de los jóvenes hacia los centros urbanos.

5. *La asistencia técnica*

La investigación y asistencia técnica deben respaldar a los productores agrícolas, siempre considerando sus especificidades regionales y productivas. Las instituciones del sector deben realizar los ajustes necesarios en la organización y asignación de recursos, con el fin de mejorar la oferta de estos servicios y el diseño de políticas de investigación y transferencia adecuadas. Asimismo, se han de instrumentar mecanismos que hagan accesible la tecnología a los productores, tanto desde el punto de vista del crédito como de la capacitación. Es importante considerar metodologías que propicien la participación activa de los productores agrícolas en la identificación de soluciones a sus problemas, y en su capacidad autogestionaria, para crear pautas de un desarrollo autosostenido.

De hecho, la agricultura sustentable requiere una capacitación diferente de los investigadores y agentes de extensión que trabajan con los agricultores. El rápido y fácil recurso a los productos químicos tóxicos para resolver los problemas de infestación o enfermedades tendrá que ser sustituido por un conocimiento más integrado de los sistemas de

cultivo, una comprensión de la interacción entre el suelo, las plantas y los animales del establecimiento y la capacidad de trabajar con los agricultores para inventar métodos viables y sustentables. Es necesario cambiar la práctica de formar especialistas que saben demasiado de unas disciplinas pero muy poco de otras.

6. Comercialización

Este es uno de los aspectos externos al establecimiento que más afectan a la transición hacia una orientación sustentable de la agricultura. El manejo posterior a la cosecha, la clasificación, el almacenamiento, el transporte, la distribución y la venta de los productos agrícolas se han convertido en actividades sumamente especializadas que son controladas por instituciones y personas que suelen estar muy lejos del agricultor y del establecimiento. En tales circunstancias, el agricultor queda a merced de las fuerzas del mercado libre.

Con una orientación sustentable de la agricultura se tendría en cuenta esta relación del agricultor con el mercado, garantizando que la mayoría de las actividades de clasificación, embalaje y transporte cuenten con la participación del agricultor y otros habitantes del campo. Esto implicaría, por ejemplo, construir instalaciones apropiadas para el embalaje y el manejo de los productos en zonas accesibles para el agricultor y los trabajadores rurales y capacitar a quienes ahora harán funcionar esas instalaciones. Como una agricultura cada vez más diversificada crea nuevos puestos de trabajo, la población rural resultará beneficiada.

Para promover activamente nuevas formas de realizar el comercio, hay que aplicar medidas que mejoren la comercialización interna y externa de los alimentos, a fin de evitar que se duplique la situación en la que todos los incentivos y la infraestructura se destinan a la exportación mientras que persiste a nivel local la escasez de alimentos. Para esto se necesitarían políticas de precios y de impuestos que den incentivos a los productores que abastecen el mercado local, así como una adecuada fijación de precios de las importaciones que permita que los bienes producidos en el lugar sean competitivos.

Se necesitan programas que ayuden a mejorar el pronóstico de los períodos de abundancia y escasez de alimentos a nivel local, la fiscalización de los precios internos e internacionales y la correspondencia de los datos agrometeorológicos con las condiciones del mercado. Es preciso también desarrollar sistemas capaces de pronosticar con acierto la situación de la cosecha con relación a la oferta. Estas medidas facilitarían el establecimiento de un sistema de producción y comercialización amplio que responda a las necesidades internas y externas.

3. Política Industrial

La política industrial no puede estar desvinculada del objetivo global de desarrollo; tiene que formar una parte integral de la estrategia de desarrollo que determine cada país. La política industrial, sea producción manufacturera o agroindustria, además de ser motor del crecimiento económico, debe ser un instrumento para lograr los objetivos de promover equidad y sustentabilidad, creando empleos dignos y fortale-

ciendo la capacidad tecnológica de la sociedad, además de satisfacer las necesidades básicas de la población. En el proyecto neoliberal, el motor del crecimiento debía estar principalmente en la industria exportadora, pero en la realidad, aún cuando ésta ha crecido, no es motor del resto de la economía. Esto es debido a la desvinculación con otros sectores de la economía y la alta dependencia en importaciones para impulsar la industria. Por ello, en muchos países, el crecimiento de las exportaciones no jala al resto de la economía. Esto tiene relevancia particular en el caso del vínculo entre la política industrial y la política agrícola, las cuales deben estar integradas.

La política industrial y su integración con la agrícola

En el pasado, los parques industriales o las plantaciones llegaron a ser islas de desarrollo, desarticulados del resto de la economía. La producción industrial no debe ser injertada artificialmente a la economía, sino comenzar desde las raíces de la producción agrícola o complementar esa producción. En muchos casos, la agroindustria pequeña o mediana, y descentralizada podría ser la más apropiada.

Se entiende la agroindustria como la producción industrial articulada con la agricultura. Incluye el procesamiento de productos agrícolas, así como la producción de insumos agrícolas. Podría traer varios beneficios a la población y la economía. La producción agroindustrial descentralizada crearía puestos de trabajo en ciudades secundarias o zonas rurales, generando ingresos y mercados en el sector rural, y por tanto reduciendo la presión de migrar a los centros urbanos. En el sector externo, aumentarla el valor agregado en las exportaciones a la vez que disminuiría la inestabilidad en precios que sufren las materias primas. También tendería a reducir las importaciones de insumos agrícolas.

De la misma manera que es necesario diseñar políticas agrícolas específicas a la microregión y al microsector, la política industrial también tiene que tomar en cuenta las necesidades diferenciadas de las micro, pequeñas, medianas y grandes empresas. Sólo será posible superar las limitaciones y desplegar las potencialidades de cada estrato y rama en la medida de flexibilizar el carácter global y neutral de la política económica. Como el reto hacia el futuro es reestructurar el aparato productivo para lograr el crecimiento económico sostenido, en el caso de la industria ello será posible siempre y cuando se privilegie una política sectorial asociada con cada una de las formas de organización de la producción, porque las necesidades productivas de éstas también son diferenciadas.

Industria y el sector exportador

Hay que definir un plan maestro concertado con los sectores productivos que tenga como objetivo lograr un sector exportador de alto contenido nacional competitivo internacionalmente a la vez que una planta industria que pueda competir también en su propio mercado interno con los productos importados. Ello significa definir un proyecto de país realista y usar todos los instrumentos económicos disponibles para ir avanzando en su consecución. Todo ello supone una política industrial a la base de una política de comercio exterior y una política de fomento e integradora de las cadenas productivas.

Política industrial diferenciada

Los vacíos y potencialidades de la microempresa, la pequeña, mediana y la gran empresa son disímiles entre sí. A manera de ejemplo, la gran empresa no tiene restricciones para acceder a recursos financieros de la banca comercial debido a los vínculos establecidos entre ambos; en cambio las empresas de menor escala, en particular la microempresa, tiene fuertes limitaciones para superar esta necesidad debido a las condiciones que exigen los bancos comerciales: garantías hipotecarias, altas tasas de interés, etc. Este caso ilustra la necesidad de tener políticas de crédito que satisficzan las necesidades, y refuercen las capacidades particulares de cada estrato industrial; sólo de esta manera se superarían las limitaciones de acceso a los recursos productivos.

El sector de la pequeña empresa, por ejemplo, no necesariamente exige una política proteccionista, sino una política de desarrollo, que contribuya a promover empresas económicamente viables, que puedan realizar una adecuada concentración de capital. Esto implica diseñar políticas con los siguientes objetivos: modernización (de productos, de tecnología, de gestión administrativa y de comercialización); crecimiento selectivo (selección de empresas y ramas a ser ayudadas); mejora de las capacidades gerenciales y administrativas; promoción de la complementariedad interindustrial; acceso y mejora de la legalidad; e impulso al dinamismo tecnológico.

En varios países, se ha profundizado las diferencias en la economía, creando una economía totalmente dual. Lo anterior se expresa en la existencia de un núcleo de empresas, muchas de ellas transnacionales, que creció rápidamente en los años ochenta. Además, muchas veces la inversión productiva se ha concentrado en sectores con uso intensivo de capital, poco generadores de puestos de trabajo. A la vez, estos sectores inciden poco en la generación de empleo indirecto ya que se surten con insumos de importación.

Productividad y desarrollo tecnológico

Gran parte de la producción industrial establecida en la última década se sustenta en la reducción de los costos de producción, dentro de los cuales los costos laborales juegan el papel de variable de ajuste. Ello supone que la sobremuneración, la sobreexplotación y la ausencia de estabilidad en el empleo, tienden a viabilizar la permanencia en el mercado de un conjunto mayoritario de actividades industriales.

Es necesario adoptar estrategias genuinas de inserción competitiva en los mercados a partir de mejoras en la productividad, en la calidad de los productos, la incorporación de tecnología, mejoras en la situación organizativa y la calificación de recursos humanos. Esto requiere la creación de las condiciones estructurales para facilitar una actividad industrial en expansión, y no como un simple conjunto de medidas destinadas a reducir los costos de las empresas.

Ello implica la necesidad de políticas de desarrollo tecnológico de corto y largo plazo. En el corto plazo, se requiere aplicar ciertos principios de cooperación tecnológica, especialmente entre las empresas extranjeras que inviertan en el país y las empresas nacionales. El país receptor debe poder elegir las tecnologías que respondan a su proyecto de desarrollo, y en ese sentido encauzar la transmisión y difusión del

«know-how». La lógica del patrón tecnológico debe cambiar: el análisis de las tecnologías apropiadas debe incluir no sólo los costos financieros, sino también la coherencia técnica, los efectos ecológicos y sociales de la tecnología.

En el largo plazo, es necesario contar con una política amplia de educación. Esta tendría ciertos componentes cuyo énfasis particular dependería de la situación del país. Debe incluir políticas de educación primaria y secundaria, capacitación técnica y administrativa, y fomento de la capacidad nacional de investigación científica.

4. Servicios

El sector de servicios, que incluye actividades tan diversas como servicios financieros, sociales y comerciales, ha crecido enormemente en relación a la producción agrícola e industrial. En parte, eso refleja la desindustrialización de varias economías mediante el ajuste estructural. Sin embargo, la producción de servicios es un complemento importante a las otras formas de producción económica. Como tal, merece un tratamiento especial y cuidadosamente considerada en la planificación nacional.

Una parte de esta planificación tiene que ser la regulación. La experiencia chilena a principios de los años 80 (tanto como en EU pocos años después) muestra la necesidad de regular los servicios financieros. Se debe fomentar, con la participación activa de los consumidores de servicios, la adopción de reglamentos y de mecanismos de cumplimiento de éstos.

La provisión de servicios sociales merece atención especial dada su importancia en mejorar los niveles de vida y en el desarrollo del capital humano. La educación, la salud y otros servicios sociales deben ser reconocidos, no sólo como alivio de la pobreza sino también como inversiones en el futuro. En lugar de sufrir recortes en presupuestos, como ha ocurrido en varios países bajo los programas de ajuste estructural, los servicios de salud y educación deben ser fortalecidos a tono con los requerimientos de mayor participación y consideración de diversos grupos sociales.

Se debe considerar la descentralización de las instituciones que proveen servicios sociales, siempre y cuando sea acompañada por una descentralización de los recursos financieros y de la autoridad para adoptarlos a las necesidades específicas de la comunidad. Las ONGs podrían ser instancias apropiadas para la provisión de ciertos servicios sociales, pero no deben ser utilizadas como substitutos del Estado,

5. Políticas Laborales

Es menester cambiar el concepto del trabajador sólo como personificación del costo de producción. Toda política de producción, sea agropecuaria, en servicios o industrial, debe considerar que el trabajador es la base principal de la economía y de la democracia. La determinación del salario mínimo, por ejemplo, debe tomar en cuenta no sólo los costos de reproducción del trabajo, sino la capacidad de proveer una vida digna y de consumir los productos del trabajo por la vía de un aumento en la demanda interna.

El aumento del salario real es una pieza importante para el desarrollo ya que significa un fortalecimiento del mercado interno para darle salida a la producción y al crecimiento. La política salarial debe de dejar de ser una pieza de la lucha antinflacionaria y de atracción de la inversión extranjera para convertirse en una palanca del crecimiento. Se olvida que el componente salarial sólo es una parte —normalmente entre 10 y 20 por ciento— del total del costo de una mercancía. Además, el aumento en el costo de la mano de obra puede ser compensado por el aumento de la productividad.

Esto implica que el pleno empleo de la población económicamente activa debe ser una prioridad en la planificación nacional. Los altos niveles de subempleo en muchos países deben ser considerados como desgastes serios de la capacidad nacional.

En todos los sectores de la producción, la organización de los trabajadores o productores es de suma importancia. Los sindicatos juegan un papel importante en asegurar que los aumentos en la productividad sean acompañados por aumentos salariales, y que los trabajadores contribuyan sus perspectivas y conocimientos al manejo tanto de la empresa como de la economía.

Facilitar la expansión de sindicatos requeriría cambios en la legislación laboral y el cumplimiento de dichas leyes en muchos países. En particular, hay necesidad de nuevos mecanismos que reviertan el actual cuadro de precariedad de las mujeres en el mercado de trabajo, en varias instancias, por ejemplo: a través del establecimiento de leyes y fiscalización de su correcta aplicación; la disponibilidad de servicios que intentan superar la carga doble de la mujer; políticas que procuran facilitar el acceso de las mujeres a líneas de crédito. También debería haber esfuerzos legales y sociales para corregir los obstáculos a la participación de mujeres en los sindicatos, tanto en calidad de miembros como de dirigentes.

Para evitar que la supresión de las leyes o prácticas laborales en un país sirvan como base de competencia para atraer la inversión extranjera, debe haber cooperación regional para asegurar la adhesión a convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), particularmente el Convenio 87 en materia de libertad sindical y el Convenio 98 sobre contratación colectiva. Todos los trabajadores del campo y de la ciudad deben gozar de los mismos derechos, sin ningún tipo de discriminación por sexo, raza o religión.

6. Relaciones Comerciales e Inversión Extranjera

Las relaciones comerciales deben servir como el complemento al programa de desarrollo articulado por la sociedad. El comercio no debe ser un fin en sí mismo, y la política de libre comercio no es necesariamente la más apropiada. El comercio puede ser un valioso instrumento del desarrollo, a condición de someterse a reglas justas y estables.

Los acuerdos internacionales de comercio

Una primera y necesaria etapa en el proceso de definir las políticas comerciales apropiadas es la democratización de las negociaciones

sobre acuerdos de comercio internacionales. La firma de cualquier pacto de comercio y desarrollo debe ser la culminación de un amplio proceso de discusión y debate democráticos, donde toda la población pueda informarse ampliamente, opinar y participar a través de sus representantes.

Estas negociaciones deben ser diseñadas para tomar en cuenta el equilibrio entre la necesidad de reglas internacionales de comercio y la autodeterminación de los pueblos. El pacto resultante debería reconocer el derecho, conforme a las legislaciones nacionales, de los gobiernos locales (estatales, provinciales, departamentales, municipales) para aplicar regulaciones adicionales a la inversión o el comercio, cuando así lo dicte el interés de la mayoría de su población.

Además, debería dejar bajo resguardo la capacidad de cada Estado para cumplir con su obligación de regular la economía, brindar servicios básicos a la población, y aplicar medidas de redistribución del ingreso, capacidades que son socavadas bajo el actual Tratado de Libre Comercio de América del-Norte (TLC-AN). Dicho pacto también debería respetar el derecho de cada país a administrar sus recursos naturales, apoyar y proteger su sector alimentario, y aplicar las normas que considere convenientes para la inversión extranjera.

Un pacto de comercio y desarrollo incluiría un programa gradual de eliminación de aranceles y mecanismos no arancelarios de restricción a las importaciones, que, caso por caso, establezca los tiempos y modalidades idóneos. El pacto debería definir regímenes específicos para bienes y servicios, incluir un amplio espectro de salvaguardas, implementar mecanismos de compensación para sectores afectados, como la microindustria, y establecer instancias multilaterales para la solución de controversias que incluyan representación amplia de la sociedad civil.

Otro elemento para un cambio cualitativo es diversificar los destinos de las exportaciones latinoamericanas. Su actual concentración en los mercados estadounidense y europeo impone una competencia cada vez mayor entre los países de América Latina y el Caribe por conquistar cuotas de mercado para productos similares. La intensificación de los intercambios interregionales y del comercio Sur-Sur es una respuesta viable para enfrentar esta tendencia.

Por otro lado, ciertos de los acuerdos de comercio regionales en desarrollo actualmente simplemente reproducen los aspectos problemáticos del TLC-ANI. Hay que considerar cuidadosamente el comercio entre regiones y sectores, además de comercio dentro del país y la integración de sectores dentro del país. La meta no es simplemente aumentar el comercio, sino decidir cómo y por qué debe haber comercio para lograr el desarrollo sustentable.

Un incremento del comercio entre los pueblos del Sur, regulado apropiadamente, les permitiría incrementar sus bases de acumulación y desarrollar actividades de exportación más integradas al resto de los sistemas productivos nacionales, estimulando la demanda interna y la ampliación de la base empresarial pequeña y mediana. Pero también ello revalorizaría sus productos en el mercado nacional.

Para tal desarrollo es indispensable reformar el sistema financiero, lo cual exige que la banca se transforme en un instrumento al servicio del desarrollo de los pueblos, en vez de un medio que facilite la fuga de

capitales y la transferencia de ahorro interno al exterior. Asimismo, debería organizarse una red de bancos de fomento para el comercio exterior, que con créditos productivos y comerciales apoyen la inserción comercial de las empresas en los países participantes, utilizando sus propias monedas para este comercio.

Para realizar su intercambio recíproco, los países del Sur no pueden seguir dependiendo de las divisas obtenidas en su comercio con el Norte. Ello requiere, por tanto, crear un medio de pago propio para la región. Alternativamente, podría desarrollarse el comercio sobre una base de compensación de pagos recíprocos, similar al convenio existente entre los bancos centrales de los países miembros de la ALADI, el cual evita la transferencia de divisas mediante la liquidación de saldos al final de cada período. La tendencia a la formación de mercados subregionales ofrece grandes oportunidades para concretar estos mecanismos.

Adicionalmente, la experiencia europea muestra que es necesario establecer mecanismos financieros para reducir las asimetrías entre regiones y países, para asegurar una integración económica que beneficie a los pueblos de los países involucrados. Estos fondos serían destinados a proyectos de infraestructura, de reconversión industrial y de producción de tecnología. Esto podría ser financiado a través de la reducción sustancial de la deuda externa, impuestos especiales sobre las operaciones de empresas multinacionales y la cooperación internacional.

La reforma comercial

En muchos países hay necesidad de emprender una reforma comercial. Según el Banco Mundial, uno de los objetivos centrales de la reforma comercial es bajar los aranceles como instrumento para abrir el mercado interno, alineando así a la «sobreprotegida» industria nacional con la competencia internacional; también se plantea que la reforma comercial proveerá de bienes mejores y más baratos a los consumidores.

Cada sociedad tendría que decidir los niveles arancelarios apropiados para su proyecto de desarrollo. Sin embargo, más allá de toda discusión teórica, el propio Banco Mundial ha estudiado las condiciones para que tenga éxito la reforma comercial, de acuerdo con sus propios postulados. Aunque éstas no se reflejan en los requisitos de los programas de ajuste estructural, indican una serie de recomendaciones las cuales deben ser consideradas en la formación de políticas sobre la reforma comercial:

- i) No hacer la reforma comercial cuando la moneda está sobrevaluada:

Con moneda nacional sobrevaluada no ocurrirá el cambio en la asignación de recursos hacia la inversión orientada al mercado externo. En esta situación, los precios de los bienes importados en moneda nacional serían artificialmente bajos a la vez que las barreras a las importaciones bajen, lo cual resultará en mayor consumo de esos bienes. A la vez, los precios para bienes exportables quedarían bajos, lo cual crearía pocos incentivos para su producción. Lo que se tendrá será el peor de los escenarios. Por un

lado, recesión del mercado interno y, por el otro, poca o ninguna inversión orientada al mercado externo. Igualmente, se generará un serio problema en la balanza de pagos, pues el deterioro en la balanza comercial creará mayor demanda para la moneda externa para financiar ese déficit.

ii) La reforma comercial no debe hacerse rápidamente:

En lo que concierne a la velocidad de la liberalización comercial, ésta debe efectuarse a un ritmo que permita a la industria nacional adecuarse a las nuevas condiciones. De otra manera quebrará. Aún con una política cambiaría adecuada a la liberalización comercial, debe haber incentivos para esa adecuación y mejoramientos en niveles tecnológicos para lograr que la producción nacional realmente compita con la internacional bajo condiciones favorables. El plazo que menciona el Banco Mundial es de cinco años. Pero en varios países esta liberalización ha procedido en un período de meses en vez de años de acuerdo a los requisitos de los programas de ajuste estructural.

iii) La liberalización comercial debe preceder a la apertura de la cuenta de capital:

La liberalización de la inversión externa debiera ser una de las últimas reformas estructurales en aplicarse, según la casi totalidad de la literatura del Banco Mundial y del FMI sobre la secuencia de la liberalización. Primero debe haber una reducción en las barreras a producción doméstica, tales como limitaciones en el acceso a crédito y otros recursos productivos. Sólo después de lograr mayor equilibrio debe haber liberalización de la cuenta de capital para evitar que la inversión se concentre solamente en actividades especulativas de corto plazo.

Políticas de inversión

Desde luego, la inversión nacional y extranjera son componentes esenciales del crecimiento económico, y pueden hacer aportes importantes en recursos financieros y tecnológicos. Sin embargo, tener la inversión en cantidades adecuadas es una condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo. También se debe considerar la calidad y el uso de ese recurso. La inversión desregulada ha provocado destrucción ambiental e inestabilidad económica y aún política, particularmente durante la última década. Se debe aprender de los éxitos de países como Corea del Sur y Taiwan. En aquellos casos, el Estado jugó un rol decisivo en regular e incentivar la inversión en industrias estratégicas.

Aunque es importante regular tanto la inversión nacional como la extranjera, es innegable que las empresas transnacionales merecen consideración especial, dado su tamaño y fuerza frente a los gobiernos de los países del Sur. Cada país debe poder especificar las condiciones bajo las cuales la inversión extranjera puede aportar no sólo al crecimiento económico sino al desarrollo sustentable y equitativo.

Los capitales extranjeros deben expresarse en la creación de nuevas empresas que aumenten efectivamente el empleo y produzcan bienes aptos para mejorar la competitividad de los productos exportados o ensanchar el acceso al consumo de amplias capas de la población. Las empresas extranjeras también deben contribuir a preservar los re-

cursos naturales y del medio ambiente. Sólo una regulación estatal apoyada en la participación protagónica de los trabajadores de las propias empresas extranjeras y otras organizaciones sociales permitirá asegurar la conservación y renovación del patrimonio natural.

Las empresas extranjeras deben contribuir al equilibrio de las cuentas externas de cada economía nacional. Se trata de tender a que aquellas exporten más de lo que importan y de regular los niveles y características de su endeudamiento con los bancos transnacionales o sus casas matrices. Resulta legítimo que los grupos internacionales obtengan en América Latina y el Caribe las ganancias normales de su actividad, Pero es responsabilidad de los gobiernos de la región impedir que se repita una sangría de recursos indispensables para la inversión productiva y para enfrentar la deuda social acumulada durante «la década perdida» de los años 80.

7. La Transformación del Estado

La década de los años 80 quedó marcada como una de las épocas de mayor crecimiento democrático, pero a la vez se caracterizó por una profunda crisis económica y social en América Latina y el Caribe. Todos los nuevos gobiernos democráticos del continente iniciaron sus funciones bajo el peso de una recesión económica. En la mayoría de los países se agravaron los viejos problemas de sub- o desempleo, marginalidad social, caída salarial y deterioro en la calidad de vida y del medio ambiente. En este sentido, el proceso de democratización, que integra a América Latina y el Caribe a las tendencias políticas predominantes en el mundo contemporáneo, se estancó en los planos social y económico, cuyos rezagos amenazan la consolidación de la democracia en la región.

Esta realidad crea desafíos enormes. Se trata no sólo de redefinir la inserción en el nuevo escenario internacional, sino de formular otra estrategia de desarrollo, que respalde esta reinserción. Además, se deben enfrentar esos desafíos superando la tradición autoritaria y excluyente que ha marcado el desarrollo latinoamericano y que ahora parece como una condición para la instrumentación misma de una alternativa. En este marco, la transformación del Estado es imprescindible para la formulación de una nueva estrategia de desarrollo.

En los programas de ajuste estructural, el Banco Mundial y el FMI han definido esta transformación como la reducción del papel del Estado, impulsando recortes en presupuestos y personal, disminuyendo así la capacidad del Estado de intervenir en la economía. La experiencia de los años 80 muestra que este concepto del Estado mínimo es inadecuado para lograr un desarrollo sustentable y equitativo. El Estado es un agente importante en un modelo alternativo del desarrollo.

La redefinición del Estado no puede ser limitado a nuevos enfoques políticos o ideológicos, manteniendo el Estado y la mayoría de su aparato burocrático y administrativo en su forma actual. El Estado no es un actor político separado de las fuerzas sociales, capaz de reformar la sociedad según un proyecto político predeterminado sobre la base de su aparato tecno-burocrático y sus instrumentos operacionales, sino una entidad compleja y multidimensional de relaciones sociales. Asimismo, el principio rector de la redefinición del Estado debiera ser el

fortalecimiento autónomo y la complementariedad mutua de cada uno de los componentes de la matriz: el Estado; el sistema de representación; y la sociedad civil incluida la economía y los actores sociales. El debate permanente entre las fuerzas políticas y económicas determina la propia forma de intervención estatal.

Para las fuerzas democráticas, lo que está en juego es el debate y la lucha política sobre el papel del Estado en el desarrollo, que debe ser concebido como un espacio privilegiado de disputas políticas. Es necesario avanzar una reforma del Estado que amplíe la participación de la sociedad en el proceso político, y viabilizar las innovaciones políticas e institucionales requeridas para definir, y realizar un nuevo modelo de desarrollo sustentable y equitativo, además de consolidar la democracia. Representantes de distintos sectores sociales, incluyendo organizaciones de mujeres, campesinos, indígenas, trabajadores y ambientalistas, además de intereses empresariales, deben estar integralmente involucrados en la definición, instrumentación y evaluación de las políticas y programas del Estado.

En tal sentido, debe llevarse a cabo una reestructuración del Estado que potencie la transferencia de recursos y competencias hacia las municipalidades y comunidades, así como la desconcentración de las actividades económicas. En muchos países, el proceso de descentralización pasaría necesariamente por un fortalecimiento del Estado como ente conductor e impulsador de dicho proceso.

Todas las operaciones del Estado, incluyendo el proceso de negociar los convenios con los bancos multilaterales de desarrollo, deben ser transparentes y resultados de un pleno debate público. Este proceso democrático requiere la disponibilidad de información sobre programas gubernamentales y acuerdos de cooperación externa. Los resultados de un proceso de concertación variarán según las necesidades y prioridades de cada sociedad.

Los ejemplos exitosos de transformación económica y de promoción de desarrollo equitativo en América Latina y Asia demuestran elementos comunes que contribuyeron a la acción estatal efectiva y eficiente en la instrumentación de reformas. Estos son una presencia activa y selectiva del Estado suficientemente fuerte para priorizar objetivos y gastos, imponer restricciones necesarias y distribuir pérdidas. También implica la existencia de una burocracia calificada y la inserción del Estado en el sector privado, complementando sus actividades. No es necesario que el Estado asuma todas las funciones sociales y económicas de la sociedad, sino que tenga un papel importante en proyectos estratégicos, tales como la instrumentación de una política industrial. Como expresó el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, «cada país debe definir los campos reservados a las funciones reguladoras, productivas o sociales que desea mantener en las manos del Estado».

Entre esas funciones son las referentes a garantizar derechos ciudadanos básicos que no se puede poner a cargo del mercado, particularmente los servicios sociales. El suministro de servicios adecuados de salud y educación, por ejemplo, además de controles sobre la contaminación del medio ambiente, trae beneficios de mediano o largo plazo a la sociedad en su conjunto. Son realmente bienes públicos, y la responsabilidad para su suministro debe quedar con el Estado.

En general, el desmantelamiento del sistema público de salud promovido por los programas de ajuste estructural favorece el auge de los servicios privados, que a menudo representan costos inaccesibles a la mayoría de la población. Por este motivo, la presencia del Estado en el área de salud es fundamental en el sentido de garantizar el acceso universal a esos servicios. El Estado también debe ofrecer a los profesionales de salud de todos los niveles una formación para adquirir sensibilidad respecto al tratamiento de temas de género, tanto a nivel de la definición de las políticas de salud pública, como en la atención a los usuarios de los servicios.

Financiamiento del desarrollo

Las instituciones de financiamiento internacional insisten en condiciones económicas sumamente estrictas para sus préstamos. En lugar de ese enfoque, las mejoras esperadas en las condiciones sociales deben guiar el financiamiento del desarrollo. Esto significaría, por ejemplo, que los proyectos estén basados en una noción de inversión, no sólo en ayuda; que su diseño e instrumentación emane de las prioridades de los grupos de base, y que sean ambiental y económicamente sustentables. Se deben incorporar indicadores de desarrollo humano, de democratización y de calidad de vida como termómetros del éxito de los préstamos y de la cooperación externa. Los préstamos en cartera vencida no sólo son aquellos que no son pagados por los deudores, sino que incluyen también a aquellos financiamientos que no sirven a la población que supuestamente van a beneficiar.

Los mecanismos tradicionales de financiamiento del desarrollo han sido:

- i) a nivel interno: la contratación de deuda interna, la venta de valores gubernamentales, la emisión de moneda, la privatización de activos públicos, la política fiscal;
- ii) a nivel externo: la contratación de deuda, la consecución de donativos de la cooperación internacional.

Para la inversión social, en años recientes, el Banco Mundial y varios gobiernos de la región han enfatizado el establecimiento de fondos de compensación. Los fondos de inversión social representan, en principio, una tesis que merece ser estudiada. El problema radica, sin embargo, en que buena parte de esta inversión se canaliza a compensar los efectos negativos del propio programa de ajuste estructural.

La mejor política social es una adecuada política económica. Por tanto, una estrategia alternativa de desarrollo debería sentar sus bases en un estímulo a la actividad productiva, generando empleo remunerador para el conjunto de la población. Se debe combinar entonces una política de generación de ingresos con el establecimiento de fondos de compensación para atenuar desigualdades regionales y sectoriales.

No tiene sentido entonces continuar con una política deliberada de represión salarial y de desconocimiento de los derechos laborales, que empujan a la mayoría de la población hacia la exclusión, mientras que sólo un puñado de gente se beneficia. No parece sensato que deba existir un programa de compensación social cuyo propósito sea precisamente subsanar los daños causados a la población por la política económica «dura» diseñada desde las oficinas de las autoridades financieras e instrumentada con la complicidad de las grandes corporaciones.

La carga aplastante de la deuda externa constituye una limitación seria sobre el potencial del desarrollo equitativo y sustentable. Los gobiernos latinoamericanos deben hacer todo lo necesario para que se condone una porción importante de la deuda externa, considerando que buena parte de ella se originó en la abrupta alza de las tasas de "interés. La parte de la deuda que no pueda ser condonada, debe reexaminarse, disminuyéndola en función de los precios del mercado de pagarés de la deuda.

Una política alternativa sobre la deuda externa debe apoyarse en la movilización ciudadana y la cooperación internacional entre las organizaciones sociales y los gobiernos de América Latina y el Caribe para enfrentar unidos el problema común de la deuda externa. Para que sea realmente viable, ella deberá basarse en una conciencia generalizada respecto de la dimensión del problema y de sus repercusiones en la vida cotidiana. Sólo tales niveles de conocimiento y movilización permitirán el éxito de las decisiones que los gobiernos latinoamericanos adopten.

Política fiscal

Bajo los programas de ajuste estructural, la política fiscal ha puesto mayor énfasis en el uso de impuestos regresivos como los impuestos de valor agregado, que imponen un cargo mayor en las clases medias y bajas que las clases altas o empresariales. De hecho, se ha concedido exenciones fiscales importantes para la agroexportación, la maquiladora y el turismo, así subsidiando intereses empresariales mientras la carga sobre la población mayoritaria aumenta a niveles inaceptables. Debe haber una reducción de esos subsidios y mantenerlos exclusivamente para aquellas actividades o grupos económicos que lo necesitan y/o no disponen de recursos propios.

Es necesario que haya un incremento de los ingresos tributarios, no por vía de los impuestos a los consumidores o impuestos indirectos, sino por medio de otras medidas dentro de las que destacan: el incremento selectivo de impuesto a ciertos bienes y servicios y el incremento de los impuestos directos con carácter progresivo. También debe luchar contra la evasión fiscal a través de campañas de motivación para la declaración de la renta y patrimonio.

8. Conclusiones

Lograr el desarrollo equitativo y sustentable es un gran experimento sin precedentes. Ya no es realista esperar que surja un modelo único para el desarrollo. De hecho, ésta ha sido una de las fallas de las medidas de ajuste estructural aplicadas en todo el mundo, sin consideración sustancial de las diferencias reales en recursos, culturas, ambientes y, de mayor importancia, los objetivos concretos de las poblaciones de varios países. El desarrollo jamás se logrará imponiendo modelos contruidos en las capitales del mundo; tiene que estar basado en las experiencias de base y la participación activa de todo sector de la población en el diseño, instrumentación y evaluación de proyectos y programas económicos, sociales y ambientales.

Los autores ofrecen este documento no para implantar otro modelo, sino para estimular un debate sobre los objetivos y estrategias apropiadas en distintos países de la región. Creemos que los principios de equidad económica, política y en términos de género, y la sustentabilidad ambiental deben guiar todo programa de desarrollo o reforma económica, y los avances en esas cuestiones deben ser los criterios para su evaluación. Las decisiones sobre los tipos de producción, su orientación hacia el mercado nacional o internacional, la política industrial y el papel del Estado, entre otras, corresponden a los pueblos de América Latina y el Caribe.

Mujeres y políticas en el Gran Caribe: Balances y retos de la investigación y la acción

Ana Cecilia Escalante (*)

Presentación

1 Desde la perspectiva de género, lo correcto — epistemológicamente— es usar la palabra «mujeres» en plural y no «mujer» en singular. Al usar «mujer» como concepto genérico y ahistórico, cometemos el mismo error que cuando usamos «hombre» o «humano» para referirnos tanto a hombres como a mujeres. Varios autores (as) se han referido a los efectos axiológicos del uso de la palabra «mujer» en singular. Al respecto nos dice Teresita De Barbieri: «El empleo de la palabra en singular (mujer) o plural (mujeres) no es teórica ni metodológicamente irrelevante, puesto que 'la mujer' hace referencia a una esencia femenina única (el eterno femenino), ahistórica, de raíz a la vez biológica y metafísica. En tanto que 'las mujeres' expresa la diversidad e historicidad de situaciones en que se encuentran las mujeres.»

La perspectiva de género hoy en día, implica una ruptura epistemológica, quizás la más importante en las ciencias sociales contemporáneas (Harding, 1991, Fraser, 1989). Se trata del reconocimiento de una dimensión de la desigualdad social hasta entonces no tratada, subsumida en la dimensión económica, ya en las teorías de las clases, ya en las de la estratificación social (De Barbieri, 1992). Se trata, en el fondo, de una posición epistemológica novedosa y crítica de la ciencia social tradicional, pues el término se refiere a una categoría conceptual y analítica utilizada para comprender y explicar las relaciones de desigualdad, dominación, discriminación y violencia que existen entre los hombres y las mujeres¹. Esta categoría ha sido definida como «el sexo socialmente construido» (De Barbieri, 1992). La distinción es fundamental, ya que muchas diferencias entre hombres y mujeres no son biológicas o genéticas en origen. Tampoco implican una «desigualdad» u «oposición» natural. Las diferencias en el comportamiento de hombres y mujeres se desarrollan principalmente mediante el aprendizaje social de las identidades femenina y masculina (Alvarez y Tischler, 1986; Davis, 1989; Lagarde, 1992; Bonder y Mogaarde, 1993;). Estas diferencias se ven reforzadas durante todo el ciclo vital por muchas otras influencias culturales y agentes de socialización, construyendo relaciones de dominación, desigualdad y violencia contra las mujeres por parte de los hombres en sociedades patriarcales.

El patriarcado es una estructura social, conformada histórica y culturalmente, cuyas bases se fundamentan en la dominación de los hombres sobre las mujeres. Todas las sociedades que se conocen actualmente son patriarcales, aunque el grado y el carácter de la dominación y de las desigualdades entre los géneros varían considerablemente no sólo de unas culturas a otras sino también dentro de la misma cultura. De esta forma, la realidad patriarcal termina definiendo las relaciones de clase, género y etnia; así como separando lo privado y lo público, lo personal y lo político (Eisenstein, 1984). De tal manera que los estudios de y sobre las mujeres, así como sus relaciones con la

(*)Socióloga costarricense, catedrática en la Universidad de Costa Rica (UCR) e investigadora asociada del Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE) de la Red CRIES en Costa Rica.

sociedad y el poder, deben abordarse sobre la base del conocimiento de que el orden social está construido genéricamente y fundado en el sistema patriarcal; entendiéndose por esto la ideología y las estructuras institucionales que mantienen la opresión de las mujeres y la subvaloración de todo lo asociado con lo femenino (Fació, 1993).

La perspectiva de género implica que, por ser determinadas psicológica, social e históricamente, las relaciones de inequidad, dominación, discriminación y violencia entre hombres y mujeres *pueden y deben cambiar*. Las mujeres y los hombres podemos y debemos aprender a relacionarnos en libertad, igualdad de condiciones y con respeto a la diversidad humana. En palabras de Teresita De Barbieri (De Barbieri, 1992): «... los sistemas de sexo/género son los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómica - fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y en general al relacionamiento entre las personas ... son, por lo tanto, el objeto de estudio más amplio para comprender y explicar el par subordinación femenina - dominación masculina. La apuesta es estudiar estos sistemas de acción social y el sentido de la acción en relación con la sexualidad y la reproducción. Se trata de una categoría más neutra que patriarcal - un concepto de mayor generalidad y comprensión - puesto que deja abierta la posibilidad de existencia de distintas formas de relación entre mujeres y hombres, entre lo femenino y lo masculino: dominación masculina (patriarcal, pero otras posibles no necesariamente patriarcales), dominación femenina o relaciones igualitarias. Deja además abierta la posibilidad de distinguir formas diversas en períodos históricos diferentes y como utopía, pensar la liberación de las mujeres desde otras maneras distintas de organización social...»

Para la región denominada como El Gran Caribe, sigue siendo cierto lo que Max Weber (citado por Barbieri, 1992, p. 2) afirma sobre las sociedades occidentales modernas en el sentido de que la organización social actual no ha cambiado en esencia el orden existente en las sociedades arcaicas bíblicas, sino sólo en apariencia. Parafraseando a Weber, podemos decir que los hombres caribeños y centroamericanos contemporáneos tienen pocas diferencias con aquellos patriarcas bíblicos y arcaicos que disponían de la vida y de la muerte de sus hijos, hijas, rebaños, esclavos y esclavas. Ese sesgo androcéntrico, ha caracterizado también el desarrollo del capitalismo patriarcal y sus efectos: pobreza, desigualdad social y desintegración.

Desde la década de los años sesenta (Giddens, 1992), los movimientos de mujeres en sus diferentes expresiones han tenido un gran impacto en numerosas esferas de la vida social y de la vida intelectual de la región y en la década siguiente, se inicia una nueva etapa de la investigación social en El Caribe, procurando aplicar el análisis de género (Rivera, 1993) a los problemas vinculados con el desarrollo del capitalismo patriarcal en América Latina y El Caribe. Se destacan valiosos aportes pioneros de investigadoras e investigadores que se aproximan de diferentes maneras a este objetivo: Elizabeth Maier, «Mujeres, Contradicciones y Revolución» (1980); María Candelaria Navas, «Los Movimientos Femeninos en Centroamérica: 1970-1983» (1983); Cynthia Enloe, con su obra «Bananas, Bases and Patriarchy» (1985); Francesca

De Barbieri, Teresita. «Sobre la categoría género. Una introducción teórico-metodológica», *REVISTA*

INTERAMERICANA DE SOCIOLOGÍA, Num. 2, mayo-agosto, 1992, p. 2. Otros autores reafirman esta tesis y aportan un ejemplo claro: «Obviamente, la categoría 'mujer' no consiste de personas con los mismos intereses ni posibilidades: no se les puede estudiar ni conceptualizar como una categoría 'monolítica'. Una tipología de mujeres rurales puede incluir desde mujeres que trabajan como peonas, sin tener tierra propia, hasta mujeres propietarias de fincas prósperas y quienes generalmente trabajan muy poco en el campo mismo (Ver por ejemplo tipologías de White -1986- y Ashby - 1985). Forman, en este sentido, dominios de recomendación distintos para muchas recomendaciones tecnológicas. En particular hay una diferencia fuerte en cuanto al acceso y el control en relación a, en primer término, los recursos para producción y reproducción y, segundo, los beneficios de los productos y servicios.» Karremans, Jan; Ricardo Radulovich; Rossana Lok (editores). «La Mujer Rural: Su papel en los Agrosistemas de la Región Semiseca de Centroamérica», *CATIE*, Turrialba, Costa Rica, 1993, p. 16.

Gargallo, «Las Transformaciones de Conducta Femenina bajo el Impacto del Conflicto Socio-militar en El Salvador» (1987); Lourdes Arizpe, «Women and Development in Latin America and the Caribbean. Lessons from the Seventies and Hopes for the Future» (1988); Ana I. García y Enrique Gomáriz, «Mujeres Centroamericanas» (1989); Alda Fació, «La igualdad entre hombres y mujeres y las relaciones familiares en la legislación centroamericana» (1989); Tirza Rivera-Bustamante, «Las Juezas en Centro América y Panamá (1991); Marcia Rivera, «El Caribe, los Movimientos de Mujeres y los Estudios de Género» (1993); Ana Cecilia Escalante, «Mujeres y Paz en Centroamérica» (1994),

Surge así, la investigación asociada, por un lado, a las corrientes feministas y, por otro, a las prácticas o estrategias de sobrevivencia sustentadas por mujeres para hacer frente a la crisis en todos los países de la región, haciendo evidente que la investigación social, desde la perspectiva de género, implica una necesaria especificidad histórica (Serrano, 1993) debido a que la condición femenina remite a una condición biológico - social y genérico - cultural universal; condición que debe ser considerada, sin embargo en el contexto de la heterogeneidad de cada formación socioeconómica: la existencia o no de modelos autoritarios de dominación (países del Cono Sur), la vivencia de una situación de guerra (Nicaragua), o de la dominación colonial (Puerto Rico).

Balance Crítico

En la actualidad, la investigación sobre mujeres, desde la perspectiva de género, en El Gran Caribe proviene de una gran multiplicidad de esfuerzos y es tan diversa como la región misma. Sin embargo, hay conciencia de la importancia de vincular la investigación con acciones que puedan transformar la vida cotidiana de las mujeres. Se han hecho pocos esfuerzos sistemáticos por identificar los avances del conocimiento generado por las investigaciones y las lagunas que prevalecen; al respecto, durante la reunión del Grupo de Trabajo Condición Femenina de CLACSO, efectuada en mayo de 1991, en Santo Domingo, República Dominicana (Serrano, 1993) se llegó a algunas conclusiones válidas para la región:

La relación entre las mujeres investigadoras del tema de género y las mujeres feministas varía en los distintos países, pasando de la desarticulación hasta la mutua tolerancia y colaboración, pero no exenta de conflictos. A pesar de todo, se han identificado como prioridades para la investigación académica aquellos estudios con un enfoque cultural que analizan aspectos relacionados con la identidad o la violencia contra las mujeres. En estas nuevas ópticas de trabajo se incluye el renovado interés por estudios históricos.

Independientemente de las variaciones entre las distintas zonas y países, casi siempre se investigan temas clásicos, vinculados al empleo y al papel de las mujeres en las prácticas o estrategias de sobrevivencia y los arreglos domésticos frente a la crisis. Actualmente, el principal interés gira en torno a la acción del Estado, tanto a nivel nacional como local; particularmente las políticas sociales y su impacto sobre la vida cotidiana de las mujeres. Sin embargo, se ha descuidado la investigación acerca de la relación mujeres - Estado. En ese sentido, es necesario incluir nuevas dimensiones y variables que posibiliten operacionalizar con mayor efectividad una estrategia de investigación.

La necesidad de una evaluación que permitiera tener una idea más clara acerca de los grandes ejes temáticos que se han desarrollado en la región centroamericana y caribeña tanto en el aspecto de la investigación como en la acción, dio la pauta para que alrededor de cincuenta organizaciones miembros y no miembros de la Red CRIES se reunieran recientemente en San José, Costa Rica. Tratando de coordinar esfuerzos e intereses, identificaron varios grandes ejes temáticos que deberían ser integrados al debate dentro de una metodología de investigación que incluya además, la acción.

Desarrollo Sostenible, Pobreza y Feminización de la Pobreza

El desigual Orden Económico Internacional, los términos del intercambio comercial internacional y la deuda externa, en el largo plazo, explican el carácter estructural del fenómeno de la pobreza en la región del Gran Caribe. Plantear un proceso productivo basado en la competitividad internacional en un contexto de pobreza y depresión social acumulada es una contradicción. No obstante, ese es el escenario de los 90 (PNUD y otros, 1994).

Centroamérica se caracteriza por la aplicación de políticas económicas neoliberales; de ahí que una de las consecuencias más graves en la aplicación de los Programas de Ajuste Estructural es la tendencia hacia el crecimiento de la pobreza extrema. Hasta ahora, no se han diseñado políticas transformadoras de la producción y la productividad que den pie para la superación de la pobreza mayoritaria (PNUD y otros, 1994). De no lograrse la integración regional económica, social, cultural y política, tampoco se podrán enfrentar los procesos de globalización y liberalización comercial (TLC), de tal forma que, junto a Brasil, los países centroamericanos y caribeños sufrirán las peores consecuencias de este proceso, especialmente por el fenómeno de desvío de la inversión.

El escenario caribeño actual combina algunos de los problemas estructurales con otros coyunturales que inciden en esta crisis. El Caribe fue orientado siempre a consumir lo que no produce y producir lo que no consume, ya que determinaciones básicas de manejo económico, se han decidido fuera de la región. Como conjunto, esta sub-región se enfrenta a un serio estancamiento económico y a una crisis de reinserción en la economía mundial. La política de Estados Unidos hacia El Caribe ha tratado a las islas como «extensión» o «patio» del gran territorio estadounidense, fomentando relaciones de carácter bilateral con cada una. Las relaciones sociales, económicas y políticas de los países caribeños han sido siempre más intensas con los países que ostentaban el poder sobre las colonias (Rivera, 1993). En medio de la crisis que vive la región, los sectores populares buscan sobrevivir y apoyarse en formas de convivencia colectiva, formulando muchas veces nuevos esquemas que podrían ser el inicio de una nueva cultura democrática y solidaria. Es así como, en diversos sectores de la población caribeña comienza a pensarse en un proyecto de integración que, partiendo del reconocimiento a las dificultades que ello conlleva, logre identificar a los actores sociales que pudieran darle impulso (Rivera, 1993).

En general, se ha identificado que el impacto social negativo de los Programas de Ajuste Estructural (PAE) obedece a los siguientes problemas (Fletcher y Renzi, 1994): disociación entre el ámbito económico y el social, carácter cortoplacista de las políticas; visión de lo social como una compensación y no como un tema central del desarrollo productivo; falta de relación entre la dimensión de las estrategias y la dimensión de los problemas; escasa vinculación entre las políticas macroeconómicas y la posibilidad de respuesta microeconómica por parte de los agentes económicos; ausencia de protagonismo de las mayorías en las estrategias de desarrollo; falta de claridad en la articulación entre los procesos macroeconómicos de globalización y apertura comercial y la realidad de los esquemas productivos; ausencia del planteamiento de un uso sostenible de los recursos y el respeto a la calidad de vida ambiental, en el reto de crecimiento.

La «feminización de la pobreza», concepto recientemente elaborado sobre la base del análisis cualitativo y cuantitativo de la situación de las mujeres, nos explica que en la región centroamericana y El Caribe, las mujeres predominan entre los pobres y las tendencias actuales indican un aumento progresivo hacia la representación desproporcionada (Anderson, 1994). El impacto de las situaciones de pobreza sobre los grupos de mujeres no es fortuito, independientemente del contexto. (Pearce, 1978). Ello explicaría que la vulnerabilidad de las mujeres hacia la pobreza es de género y no de sexo (Pérez y Pichardo, 1994). Por otra parte, existe la tendencia a "invisibilizar" la pobreza femenina y de las mujeres como sujetas sociales, en tanto que algunos estudios mantienen como unidad de análisis el hogar, relacionado con la «injusticia» distributiva al interior de los mismos (Anderson, 1994).

En la Conferencia Mundial de la Mujer, se señalaron como causas de la feminización de la pobreza (ONU, Beijing, 1995); factores de carácter económico; rigidez de las funciones que la sociedad asigna por razones de género; limitado acceso de la mujer al poder, la educación, la capacitación y los recursos productivos; nuevos factores que ocasionan inseguridad para las familias; factor coadyuvante es el hecho de que no se haya integrado en todos los análisis económicos y en la planificación económica una perspectiva de género y que no se hayan abordado las causas estructurales de la pobreza.

En ese contexto, el aumento de la feminización de la pobreza en Centroamérica se explica por los obstáculos económicos, políticos y de género que existen para una efectiva incorporación de las mujeres en los procesos sociales y económicos; el aumento de la participación de las mujeres en el contexto de sobrevivencia (Fletcher y Renzi, 1994); el papel importante desempeñado por las mujeres ante la crisis, tanto por medio del trabajo doméstico, invisible y no remunerado, como por su irrupción cada vez mayor en el mercado de trabajo, aunque en condiciones de desventaja y discriminación (Pérez y Pichardo, 1994); los descensos en los ingresos de las mujeres, retiro del mercado laboral y profundización del deterioro de sus condiciones de vida, en general, no obstante su mayor profesionalización y educación (Fletcher y Renzi, 1994); el aumento de la extrema pobreza y la agregación de nuevos contingentes de sectores medios, generalizándose las condiciones de pobreza y pauperización (Fletcher y Renzi, 1994).

En el contexto del Proyecto «Apoyo a las ONG y Organizaciones de la Sociedad Civil de Centroamérica en las acciones preparatorias para la IV Conferencia Mundial de la Mujer, Beijing 1995», promovida por un grupo de organismos de cooperación internacional y ONG en Centroamérica con el fin de apoyar los preparativos de esa importante reunión mundial, se realizaron cuatro investigaciones vinculadas a este tema: **Democratización, Desarrollo e Integración Centroamericana: Perspectiva de las Mujeres**, por Sylvia Fletcher y María Rosa Renzi; **Pobreza en el Istmo Centroamericano: Perspectiva de las Mujeres**, por Laura Pérez y Arlette Pichardo; **Violencia de Género, Derechos Humanos y Democratización**, por Adilia Caravaca y Laura Guzmán; **Mujeres y Familias Centroamericanas: Principales Problemas y Tendencias**, por María Angélica Fauné. Los cuatro trabajos constituyen un diagnóstico actualizado y comprensivo de la sub-región centroamericana e incluyen recomendaciones y propuestas para la solución de los principales problemas.

En El Caribe, las mujeres han estado en el epicentro de la crisis, cargando sobre sus espaldas lo más fuerte de los esfuerzos del ajuste; ellas han sido las más afectadas por el creciente desbalance entre los ingresos y los precios, por los recortes en los servicios sociales y por la creciente morbilidad y mortalidad infantil. Son las mujeres las que están obligadas a buscar medios para la sobrevivencia de sus familias; para lograrlo, han tenido que someterse a jornadas de trabajo más largas y más fuertes. Ellas no han tenido ningún rol en el diseño de los programas de ajuste, los cuales - en consecuencia - han ignorado sus necesidades e intereses. Las mujeres caribeñas también son particularmente vulnerables al desempleo y a los recortes en servicios sociales, subsidios alimentarios, entre otros, dada la alta incidencia de las jefaturas femeninas en los hogares de la región. La juventud, especialmente las mujeres jóvenes, son particularmente vulnerables al impacto del ajuste estructural, generando entre ellas comportamientos antisociales que incluyen el consumo, distribución y venta de drogas, crimen y prostitución, desamparo de la juventud y el fenómeno de "los niños y las niñas de la calle".

En relación con la sub-región del Caribe, se alimenta la hipótesis de que la carga del trabajo reproductivo es tan grande que no sólo limita severamente la participación de las mujeres en el ámbito público, sino que también niega el impacto de los cambios favorables que se den en ese campo. El trabajo reproductivo determina la condición económica de las mujeres no sólo por el tiempo que dedican al trabajo no remunerado, sino porque su invisibilidad también moldea la participación de las mujeres en el trabajo remunerado y sus posibilidades de organizarse para defender sus derechos en el ámbito laboral. Además, legitima la subvaloración del trabajo remunerado de las mujeres en las áreas donde todavía se concentran, así como la inequidad en su acceso a los recursos productivos (NGO's of the Caribbean Subregion, junio 1994).

Se han identificado diferentes factores que, combinados, explican la razón por la cual la carga del trabajo no remunerado es particularmente severa en esta sub-región (NGO's of the Caribbean Subregion, junio 1994): condiciones particulares de pobreza y subdesarrollo en algunos países y comunidades; predominio de hogares uni-parentales y con jefaturas femeninas, saliendo de la esclavitud y de largos períodos de

dependencia en patrones de migración (generalmente de migración individual) como estrategias de sobrevivencia; vulnerabilidad frente a los desastres naturales, el militarismo y la guerra, así como crisis económica endémica; el cautiverio que producen los estereotipos de género y la fuerza con la que son reproducidos por las instituciones formadoras de conciencia; falta de apoyo social (con excepción de los arreglos "entre las mismas mujeres) para el trabajo reproductivo; y el impacto de los Programas de Ajuste Estructural.

La magnitud y las características de la pobreza en la región del Gran Caribe continúa desafiando a investigadoras e investigadores, diseñadoras y diseñadores de políticas y a quienes toman las decisiones para cambiar la orientación de las estrategias de desarrollo y hacer esfuerzos en diferentes áreas y niveles para eliminar la pobreza, especialmente la pobreza extrema y el fenómeno de «feminización de la pobreza».

La lucha de las mujeres del Gran Caribe además de expresarse contra situaciones de pobreza, desigualdad social, racismo, imperialismo, subdesarrollo y violencia en la región, debe incluir la lucha contra la discriminación de género. Esto requiere de mucha creatividad, compromiso y cooperación entre las mujeres centroamericanas y caribeñas, pues solamente es posible lograr soluciones duraderas por medio de un proceso tendiente a combinar el desarrollo económico con la democracia política, la justicia social, la equidad de género y la sustentabilidad ecológica.

En ese sentido, los principales retos para las mujeres en El Gran Caribe consisten en (PNUD y otros, 1994; NGO's of the Caribbean Subregion, 1994): convertir la lucha contra la pobreza en el tema central del desarrollo económico, como una condición "sine qua non" del desarrollo integral de las mujeres; construir la capacidad de apoyar a las mujeres para que puedan enfrentar sus necesidades prácticas inmediatas, fortaleciendo su liderazgo en las luchas por la sobrevivencia; lograr algún grado de racionalización de los procesos económicos y de integración como forma de aminorar el deterioro de las economías de los países de la región y el efecto negativo que esto ha tenido sobre los sectores femeninos.

Igualmente, se debe continuar elaborando la teoría y la práctica de una visión alternativa del desarrollo equitativa (entre e intra países, y atravesando géneros, clases, razas, edades, etc.), participativa (en función de las necesidades específicas de la gente), integral (rechazando modelos de desarrollo que privilegian el crecimiento por encima del desarrollo humano), sostenible (en términos tanto ambientales como económicos), y confiable (buscando romper con la dependencia). Y finalmente, buscar formas de hacer estos modelos accesibles a todas las mujeres, fortaleciendo su poder frente a los gobiernos y alterando el balance de poder en la sociedad.

Mujeres, Desarrollo y Medio Ambiente

Las estrategias de desarrollo sostenible en El Gran Caribe, deben responder simultáneamente a dos retos críticos: la pobreza y el deterioro del medio ambiente. Se ha logrado establecer que en los lugares donde existe una alta concentración de pobreza rural, los ecosistemas

tienden también a ser frágiles, tal y como se puede apreciar en vastas zonas de Centroamérica. El creciente deterioro ambiental que sufren estas zonas es alarmante: las tasas de reducción de bosques, suelos productivos, la pesquería y otros recursos vitales exceden en mucho sus tasas de renovación (IICA/ASDI/UICN, 1993). La agudización de la pobreza en Centro América, además de efectos negativos en la calidad de vida, ha traído como consecuencia la degradación y destrucción de los recursos naturales, cuyo efecto recae fundamentalmente en las mujeres por ser uno de los sectores más desprotegidos de la sociedad y las responsables de la reproducción social de los miembros de sus familias.

La situación en El Caribe es igualmente aguda. Los gobiernos han seguido aplicando políticas de desarrollo que no son sostenibles, lo cual agudiza la fragilidad de los ecosistemas caribeños. La destrucción de corales, recursos marinos, humedales, ríos y fuentes acuíferas causadas por tecnologías y prácticas utilizadas en la agricultura y la industria debe cesar de inmediato (NGO's of the Caribbean Subregion, 1994).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1992, logró atraer la atención y sensibilizar a la comunidad internacional hacia el papel decisivo que siempre han desempeñado y siguen desempeñando las mujeres en relación con el desarrollo y el medio ambiente. En esa Conferencia, se logró introducir recomendaciones sustanciales sobre las mujeres, el medio ambiente y el desarrollo. A partir de ahí, las principales líneas de reflexión y análisis han sido:

- 1.- El impacto del deterioro ambiental en las mujeres: es necesario realizar mayor y mejor investigación sobre el impacto diferencial, por razones de género. Un ejemplo ilustrativo es el siguiente (Birgin, 1992): «cuando un producto es tóxico para los hombres, se elimina el producto, cuando es tóxico para las mujeres, se elimina a las mujeres de ese puesto de trabajo».
- 2.- La supuesta responsabilidad de las mujeres del deterioro ambiental: precisamente por las tareas que tradicionalmente se ha asignado al género femenino cumplir en la sociedad: cortar leña, alimentar a la familia, hacer compras, botar la basura, enseñar a los hijos hábitos depredadores (Birgin, 1992).
- 3.- El vínculo entre mujeres, pobreza y medio ambiente: puede llevar a la posición de reivindicar una supuesta relación privilegiada de las mujeres con la naturaleza o el medio ambiente. Esta argumentación tiene el riesgo de terminar apoyando la tradicional división del trabajo y sus correspondientes sesgos genéricos, y asignando a las mujeres la jornada adicional de cuidar el medio ambiente.
- 4.- La degradación ambiental: se relaciona directamente con la inequidad en la distribución y el consumo de recursos, los sistemas de producción basados en la ganancia capitalista y el rol de los regímenes militares como los mayores contaminadores y consumidores de recursos.
- 5.- La estrecha relación entre las causas de la violencia y la pobreza que sufren las mujeres y las causas de los problemas ambientales o de sostenibilidad.

En este campo, se destacan aportes pioneros como las publicaciones del Área Social de la Oficina Regional de la Unión Mundial para la Conservación de la Naturaleza para Mesoamérica (UICN-ORMA); y los resultados del Proyecto «Comunicación, Género y Desarrollo Sostenible en Centroamérica» (IICA/ASDI/UICN, 1993). Ambos han proporcionado importantes directrices en la construcción de equipos y perspectivas interdisciplinarias para la investigación y la acción social. Además, el Proyecto «Mujeres Centroamericanas en la Integración y en la Alianza para el Desarrollo Sostenible», coordinado por el Centro de Mujeres Afrocostarricenses y la Asociación Mujer, Derecho y Participación, es una iniciativa prometedora.

Los retos consisten en revertir la situación para que las mujeres se conviertan en sujetas activas en la definición de una estrategia de desarrollo sostenible, contribuyendo, a la vez, a los procesos de democratización y de fortalecimiento de la sociedad civil. Lograr la participación de las mujeres en la adopción de decisiones relativas al medio ambiente en todos los niveles e integrar las preocupaciones y perspectivas de género en las políticas y programas en favor del desarrollo sostenible. Diseñar políticas, promover acciones sociales y utilizar tecnologías apropiadas, buscando simultáneamente la equidad social, incluyendo la equidad de género, y un ambiente sano. Fortalecer o establecer mecanismos a nivel regional, nacional e internacional para evaluar los efectos de las políticas de desarrollo y medio ambiente en las mujeres.

Participación Política, Liderazgo y Organización de las Mujeres

Tradicionalmente, la base de las relaciones entre las mujeres y el poder en el Gran Caribe es la ideología que rige la práctica cotidiana y las ideas de la gran mayoría de las mujeres centroamericanas y caribeñas: el patriarcado occidental interrelacionado con el subdesarrollo (Maier, 1980); el imperialismo (Enloe, 1985); el colonialismo; y el racismo (Rivera, 1993). De una forma y otra, las mujeres centroamericanas y caribeñas han consolidado y desarrollado «culturas de resistencia»; «... culturas que, como el papel de las mujeres y la vida de la familia misma, han sido devaluadas por la ideología imperialista...» (Caulfield, 1974, p. 193).

Los movimientos de mujeres en El Caribe contemporáneo han alcanzado importantes logros para la igualdad femenina como resultado de estrategias de lucha combinadas, incorporando en diversos grados los insumos del quehacer académico, las experiencias de los movimientos sociales de base y la formulación de políticas públicas. Estos logros consisten en una mejor comprensión de la dinámica y los factores que sustentan la subordinación de las mujeres; y una mayor legitimidad a la investigación académica de estos temas.

Se han efectuado aportes importantes de investigación y reflexión sobre la participación activa de las mujeres en los movimientos populares de liberación y revolucionarios, especialmente en Nicaragua y en El Salvador. Como resultado, se puede fundamentar la tesis de que la experiencia personal y las prácticas políticas de las mujeres que participaron en esos movimientos han aumentado su conciencia acerca del hecho de que la inequidad entre los géneros, arraigada en la esencia patriarcal de nuestras sociedades, va más allá de la independencia

nacional, el desarrollo económico, la democracia o el socialismo (Caulfield, 1974; Navas, 1983; Gargallo, 1987).

Además, las consecuencias de la violencia y la guerra para las mujeres centroamericanas durante los años ochenta, se convierten en un tema de especial atención para el análisis y la acción, desde la perspectiva de género. Debido a los conflictos políticos y armados de la década, en Centroamérica el desarraigo constituyó una enorme carga que tuvo un grave impacto en lo más profundo de la situación económica y social de la región. En el marco de CIREFCA - iniciativa regional propiciada por ACNUR y PNUD - surge el Foro Regional sobre Mujeres Refugiadas, Repatriadas y Desplazadas (FOREFEM), en el cual se incorporan los aspectos relacionados con las condiciones de las mujeres desarraigadas. Entre los principales logros de FOREFEM se encuentran la participación conjunta de instancias gubernamentales, de organismos de cooperación internacional, organizaciones de mujeres refugiadas, repatriadas y desplazadas, organismos no gubernamentales y funcionarias(os) del ACNUR y PNUD; y la incorporación del enfoque de género en los proyectos con población desarraigada. Todavía existen en Centroamérica grupos de mujeres en situaciones especiales de desarraigo que ven coartados sus derechos por su condición social, de género, étnica o generacional. Una reciente publicación de la organización «Mujeres por la Dignidad y la Vida», desde la perspectiva de género, sugiere que, desde una perspectiva feminista, estas valientes mujeres también se resistieron, aunque de una manera más activa y consciente que sus antepasadas (Garaizabal y Vázquez, 1994).

La caracterización de la realidad política en la región, desde la perspectiva de género, nos indica que las teorías políticas y económicas sobre las cuales se basan las instituciones y la práctica de los estados centroamericanos y caribeños, además de la sociedad en general, asignan al "hombre" un lugar central en el ámbito político y encierran a las mujeres en sus hogares, suponiéndolas política, social y económicamente dependientes. Por lo tanto, el «contrato social» se ha establecido tradicionalmente entre los gobiernos y los hombres; las relaciones de las mujeres con el estado y con otros centros de poder han sido indirectas y mediatizadas por los hombres.

Los efectos de este legado todavía permean el discurso, los procedimientos, las estructuras y los liderazgos en estos países. Y precisamente porque es el resultado de un proceso histórico y social, puede ser transformado, de tal forma que hombres y mujeres aprendan a ejercer liderazgos diferentes. Los líderes hombres pueden aprender de las dirigentas mujeres y viceversa. Tal transformación debe darse simultáneamente en todos los espacios de poder interdependientes (Ashworth, 1995): el hogar o la familia; la comunidad, el clan, el barrio; el trabajo, la organización, el partido político; el gobierno local; el gobierno nacional; las organizaciones o instancias subregionales, regionales e internacionales.

Peggy Antrobus², concibe las potencialidades de la participación y el liderazgo de las mujeres para los próximos tiempos de la siguiente forma: «Como sujetas políticas con el más fuerte y reconocido compromiso con el desarrollo centrado en la gente, las mujeres y sus movimientos pueden generar una iniciativa de gran envergadura para hacer propuestas sobre cómo se puede lograr el objetivo del desarrollo humano sostenible; así como para demandar credibilidad a los gobiernos y a los

*2 Directora de
«Development
Alternatives by Women
for a New Era»
(DAWN).*

mercados. Sin embargo, para lograrlo debemos fortalecer nuestras capacidades y estrategias políticas. Debemos trabajar en todos los niveles - local, nacional, regional e internacional - poniendo énfasis en la "construcción de vínculos entre todos los niveles.»

De hecho, las mujeres participan y lo hacen activamente, pero el nivel de desarrollo de sus relaciones con las instituciones y los mecanismos de poder no les permite participar plenamente en organizaciones o instituciones económicas, políticas o culturales; y muy particularmente en los niveles decisorios, evaluativos o de elaboración de políticas de esas organizaciones o instituciones (Ashworth, 1995).

En El Caribe, las instituciones tradicionales de la política, los partidos políticos, han sido cuestionados tanto como los sindicatos, porque no han logrado reestructurar su accionar de acuerdo a los nuevos tiempos y necesidades (Rivera, 1993). Mientras tanto, en la sociedad civil han surgido nuevas iniciativas de participación y liderazgo en el nivel barrial y local, que buscan una acción concreta y rápida para satisfacer las necesidades de la gente; se ha visto proliferar una enorme cantidad de organismos no gubernamentales y de desarrollo local, que incluyen cooperativas de producción y mercadeo, proyectos de generación de ingresos, campañas de nutrición y salud, proyectos educativos y culturales independientes, que buscan una mayor eficiencia que la que pueden proveer los gobiernos y un menor costo que la empresa multinacional. Una característica sobresaliente de estas iniciativas es la fuerte presencia de las mujeres como líderes de estas organizaciones no gubernamentales.

La enorme expansión de este sector ha llevado a muchas instituciones educativas que trabajan sobre relaciones de género a establecer puentes entre la investigación académica y la acción que llevan a cabo estos grupos; como ejemplo se destaca el Women and Development Unit de la University of the West Indies en Barbados y la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales del Área de la Mujer en República Dominicana, que agrupa a unas 60 organizaciones de base. Sin embargo, «las labores de las organizaciones no gubernamentales todavía son poco reconocidas como alternativas potenciales de desarrollo por los sectores empresariales y gubernamentales.» (Rivera, 1993).

En Centroamérica, conocemos el esfuerzo por analizar la expansión y la diversificación del movimiento de mujeres, que realiza actualmente el Programa Regional «La Corriente»³. Por su parte, las ONG de la sub región de El Caribe proponen que las estrategias para promover la participación de las mujeres en la adopción de decisiones en los procesos políticos y partidarios deben ser exploradas sobre la base de la documentación y el análisis de las experiencias que han desarrollado las mujeres hasta hoy en las esferas políticas.

Sobre la participación de las mujeres en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones, la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing (ONU, 1995) definió los siguientes objetivos estratégicos:

Adoptar medidas para garantizar a las mujeres igualdad de acceso y plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones. Ello implica de hecho, el aumentar la capacidad de las mujeres para participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos.

3 Malabares, Revista Centroamericana de la Corriente, diciembre 1995, págs. 27-28.

Crear o fortalecer mecanismos nacionales y otros órganos gubernamentales para el adelanto de las mujeres.

Integrar perspectivas de género en las legislaciones, políticas, programas y proyectos estatales. Preparar y difundir datos e información destinados a la planificación y la evaluación desglosados por sexo.

Democracia y Derechos Humanos con Perspectiva de Género

Otro eje temático que ha comenzado a ser abordado en diferentes trabajos regionales se refiere al logro alcanzado por los movimientos de mujeres en Centroamérica y El Caribe, que han participado activamente en la reconceptualización de sus derechos como derechos humanos, permitiendo su reconocimiento dentro de los principios universales que han dado validez y sustento a los derechos humanos. La aceptación general de la universalidad de los derechos implica que su respeto está por encima de particularidades culturales o religiosas que supongan justificar su violación (PNUD y otros, 1994). Sin embargo, aún no se ha logrado vincular conceptual y programáticamente desarrollo, democracia y derechos humanos, todos con perspectiva de género.

La búsqueda de estos tres grandes objetivos, simultáneos y conexos, implica cambios que van más allá de las estructuras productivas y los aparatos estatales, para involucrar a los diferentes estamentos de la sociedad civil y reestructurar ideales, patrones culturales y valores de las mujeres y hombres de la región (PNUD y otros, 1994). Desde esta perspectiva, merece especial reconocimiento el diagnóstico realizado por la Comisión para la Defensa de los Derechos humanos en Centroamérica (CODEHUCA), sobre la situación de los Derechos de las Mujeres en Centroamérica (CODEHUCA, 1993).

Las mujeres caribeñas piensan que los gobiernos de sus países deben, con carácter de urgencia, instrumentalizar los compromisos internacionales que han asumido al reconocer que la democracia, los derechos humanos y la paz son incompatibles con la pobreza y la explotación que las mujeres sufren de forma desproporcionada en todas las etapas de su experiencia vital. Además, demandan de sus gobiernos, como un asunto prioritario para el avance en la equidad de las mujeres, cumplir con todas las obligaciones dictadas por los instrumentos internacionales de derechos humanos, particularmente por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), conocida como la «Convención de las Mujeres». En su esfuerzo por elaborar y aplicar las políticas para el desarrollo sostenible, los gobiernos deben orientarse por el imperativo de reconciliar esas políticas con sus obligaciones derivadas de los mandatos de los instrumentos internacionales de derechos humanos (NGO's of the Caribbean Subregion, 1994). El reto, sin embargo, está planteado actualmente alrededor de reconceptualizar la teoría y la práctica de derechos humanos para generar acciones más efectivas a las experiencias de injusticia y exclusión de las mujeres, al mismo tiempo que se continúe demandando garantías específicas, particularmente leyes no discriminatorias (NGO's of the Caribbean Subregion, 1994).

Elementos Críticos para una Propuesta de Investigación - Acción

Evidentemente, tanto en Centroamérica como El Caribe, se han realizado sustantivos avances en la investigación y las acciones desde y para las organizaciones de mujeres, tratando de reflexionar sobre ellas mismas y sus realidades. Ello ha facilitado la creación de importantes espacios de participación, los cuales a su vez han promovido el debate en torno a la perspectiva de género y la situación de las mujeres. Numerosas iniciativas se están desarrollando y a ellas se suma la agenda de trabajo de la Asociación CRIES, desde donde nos proponemos enriquecer el debate sobre la perspectiva de género y particularmente sobre el tema: Mujeres y Políticas en el Gran Caribe, utilizando una novedosa metodología de investigación - acción.

Tradicionalmente se ha excluido la realidad de las mujeres para los procesos de diagnóstico, análisis, explicación de la realidad social. La perspectiva de género cuestiona este error histórico y epistemológico; además de plantear la necesidad de un conocimiento más «objetivo», que tome en cuenta las voces de las mujeres para la explicación de la realidad social, que parta de la vida cotidiana de las mujeres y de sus propias realidades.

Es obvio que la perspectiva de género implica necesariamente un trabajo estratégico con las mujeres, lo cual no excluye de ninguna manera el trabajo con los hombres. Es fundamental, sin embargo, tener en cuenta que el trabajo de género con poblaciones mixtas conlleva «trampas» ideológicas propias de la sociedad patriarcal en que vivimos y de la cual tanto hombres como mujeres son reflejo. Es muy fácil reproducir en grupos mixtos, explícita o implícitamente, las relaciones de inequidad, dominación o discriminación que queremos cambiar, sin construir una nueva conciencia genérica. En este sentido, es fundamental tener claro qué es lo que se quiere lograr en la práctica concreta, y definir estratégicamente cómo y cuándo se pretende lograrlo.

Estratégicamente, esto implica que las mujeres deben ser sujetas activas de todas las acciones y que los procedimientos y las técnicas que se utilizarán durante todo el proceso deben facilitar la participación de las mujeres, teniendo en cuenta sus jornadas de trabajo, ocupaciones, horarios, lugares de residencia y trabajo, así como sus ritmos y estilos; en general, su condición de género. Es importante incorporar a esta concepción estratégica el concepto de «autonomía» que implica aumentar la capacidad de las mujeres de desempeñarse social y políticamente; fortalecer su independencia económica por medio de proyectos rentables, sin agravar la carga laboral; su acceso a los recursos productivos y financieros; defender y promover el derecho de autodeterminación del propio cuerpo, de la sexualidad y de la propia vida de las mujeres; promover las condiciones básicas que facilitan lo mencionado anteriormente, lo cual implica ejercer presión política sobre instancias locales, nacionales, regionales e internacionales; promover procesos de concientización y aligeramiento de la carga laboral de las mujeres.

Desde el punto de vista del desarrollo, es importante que las mujeres participen activamente en los programas y proyectos que intentan be-

neficarlas a ellas, a sus familias y a sus comunidades. Es necesario promover un desarrollo integral de las mujeres, facilitando el conocimiento de sí mismas y de sus realidades; integrando dimensiones personales, sociales, étnicas, culturales, políticas, económicas y ambientales. Los programas o proyectos de desarrollo, como requisito mínimo, no deben reforzar los roles tradicionales asignados a las mujeres ni relaciones de desigualdad, dominación, violencia o discriminación entre hombres y mujeres.

La comunidad internacional ha reconocido ya - y lo refleja en sus políticas de cooperación para el desarrollo - que planear, ejecutar y evaluar programas sin consultar a las mujeres involucradas, o bien promover programas excluyendo a las mujeres, limita su eficacia. Actualmente, se ha generalizado el interés de integrar la perspectiva de género a las políticas de desarrollo económico y social; así como a las políticas internacionales de cooperación para el desarrollo. Las preocupaciones y las prioridades incluyen la necesidad de redistribuir los recursos de una manera equitativa y justa, sin discriminación en contra de las mujeres; la necesidad de eliminar la pobreza y de mejorar la calidad de vida de la población; la necesidad de diseñar estrategias de desarrollo sostenible que involucren y otorguen poder a las actoras o los actores sociales, especialmente a las mujeres; la necesidad de recuperar y fortalecer la prestación de servicios básicos (salud, educación, vivienda) que han sido deteriorados o eliminados a causa de políticas macroeconómicas neoliberales y programas de ajuste estructural; la necesidad de reconocer los derechos económicos, sociales y culturales de las mujeres, en un contexto de justicia social; la necesidad de fortalecer la participación de las mujeres en los procesos políticos, de toma de decisiones y de elaboración de políticas.

El enfoque de Género en el Desarrollo (GED) busca el empoderamiento de las mujeres a partir de la transformación de las relaciones desiguales entre mujeres y hombres, por esto cuestiona las relaciones de poder establecidas socialmente. Esta perspectiva parte de una visión más integral del problema de la desigualdad social y de las relaciones de poder, en el que las experiencias de las mujeres están presentes. Es una visión bastante crítica de la distribución sexual de la sociedad (Lorenzo; 1996). Al ser un enfoque en proceso, tiene la necesidad de una mayor aproximación y elaboración, donde se trabajen y profundicen aspectos conceptuales, metodológicos e instrumentales. Desde el movimiento de mujeres en nuestros países se debe trabajar para que su relación con el Estado no continúe siendo de exclusión, presionando para que se asuma una relación diversa como somos los seres humanos y no se impongan modelos estereotipados.

Por otra parte, también es necesario superar una debilidad que aqueja internamente al movimiento de mujeres; hay que impulsar coordinaciones nacionales, locales, regionales, en todos los niveles; definir una agenda que contenga los puntos comunes; establecer estrategias y acciones más agresivas que lo constituya efectivamente en grupo de presión; determinar con claridad cuáles son las áreas débiles y los obstáculos que se tienen, cuáles son las potencialidades y fortalezas que han sido utilizadas por las mujeres históricamente para sobrevivir, para negociar (Lorenzo; 1996). Por ello es muy importante que el Estado pueda ejecutar sus políticas de forma descentralizada, proveyendo de

recursos a sus dependencias. Esto nos llevarla a que la sociedad con sus diferentes instancias debe demandar participación real, concretizándose la corresponsabilidad en todos los procesos, ejercitándose en una ciudadanía real. En este proceso, las mujeres estarán recuperando sus espacios, redimensionando lo político y eliminando la exclusividad de los procesos institucionalizados como los únicos que se realizan en la esfera pública (Lorenzo; 1996).

La realización de cualquier investigación y acción, debe ser considerada a partir de la «comunicación con perspectiva de género», propuesta por Ligia Córdoba Barquero y Ana Lucía Faerron Ángel (Córdoba-Barquero y Faerrón-Ángel, 1996) la cual consiste en procesos y mensajes que contribuyen a desmitificar modelos patriarcales discriminatorios; develar los roles sociales, económicos y políticos de las mujeres en los procesos de desarrollo; recrear las especificidades de las mujeres (clase, etnia, edad, religión, nacionalidad, etc.); transmitir las necesidades y los intereses de las mujeres; promover su participación activa en los procesos de difusión y comunicación; promover una lectura crítica de los medios de difusión y comunicación social; y finalmente, cuestionar las estructuras de poder dentro de las sociedades patriarcales.

«... el mejoramiento de la calidad de vida por medio de la investigación-acción para la elaboración de propuestas alternativas y el protagonismo de la sociedad civil que busca el desarrollo sostenible, el crecimiento con equidad, la democracia con participación y la ética del cambio actual de la humanidad» (Allard; 1996); éste es otro de los aspectos de tratamiento obligatorio en cualquier agenda regional sobre género y mujeres. En ese sentido, es importante aprovechar la experiencia del movimiento feminista dominicano, el cual ha logrado consolidar una apreciable diversidad de espacios que incluyen o se centran en la metodología de la investigación - acción como eje de un trabajo más amplio, en el cual se intenta vincular la teoría y la práctica; la generación del conocimiento y su utilización; y, finalmente, las diversas vertientes del movimiento de mujeres del país. A pesar de responder a dinámicas institucionales diferentes, las experiencias mencionadas han respondido, fundamentalmente, a las características y necesidades del movimiento popular de mujeres (tanto urbano como rural) cuyo elemento aglutinante principal han sido las reivindicaciones de la vida cotidiana (Hernández; 1996).

Este proceso de construcción de metodologías y prácticas alternativas ha sido arduo pero también fructífero. Las dificultades se remiten a las propias limitaciones presentes en la vida de estas mujeres, íntimamente imbricadas - aunque no determinadas unilateralmente - con la red de subordinaciones en que viven. Tales dificultades convierten a la investigación - acción en una metodología mucho más exigente en tiempo, preparación del equipo acompañante y la apertura y flexibilidad necesarias en todo el proceso. Sin embargo, la riqueza e importancia de los resultados ponen de relieve la necesidad de evaluar constantemente lo que se ha logrado y potenciar los alcances de esta propuesta metodológica (Hernández; 1996).

En efecto, el CEAAL destaca que la investigación - acción participativa debe asumirse como un espacio de confrontación entre saber popular y conocimiento científico: «Tal confrontación tiene como objetivo la pro-

ducción de un conocimiento nuevo (no sólo popular, no sólo científico), un conocimiento de lucha transformadora que contribuya a generar una nueva práctica social» (Hernández; 1996). El rescate y aprovechamiento de la experiencia de las mujeres rompe contundentemente la estructura y naturaleza del conocimiento científico tradicional y la manera en que éste es generado (Hernández; 1996).

Desde la perspectiva feminista, este propósito «investigar para transformar», tiene una connotación diferente en tanto su valor se afianza en la necesidad de que las mujeres pertenecientes a los sectores populares tengan acceso y generen un conocimiento propio que incremente su beligerancia en los procesos de resistencia y superación de la subordinación. El objetivo de tal metodología consiste en que «... los que constituyen el objeto de la investigación (en el presente caso las mujeres de los sectores populares) se vuelvan sujeto de la misma, la aprovechen, la asimilen, la critiquen, la perfeccionen y la completen. En fin, transformen el conocimiento de su realidad en acción para transformarla» (Hernández; 1996). De ahí que la investigación - acción es una metodología y práctica que forman parte de un conjunto más amplio de propuestas incluyentes, enmarcadas en críticas profundas del paradigma científico actual. En esta labor de construcción, los aportes del feminismo han jugado un papel de primer orden cuestionando prácticamente todos los pilares de la estructura de concepciones, valores y supuestos en que aquél se basa. Compartir los logros y dificultades de cada caso puede aportar elementos para la continuación de dicha labor en el contexto regional centroamericano y caribeño (Hernández; 1996).

Bibliografía

- ACNUR/ONU «Nota Informativa sobre la guía del ACNUR para la protección de mujeres refugiadas», 42 Período de Sesiones, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, EC/SCP/67, 22 de 2 de julio de 1991.
- Aguilar Lorena, Ayales Ivania y Rodríguez, Guiselle. «Género y figura no son hasta la sepultura. Guía para la construcción de relaciones de equidad en iniciativas de desarrollo sostenible». UICN, San José, 1995.
- Aguilar Fong, J., L.A. Padilla y A.C. Escalante. «Informe de la misión de evaluación: El plan especial de cooperación económica para centroamérica (PEC)», UPAZ/PNUD, Ciudad Colón, Costa Rica, noviembre 1994.
- Alvarez, Ana Teresa y Tischler, Jaya. «Proceso de socialización y roles sexuales». En: Seminario de Estudios de la Mujer. Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes, San José, 1986.
- Allard, Briseida. «El Programa de la Mujer (PROMU-CEASPA)», Documento presentado por CEASPA de Panamá al Taller Regional, Mesa de Investigación, CECADE/CRIES, San José, Costa Rica, 8-9 de mayo de 1996.

- Anderson, Jeanine. Intereses o justicia. ¿Adónde va la discusión sobre la mujer y el desarrollo? Entre Mujeres, Lima, Perú, 1992.
- Arzipe, Lourdes. «Women and development in Latin America and the Caribbean. Lesson from the seventies and hopes for the future» Development dialogue, Sweden, 1988.
- Ashwoth, Georgina. «Gender and governance» UNDP Gender in Development Programme Occasional Report Series, March, 1995.
- Badilla, Ana Elena. «Ordenamiento jurídico internacional». En: IIJ/UCR. Seminario sobre la Sensibilización de Género. Leyes y Políticas relacionadas con las Mujeres, Memoria. San José, 9-10 de marzo, 1995.
- Birgin, Haydée. Después de Río ¿Qué?. Mujeres en Acción, 3/92, Isis Internacional.
- Brealey, Ana Mercedes. «El proceso de integración social en Centroamérica», Secretaría Técnica Regional, Comisión Regional de Asuntos Sociales, 1994.
- Blandón de Grajeda, Flora. «Definición de Áreas Prioritarias para la Participación Real de las Mujeres dentro del Sistema Económico Social (SES) en el Sur del Municipio de Teloluca», Documento presentado por FUNDE de El Salvador al Taller Regional, Mesa de investigación, CECADE/CRIES, San José, Costa Rica, 8-9 de mayo de 1996.
- Bonder, Gloria y Morgade, Graciela. «Educando a Mujeres y Varones para el S XXI». UNICEF, Buenos Aires, 1989.
- Caulfield, Mina Davis. «Imperialism, the family, and cultures of resistance», Socialist Revolution, No. 20, October 1974.
- CEPAL «Panorama social de América Latina». Santiago, 1995.
- Colectivo de Mujeres Pancha Carrasco. «Compartiendo nuestro ideario feminista». San José, Costa Rica, 1989-1990.
- CODECHUCA. «Diagnóstico regional sobre la situación de los derechos de la mujer en Centroamérica: memoria de un proceso». San José, 1993.
- Córdoba, Ligia. «Participación de la mujeres en la política nacional». Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, Universidad de Costa Rica. San José, 1992.
- Córdoba, Ligia y Faerron, Ana Lucía. «Proyecto de Comunicación con perspectiva de género: escuchando voces de mujeres», trabajo final de Graduación para optar al Grado de Licenciatura en Periodismo, UCR, San José, 1996.
- CRIES/DEL «Centro América: La Guerra de Baja Intensidad». San José, Costa Rica, 1987.
- De Barbieri, Teresita «Las Mujeres y la Crisis en América Latina», Entre Mujeres, Lima, Perú, 1992.
- Delgadilla, Ligia (compiladora). «La Mujer en la Universidad» (caso Centroamericano). ILIFEM, Editorial Guayacán, 1995.

- Eisenstein, Zillah. «Hacia el Desarrollo de una Teoría del Patriarcado Capitalista y el Feminismo Socialista». En: Teoría Feminista: Selección de Textos. CIPAF, República Dominicana, 1984.
- Enloe, Cynthia. «Bababab, Bases and Patriarchy». *Radical America*. Vol. 19, No. 4, 1985.
- Escalante Herrera, Ana Cecilia. «Mujeres y Paz en Centroamérica», *Revista de Ciencias Sociales. Mujeres y Sociedad: Estudios Recientes*, UCR, Costa Rica, No. 65, septiembre 1994.
- Escalante, A.C. «La caminata por la vida y la libertad». En: ¿Feminismo en Costa Rica? Testimonios, Reflexiones y Ensayos, De Mujeres, San José, 1995.
- Escalante, A.C. «La Investigación social, desde la perspectiva de género». En: *Revista Resistencia, SINDEU*, Universidad de Costa Rica, Año 2, No. 2, San José, septiembre 1994.
- Escalante, A. C. «Mujeres y procesos de toma de decisiones en Centroamérica y Panamá», En: *Las Juezas en Centroamérica y Panamá: un enfoque ampliado con los casos de Chile y los Estados Unidos/Tirza Rivera Bustamante* (ed). CAJ-FIU, San José, 1991.
- Escalante A.C. «La Pobreza, el Desarrollo y la perspectiva de Género en Centroamérica», En: IJ/UCR Seminario sobre la Sensibilización de Género, Leyes y Políticas relacionadas con las Mujeres, Memoria. San José, 9-10 de marzo, 1995.
- Escalante, A. C. «Propuesta de Investigación-Acción sobre Género, Mujeres y Políticas en el Gran Caribe», Documento presentado al Taller Regional, Mesa de Investigación, CECADE/CRIES, San José, Costa Rica, 8-9 de mayo de 1996.
- Escalante, Elizabeth. «La propuesta de paz para Centroamérica del presidente de Costa Rica Osear Arias Sánchez: ¿un caso de autonomía?», Programa de Diplomado Superior en Relaciones Internacionales, FLACSO, San José, Costa Rica, mayo 1988.
- Estudios Sociales Centroamericanos. «Mujer y Género». CSUCA, No. 50, mayo-agosto, San José, 1989.
- Fació, Alda. «La Igualdad entre Hombres y Mujeres y las Relaciones Familiares en la Legislación Centroamericana». En: *Estudios Sociales Centroamericanos: Mujer y Género*, Programa Centroamericano de Ciencias Sociales, CSUCA, No. 50, mayo-agosto. San José, 1989.
- Fació, Alda. «Léxico básico para la comprensión de los Derechos Humanos». ILLANUD, San José, 1993.
- Fauné, María Angélica. «Mujeres y Familias Centroamericanas: Principales Problemas y Tendencias», Proyecto CAM/93/337 PNUD, San José, 1994.
- Fletcher B. Sylvia, y Renzi, Rosa Ma. «Democratización, Desarrollo e Integración Centroamericana: Perspectiva de las Mujeres». Proyecto CAM/93/337 PNUD, San José, 1994.

- Fraser, Nancy, «Unruly Practices, Power, Discourses and Gender in Contemporary Social Theory», University of Minnessota Press, 1989.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. «El Acceso de la Mujer a la Tierra en Costa Rica». San José, 1992.
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. «El Acceso de la Mujer a la Tierra en El Salvador». San José, 1992.
- Garaizabal Cristina, Vázquez, Norma. «El dolor invisible de la guerra: una experiencia de grupos de auto-apoyo con mujeres Salvadoreñas».
- García, A.I. y E. Gomárlz. «Mujeres Centroamericanas», FLACSO, San José, Costa Rica, 1989.
- Gargallo, Francesca. «Las transformaciones de conducta femenina bajo el impacto del conflicto socio-militar en El Salvador». Tesis para optar al grado de Doctora en Estudios Latinoamericanos, Facultad de Filosofía y Letras, UNAM, México, D.F., marzo 1987.
- Giddens, Anthony. «Sociología», Alianza Universidad Textos, Madrid, España, 1992.
- Gilligan, Carol. «In a Different Voice. Psychological Theory and Women's Development». Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1992.
- Guzmán, Virginia; Portocarrero Patricia y Vargas, Virginia. «Una Nueva Lectura: Género en el Desarrollo». CIPAF, Santo Domingo, 1992.
- Harding, Sandra. «The Science Question in Feminism», Cornell University Press, Ithaca, New York, 1986.
- Harding, Sandra and Jean F. O'Barr (eds.) «Sex and Scientific Inquiry», The University of Chicago Press, Chicago, 1987.
- Hernández, Esther. «La Investigación-Acción Feminista y el Movimiento de Mujeres en la República Dominicana», Documento presentado por CIPAF de República Dominicana al Taller Regional, mesa de Investigación, CECADE/CRIES, San José, Costa Rica, 8-9 de mayo de 1996.
- IICA. «Mujer y Modernización Agropecuaria: Balance, Perspectivas y Estrategias», San José, 1991.
- IICA, ASDI, UICN. «Informe Anual 1993». Programa Regional sobre Comunicación, Mujer y Desarrollo Sostenible IICA/ASDI/UICN, San José, 1993.
- IICA, ASDI, UICN. «Proyecto ASDI-IICA-UICN. Proyecto Regional de Acción Conjunta ASDI-IICA-UICN». San José, 1993.
- Instituto de investigaciones Jurídicas (UCR). «Memoria: Seminario sobre Sensibilización de Género, Leyes y Políticas Relacionadas con las Mujeres». San José, 1995.
- Jauberth, R. «De Contadora a Esquipulas II. Problemas de la Guerra y la Paz en Centroamérica», CIDE/PECA, México, D.F., febrero 1988.

- Kamen, A. «Reagan-Era Zeal for Central America Fades» TJE Washington Post, 10/16/90, A 17.
- Karremans, Jan; Ricardo Radulovich; Rossana Lok (editores). «La Mujer Rural: su papel en los agrosistemas de la región semiseca de Centroamérica». CATIE, Turrialba, Costa Rica, 1993.
- Lagarde, Marcela «Identidad de Género». En: Curso Centro Juvenil «Olof Palme». OCSD, OIT, OPS, AOS. Managua, 1992.
- Lamas, Marta. «La Antropología Feminista y la Categoría de Género», Nueva Antropología, No. 30, noviembre-diciembre, 1986.
- Latin American Newsletter, «Latin American Regional Reports: México and Central America Report», January 16, 1992.
- Leonard, H.J. et. al. «Environment and the poor: development strategies for a common agenda», Third World Policy Perspectives, overseas Development Council, Washington D.c, No. 11, 1989.
- Lorenzo, Fátima. «La Perspectiva de Género en Programas y Proyectos en República Dominicana», Documento presentado por CEDEE y Coordinadora de ONG del Área de la Mujer de República Dominicana al Taller Regional, Mesa de Investigación, CECADE/CRIES, San José, Costa Rica, 8-9 de mayo de 1996.
- Maier, Elizabeth. «Mujeres, Contradicciones y Revolución». En: Estudios Sociales Centroamericanos, Programa C.A. de C. Sociales, Año IX, No. 27, CSUCA, San José, Costa Rica, Set-Dic. 1980.
- Malabares. Revista Centroamericana de La Corriente, No. III, Managua, 1995.
- Menjívar, Rafael y Trejos, Juan Diego. «La Pobreza en América Central», FLACSO, San José, Costa Rica, 1990.
- Millet, Kate. «Política Sexual», Ed. Aguilar, México, 1975.
- Mitscherlich, Margaret «La Femme Pacifique». En: Des Femmes, 1988.
- Moody, John. «El Salvador: Two Cheers for Peace», Time Magazine, January 27, 1992.
- «Mujeres Centroamericanas en Cifras». Instituto de la Mujer, Ministerio de Asuntos Sociales de España y FLACSO, Santiago, 1994.
- Navas, María Candelaria. «Los Movimientos Femeninos en Centroamérica: 1970-1983», Fundación Acción Ya, 1983.
- Naciones Unidas. Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer». Beijing, Septiembre 1995.
- Nicholson, Linda J. (ed). «Feminism/PostModernism». Routledge, New York, 1990.
- NORAD/ASDI. «Seminario sobre la Integración de la Mujer en el Desarrollo», Programa Regional Mujer y Desarrollo, Viena, 9-11 diciembre 1991.

- NORAD/ASAMBLEA GENERAL. «Política de la Oficina de ACNUR Relativa a las Mujeres Refugiadas», 41 Período de Sesiones, Comité Ejecutivo del Alto Comisionado, A/AC. 96/754, 20 de agosto de 1990.
- ONU/ASAMBLEA GENERAL. «Política de la Oficina de ACNUR relativa a las Mujeres Refugiadas», 41 Período de Sesiones, Comité Ejecutivo del Alto Comisionado, A/AC, 96/754, 20 de agosto de 1990.
- Organizaciones de Mujeres de Centroamérica. «Declaración de la Primera Reunión Centroamericana de Mujeres, hacia la Cumbre Mundial de Desarrollo Social», Managua, Enero, 1995.
- PECA. «Coyuntura Centroamericana», CIDE, México, D.F., nos. 6-7: febrero-marzo 1988; 8: abril-junio 1988; 10: agosto-septiembre 1988.
- Pérez, Laura, y Pichardo Arlette. «Pobreza en el Istmo Centroamericano: Perspectiva de las Mujeres». Proyecto CAM/93/337 PNUD, San José, 1994.
- PNUD et. al. «La problemática centroamericana vista por las mujeres», Proyecto CAM 93/337, junio 1994.
- Rivera, Marcia. «El Caribe, los Movimientos de Mujeres y los Estudios de Género». En: Serrano, Claudia (coord). La Investigación sobre la Mujer en América Latina. Estudios del Género y Desafíos de sociedad. CLACSO/INSTRAW/UNESCO/CIPAF. Santo Domingo, .1993.
- Rivera Bustamante, Tirza (ed). «Las Juezas en Centro América y Panamá. Un enfoque ampliado con los casos de Chile y Estados Unidos». CAJFIU, San José, 1991.
- Rodríguez, Regina. «Para que tengamos futuro», Mujeres en Acción 3/92, ISIS Internacional.
- Rubin, Gayle. «El Tráfico de Mujeres. Nota para una Economía Política del Género», Nueva Atropología, No. 30, noviembre-diciembre, 1986.
- Santa Cruz, Adriana y Erazo, Viviana. «Comunicación alternativa versus modelo transnacional femenino». En: Chasqui, No. 4, CIESPAL, Quito, 1982.
- Serrano, Claudia. «La Investigación sobre la Mujer en América Latina. Estudios del Género y Desafíos de Sociedad». INSTRAW, UNESCO, CIPAF, CLACSO: Grupo de Trabajo Condición Femenina, Santo Domingo, República Dominicana, 1993.
- Serrano, Claudia (Compiladora). «Investigación social en el tema de la mujer en siete países de América Latina y el Caribe». INSTRAW-CIPAF. En: «La Investigación sobre la Mujer en América Latina. Estudios de Género y Desafíos de Sociedad» (CLACSO). Santo Domingo, 1993.
- «Sobre la Categoría de Género. Una Introducción Teórico- Metodológica». Revista Interamericana de Sociología, Num. 2, mayo-agosto, 1992.

- Torres Rivas, Edelberto. «Partidos, Sociedad y Estado en Centroamérica. La Conformación de los Actores Sociales y la Ciudadanía». Fundación F. Ebert. Editorial Compilando S.A., San José, Costa Rica, 1994.
- UNH/ECLAC/UNIFEM. «Platform for action. NGOS of the Caribbean Subregion». Caribbean Subregional Conference preparatory to the Fourth World Conference on Women, 1995.
- UNHCR/REFUGEES. «Central America: International Conference on Refugees» (Guatemala City, 29 to 431, mayo de 1989), No. 62, marzo de 1989.
- UNIFEM. «Programa 21: Guía Práctica para la identificación de las medidas en favor de la Mujer», s.f.
- Van den Hombergh, Heleen. «Gender, environment and development. A guide to the literature», Institute for Development Research Amsterdam/International Books, Utrecht, The Netherlands, March, 1993.
- «Whose Science? Whose Knowledge? Thinking from Women's Lives», Cornell University Press, Ithaca, New York, 1991.

El Jinete y la Espuela: Notas sobre los militares y el poder político en El Salvador de post-guerra¹

Miguel Huezó Mixco (*)

Asistimos a un cambio drástico del rol tradicional de la Fuerza Armada de El Salvador (FAES). Un cambio cuya irreversibilidad, sin embargo, todavía se encuentra sometida a prueba, y que dependerá de la conjugación de una complejidad de factores internos y externos a la institución misma.

Internamente, la institución armada parece encaminarse a un decisivo esfuerzo de cambio tanto en la mentalidad de sus dirigentes, como dentro de su estructura académica; aunque todavía prevalecen algunas prerrogativas que caracterizaron la posición del Ejército frente a la sociedad y el poder civil. La más acusada quizá sea la negativa de la institución castrense a abrirse a un debate sobre su propio presupuesto, costeado por el dinero de los contribuyentes salvadoreños, que sigue siendo aprobado por la Asamblea Legislativa prácticamente «a ciegas», sin posibilidades de modificaciones.

Otro, menos perceptible: las «relaciones invisibles» de ascendencia y autoridad que la FAES mantiene en el seno de la sociedad fundamentalmente en las zonas rurales, donde el aparato de la burocracia estatal sigue sin proveer los servicios básicos. En virtud de la disponibilidad de recursos (hombres, maquinarias y herramientas) con los que cuenta, la FAES logra suplir muchas de las necesidades de la población.

Externamente, la Fuerza Armada se encuentra en un entorno radicalmente modificado. El fin de la guerra interna coincidió con el fin de la «guerra fría», que tanto determinó su papel como extensión de las políticas de uno de los bloques en pugna. La Constitución misma ha establecido los límites y alcances de su rol. En sus relaciones con el poder político, es necesario advertir que nos encontramos ante el cuarto gobierno civil consecutivo, si bien los tres anteriores (Alvaro Magaña de 1982 a 1984; José Napoleón Duarte de 1984 a 1989; y Alfredo Félix Christiani de 1989 a 1994) actuaron en un entorno determinado por la guerra civil.

Tanto o más que el simple hecho del fin de la guerra, el hecho clave para entender la nueva posición en que se encuentra la institución armada, es la reforma del poder político que tiene lugar a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, en enero de 1992. Reforma que pasa necesariamente por una remoción del poder acumulado por la Fuerza

(*) Escritor salvadoreño. Su más reciente libro es el ensayo «La Casa en Llamas. La Cultura Salvadoreña en el Siglo XX» (1996).

J. Este texto forma parte del Seminario Regional «Fuerzas Armadas y Poder Civil en Centroamérica», organizado por la Asociación CRIES. El marco global de la transición política salvadoreña, está siendo desarrollado en el Seminario de Estudios Políticos de la revista Tendencias, San Salvador, por lo cual, las referencias que la formarán, parte de la exposición del documento final de la investigación, de la cual secció de la primera aproximación en el presente trabajo.

Armada en los últimos sesenta años. Es un hecho que, por la primera vez, una idea o discurso «democratizador» tiene a la base el desplazamiento de los militares del protagonismo político.

Así, no sólo se ha abierto la posibilidad de que la FAES arribe ahora a una fase estrictamente institucional, sino también a otra etapa de la relación entre civiles y militares, y en la que es posible reconocer no sólo conflictividad y desconfianza mutuas, sino también una manipulación recíproca.

Pero un examen del papel de la institución armada en la transición salvadoreña y su actual relación con el poder civil -una relación compleja que se remonta a la fundación, el siglo pasado, del Ejército salvadoreño-, debe detenerse también en un aspecto seguramente menos perceptible que el ruido de las botas sobre las calles y los caminos, o en las asonadas preparadas en voz baja en la profundidad de los cuarteles: nos referimos a la pervivencia de esquemas militares y autoritarios en la esfera política y, por extensión, en la cultura salvadoreña.

La posibilidad de un eventual retorno al esquema anterior, en el cual la Fuerza Armada llegó a ser una institución que concentró un enorme poder, se encuentra directamente relacionado también con la posibilidad de que los sectores a los cuales la Fuerza Armada tradicionalmente fue de utilidad durante el largo período del autoritarismo, vuelvan a hegemonizar dentro del poder del Estado. Este asunto debiera ser un tema a examinarse, de manera desapasionada. En El Salvador de post guerra, aunque está teniendo lugar una importante reforma del sistema de relaciones entre la sociedad como conjunto y el poder civil con los militares -una reforma cuyo curso sigue sorprendiendo hasta a los más escépticos-, el tema de las relaciones entre el poder y los militares sigue siendo un asunto reducido a círculos todavía muy restringidos. El sólo hecho de referirse a su papel en el pasado y el presente del país, sigue considerándose con frecuencia como una especie de impertinencia.

Sin embargo, en nuestros días, es un hecho significativo que la mayoría de iniciativas para propiciar un acercamiento y un debate maduro sobre el papel de los militares en la transición salvadoreña e inevitablemente, una comprensión de su rol en la historia nacional proviene hasta ahora, fundamentalmente, desde el campo de los militares mismos.

Es necesario señalar que las referencias al rol de los militares siguen estando marcadas por reproches y señalamientos, a menudo justificados, impregnados del lenguaje propio del recién finalizado período de confrontación, en un momento en el que se cruzan los meridianos de once años de guerra, dos décadas de enfrentamiento armado, sesenta de militarismo, y más de un siglo desde 1870 hasta nuestros días: la casi totalidad de la historia salvadoreña durante el cual la institución armada vino jugando un rol decisivo, y no precisamente el mejor, en la configuración del tipo de país y de sociedad.

El jinete y la espuela

Con todos estos filtros, no es fácil observar las nuevas conductas y formas de relacionarse entre civiles y militares, abiertas en El Salvador a partir del fin de la guerra. Se trata, debemos insistir, de relaciones

muy complejas, marcadas en el presente por los avatares propios de una transición política en la cual aparecen no sólo nuevos actores sino también nuevos roles.

Si coincidimos en afirmar que la viabilidad de la democracia en El Salvador está estrechamente ligada con la capacidad de control que el gobierno civil sea capaz de ejercer sobre las fuerzas armadas, probablemente también podemos aceptar que, hoy por hoy, la Fuerza Armada sigue representando el papel de una institución fundamental dentro de la joven democracia salvadoreña.

Quiero decir con ésto que en la actualidad no hay suficientes signos, ni desde las esferas mismas del poder civil, ni desde los grupos del poder fáctico, ni desde los sectores de oposición política, que cuestionen la existencia del Ejército. Sin embargo, los mecanismos de control hacia el estamento militar establecidos legalmente a partir de las reformas constitucionales, tienden a todas luces a modificar de manera radical el desequilibrio con el que inició nuestra historia moderna. Un desequilibrio en el cual la presencia y el peso de la institución armada en la balanza, representó siempre el peso fundamental para inclinar las cosas a favor de uno u otro lado.

Tomando en cuenta que el uso arbitrario de la violencia armada institucional ha sido uno de los métodos privilegiados del poder para zanjar diferencias, sofocar opositores y provocar adhesiones, es necesario que, al atender la complejidad de las relaciones civiles-militares, observemos las metodologías con las que en la vida real se van construyendo y estableciendo esas nuevas relaciones.

Las relaciones entre militares y civiles ha sido un amplio muestrario de situaciones, en las cuales la herramienta, el instrumento, devino en la voluntad suprema de la sociedad, a requerimiento de quienes estuvieron llamados a jugar el papel de controladores del poder militar. La espuela y el jinete: la herramienta y la voluntad suprema. A lo largo de nuestro siglo, los militares, de ser la espuela utilizada por los dirigentes del país para manejar a un potro poco dócil, pasaron a ser una y otra cosa: espuela y jinetes.

Malos jinetes, el castigo se convirtió en el método privilegiado para hacer correr al país hacia un derrotero nada claro. Como en una competencia de obstáculos a contra reloj, el fin último de aquella carrera hasta ahora pareció ser la necesidad de hacer el mayor uso posible de los recursos humanos y naturales del país, antes que la olla explotara. En un país y una sociedad mayoritariamente rural, los militares cumplieron una misión que sin duda ofreció comodidad a los dirigentes civiles, que no se acostumbraron a la engorrosa y complicada tarea de construir democracia aceptando el disenso y, sobre todo, reconociendo a los menos favorecidos económicamente como parte de una misma comunidad. En la década de los años 70, en nuestro siglo, sin embargo, la Fuerza Armada comenzó a convertirse en una institución que creció en su independencia y desarrolló una mentalidad política propia. Los intereses y preferencias políticas de los militares llegaron a ser contradictorias con los intereses y preferencias políticas de los grupos económicos, de donde comenzaron a desarrollarse y a ahondarse conflictos sobre el papel de la Fuerza Armada. Las contradicciones propias en la esfera del poder y a su vez la de los mismos grupos económicos, llegaron a coincidir de alguna manera con el cuestionamiento más fuerte

que han tenido los militares salvadoreños en toda su historia: el apareamiento y desarrollo de la insurgencia armada que llegó a constituirse en la conjunción de ejércitos guerrilleros cuya fuerza fundamental la constituyeron campesinos y campesinas, y que operaron fundamentalmente en las áreas rurales olvidadas de la mano del Estado y los terratenientes. La conjunción de éstos y otros factores, determinan la naturaleza del cambio que ahora experimenta la Fuerza Armada salvadoreña en su relación con la sociedad y el poder.

La transición abierta en El Salvador con el fin de la guerra parece darnos al menos la oportunidad no sólo de que el país deje de ser manejado a golpe de espuela, sino también de que «el jinete» sea capaz de darle rumbo cierto y constructivo al país que sale después de la firma de la paz.

Menos deliberativos y más obedientes al poder civil que en el pasado, los militares del fin de siglo salvadoreño se encuentran sumidos, sin duda, en un hondo proceso de transformación interna y de una redefinición de su papel en la sociedad democrática, que no deja de ser traumático. La tensión entre ambos reclamos configura la complicada red de relaciones internas y externas del estamento militar salvadoreño en el presente. La tensión que caracteriza las relaciones entre el poder civil y los militares, bien podría simplificarse en una fórmula: se encuentran entre el reclamo de la fuerza y el reclamo de un nuevo rol.

Los idus de marzo

En la primera quincena del mes marzo de 1996 en El Salvador se produjo una coyuntura «privilegiada». En pocos días, una sucesión de acontecimientos mostraron las paradojas del complejo momento de transición política que vive el país tras cuatro años de haberse firmado la paz.

Como en una especie de gran laboratorio, se produjeron y se expresaron con rapidez, nuevos alineamientos políticos y reagrupamiento de sectores. Ante la indiscutible amenaza del grave y extendido problema de la delincuencia, que ya exhibía índices escalofriantes, se puso en evidencia de manera especial el reclamo de la fuerza ante los riesgos de una crisis. De alguna manera, se volvió más transparente la relación entre el poder civil y la fuerza en la post guerra salvadoreña.

Si bien en la citada coyuntura de marzo de 1996, la participación directa y pública de los militares no tuvo un acento marcado, aquellos eventos quizás sirvan para ilustrar *el reclamo de la fuerza* hacia la institución armada, proveniente de sectores civiles. Reclamo que guarda la impronta del autoritarismo de más de medio siglo de dominación militar directa que se extiende, con altibajos y breves interrupciones, desde el año 1931 hasta 1992. Pero no solamente ésto. También se puso de manifiesto *el reclamo del nuevo rol* que la institución militar parece dispuesta a jugar en la realidad salvadoreña de post-guerra.

No es fácil leer los signos de los tiempos. Como lo representa Thorton Wilder en «Los idus de marzo», los consejeros del poderoso César, en las postrimerías de la República Romana, habrían intentado infructuosamente, mediante toda clase de augures, adivinos, aerománticos y agoreros, hurgar en su propio futuro. Como sabemos, pese a todas aquellas providencias, César fue apuñalado veintitrés veces por hombres de toda su confianza. Como en el caso del célebre Dictador, también en

nuestros días puede resultar fácil extraer conclusiones equivocadas, para bien o para mal, al examinar los signos de nuestros propios días.

Volviendo a los sucesos de marzo de 1996, suele ocurrir muchas veces que lo casuístico ayuda a iluminar mejor el cuadro de las complejas relaciones políticas y culturales que se dan en una sociedad y en un momento determinados.

Marzo de 1996 nos ofreció una especie de secuencia fotográfica de las **nuevas relaciones de la Fuerza Armada con el poder civil legalmente constituido**; de las **nuevas relaciones de la Fuerza Armada con los grupos económicos «tradicionales» y «modernizadores»**; y de la **nueva conducta de la Fuerza Armada frente a la seguridad pública**.

Adicionalmente, a partir de ese «retrato en grupo» podemos observar la ubicación de ciertos sectores civiles en la actual administración del poder, y es posible observar las posiciones que ocupan en la actualidad los principales actores políticos de la escena salvadoreña.

En este sentido, los sucesos de marzo probaron, en primer lugar, que de parte de los sectores agroexportadores, existe una clara voluntad de entrar a reclamar su sitio en el poder; en segundo lugar, se hizo visible la existencia de un conflicto entre los sectores agroexportadores y los sectores económicos y políticos que se encuentran al frente del planteamiento neoliberal empeñado en la «modernización» del Estado salvadoreño y su incorporación al «proceso de globalización» económica.

Uno y otro sector expresan, el uno, el reclamo de la fuerza, y el otro, el reclamo de un nuevo rol por parte de la institución castrense. Desde la firma de los Acuerdos de Paz, pocas veces se expresó mejor esa tensión, ni antes apareció tan clara la transformación que, a raíz de los mismos, experimentó la Fuerza Armada.

Fuente al pasado

El departamento de Usulután, ubicado a 112 kilómetros al oriente de la capital, nos presta las condiciones para ilustrar este juicio. La huella de la finalizada guerra aún se respira en el ambiente cuando se viaja hacia la cabecera departamental por la carretera del Litoral. Al llegar al límite entre los departamentos de La Paz y Usulután, el viajero encuentra los restos de lo que fuera el puente de San Marcos, conocido como el «Puente de Oro», una estructura que enlazaba a ambos departamentos por encima del río Lempa, el mayor y más caudaloso del país.

La voladura con explosivos de aquel puente en 1981 por la guerrilla del FMLN, fue un acontecimiento que no se olvidará por varias generaciones. Simbólicamente, el derribamiento del puente fue como el inicio de un creciente aislamiento del mundo oriental salvadoreño, esencialmente agrario y conservador, respecto de la ciudad capital.

En un país como El Salvador, que concentra en San Salvador no sólo el 30% de la población, sino también las principales instituciones políticas, económicas y financieras, ello representó un aislamiento respecto del poder mismo. Fue en San Salvador donde, a lo largo de los años 80 desplazando el tradicional poder de los sectores agrarios, fundamentalmente cafetaleros, aunque no sólo del oriente salvadoreño el poderoso sector financiero pasó a hegemonizar el Estado salvadoreño, y firmó la paz con los alzados.²

2. *El ex presidente Alfredo Cristiani, quien gobernó de 1989 a 1994, es uno de los exponentes más caracterizados del sector financiero salvadoreño. Bajo su administración se produjeron la polémica devolución a manos privadas del sistema bancario, que había sido nacionalizado bajo la anterior administración del democristiano José Napoleón Duarte, y la firma de la paz con el FMLN.*

Con la guerra, Usulután, conocido por décadas como «el granero de El Salvador», comenzó a experimentar la declinación de su producción agrícola, al punto que el algodón (el segundo producto de exportación de la economía salvadoreña) prácticamente desapareció. Carentes de subsidios, con graves problemas de infraestructura y comunicaciones, muchos líderes usulutecos miran los Acuerdos de Paz como un «matroto» y hasta una «traición».

Ulises González, uno de los hombres más prominentes de Usulután y protagonista del paro empresarial de marzo, es un hombre de muchas batallas. Él se encuentra entre el grupo de fundadores de la organización de agricultores del oriente del país, FARO, una de las matrices del que posteriormente llegaría a ser el partido Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), y que opuso una exitosa resistencia a un programa de reforma agraria que intentó implementar el presidente Arturo Armando Molina a finales de los años 70.

El coronel Molina fue el tercer militar de una nueva cadena de regímenes autoritarios encabezados por hombres del Ejército iniciada en 1961 con el Coronel Julio Rivera y que terminó en 1979. Molina tomó posesión de su cargo el 1 de julio de 1972, tras un escandaloso fraude electoral, sorteando además un intento de golpe de Estado proveniente de un sector de la oficialidad del Ejército. Cuatro años más tarde, apoyándose en la Fuerza Armada, anunció la implementación de la Ley de Transformación Agraria que fue inmediatamente adversada por los sectores agrícolas.

El intento de reforma en la tenencia de la tierra, fue detenido por los sectores conservadores del poder económico apenas cinco semanas más tarde. Para algunos analistas (Castro Moran), aquel intento fallido fue la gran «oportunidad» para que la FAES se «encontrara» con su pueblo³.

El fracaso reformador y la posterior imposición del nuevo candidato oficial, el Gral. Carlos H. Romero, abrió, sin embargo, no sólo una fisura dentro de la Fuerza Armada, sino que también obligó a la búsqueda de entendimientos de sectores organizados de la oposición civil con militares.

Veinte años más tarde, los agricultores del oriente reprochan, no sólo al gobierno sino al partido gobernante, ARENA, el que los haya olvidado durante la década del conflicto. La paz, a su juicio, tampoco ha traído medidas de recuperación para la zona. En los días previos al paro, el agricultor y empresario Ernesto Muyschondt, al comparecer a la televisión, ilustró la situación de la siguiente manera: «Nosotros teníamos antes de la guerra cinco mil tractores, actualmente no hay ni 300 en el agro, pero sí tenemos gente del Supremo Gobierno que nos dice: 'señores, nos tenemos que globalizar, nos tenemos que mundializar, tenemos que competir con el mundo'. Señores, nos dicen todo eso pero no se dan cuenta que deben 14 años de guerra, no se dan cuenta que se destruyó el agro nacional»⁴.

3. *El militar retirado Mariano Castro Moran, quien participó como miembro del Directorio Cívico-Militar de 1961, es uno de los que sostienen la existencia de una tendencia progresista al interior de la Fuerza Armada que, a lo largo de las últimas décadas, ha venido pugnando por un reencuentro entre el estamento militar y su pueblo. Véase: Castro Moran, Mariano: «Función Política del Ejército Salvadoreño en el presente Siglo», 2a. edición, UCA Editores, 1987, San Salvador.*

4. *Infonet, 12 de marzo de 1996: Transcripción de la «Entrevista Al Día», p. 22.*

El nuevo aparato para el uso legítimo de la fuerza

5. *Un grupo armado ilegal, autodenominado «Sombra Negra», comenzó a operar en el oriente del país a finales del año 1994, adjudicándose la «ejecución» de delincuentes comunes. Existen graves presunciones de la participación en estos crímenes de ex militares y agentes de alta de la nueva Policía Nacional Civil (PNC), vinculados a importantes personalidades de la vida política y económica de las ciudades del oriente. Por otro lado, y como detallaremos un poco más adelante, varias voces se unieron en público y a través de los medios de comunicación, al reclamo de la participación directa de los militares en el combate a la delincuencia. En privado, una fuente vinculada a la estructura académica de la FAES, reconoció que fue perceptible la existencia de presiones desde fuera de la institución, que demandaban una posición «más clara» por parte del ejército frente al problema de seguridad pública.*

El 8 de marzo de 1996, en los principales periódicos del país se publicó un espacio pagado, sin firma responsable, fechado en la oriental ciudad de San Miguel, en donde se señalaba la falta de respuesta al problema delincriminal que aqueja al país. En dicho comunicado se demandó al presidente Armando Calderón Sol que hiciera uso «del imperio de la ley para poder trabajar y vivir en paz». Caso contrario, los anónimos responsables de la publicación advertían no saber el tipo de medidas que iban a tomar para hacer sentir su reclamo.

Con este pedazo de papel se iluminaba la escena política de El Salvador de post guerra. Los hechos que le siguieron formaron un breve pero vigoroso torbellino que pareció empujar al país en una nueva «cruzada patriótica» que de alguna manera recordaba los días previos a la guerra civil. Y no sólo eso. De alguna manera ponía sobre el tapete de las discusiones la interrogante: ¿cuál es ahora en El Salvador el aparato llamado a hacer uso legítimo de la violencia?

Por un lado, el mensaje oculto de los agricultores era la advertencia al gobierno de que estaban dispuestos a tomar la ley en sus propias manos: el camino más corto para un retorno a la cacería de brujas de las décadas anteriores. Esto no sería difícil. De acuerdo a los datos del Ministerio de Defensa, existen al menos 300 mil armas de todo tipo, incluyendo algunas que son de uso privativo de la Fuerza Armada, en manos de civiles. 5

Una vez más, un presidente de la República empeñó su palabra asegurando a los agricultores que «no admitiría amenazas y chantajes», pero esta vez bastaron seis días para que al mandatario se le configurara un cuadro crítico que le torció el brazo frente a adversarios de su mismo partido: el marginado y combativo sector agrícola de la zona oriental, y sectores de la empresa privada con sede en la capital, que habían adversado en su momento las medidas económicas de su ministro de Hacienda Manuel Enrique Hinds.

En aquella coyuntura los «rezagados» de la nueva etapa pasaron a constituirse, aunque sea momentáneamente, en personajes de «primera línea», desplegando un tipo de organización eminentemente ciudadano.

Los alineamientos que se produjeron a raíz del paro ejemplifican la geometría de las relaciones políticas. No es que la acción de los orientales haya producido por sí misma esta situación. De hecho, esos realineamientos se habían venido gestando desde meses atrás, expresándose en otros momentos igualmente reveladores, como lo fueron el fraccionamiento abierto del FMLN en mayo de 1994, y el posterior surgimiento del Partido Demócrata (PD).

En junio de 1995, se produjeron nuevos alineamientos en torno al «Plan Hinds»⁶ y la aprobación de un incremento al Impuesto al Valor Agregado (IVA) y la suscripción del Pacto de San Andrés.⁷ También a finales del año 1995, una reunión regional de ministros de Defensa, expresó un nuevo momento en la visión misma de las Fuerzas Armadas y su rol en las sociedades centroamericanas.⁸

En enero se produjo el relevo de mando en la Fuerza Armada, con la sustitución del Gral. Humberto Corado Figueroa. Este había sustituido en julio de 1993 al Gral. Rene Emilio Ponce, el último ministro de Defensa del período de la guerra, quien renunció a raíz de las revelaciones del informe de la Comisión de la Verdad.

Pero el problema de seguridad pública, precisamente por ser un punto sensitivo para la inmensa mayoría del país, volvió mucho más transparente, visibilizó el reposicionamiento de las fuerzas políticas y económicas.

El resultado más importante de la presión no fue por cierto la realización del anunciado paro empresarial que tuvo como epicentro la oriental ciudad de Usulután, el día 14 de marzo, ni la apremiada reunión del gabinete de gobierno y de los principales representantes de los tres poderes del Estado, pocas horas antes del cierre, sino la promulgación la noche del día 19 de una Ley de Emergencia.

A criterio de organismos humanitarios, políticos de oposición, abogados y jueces, bajo la idea de emprender un combate contra la delincuencia, la ley vino a ser un «retroceso en materia de derechos humanos», que violaba no sólo tratados internacionales sino la misma Constitución Política de la República. En abril, el abarrotamiento de reos dentro de los centros penales en un 200 por ciento de su capacidad, y los signos preocupantes de nuevas crisis sangrientas al interior de los medievales centros penales salvadoreños, parecía dar la razón a quienes señalaron que la ley, lejos de dar solución al problema, daría origen a otros mayores.

El anteproyecto de una Ley de Defensa Social, mucho más adversada que la anterior, fue considerada inclusive por algunos que apoyaban la Ley de Emergencia, como un regreso a algunos de los métodos represivos de control de la población que dominaron la historia salvadoreña antes de la firma de la paz.⁹

Quizás sólo durante en el traumático momento de la depuración y reducción de la institución armada iniciado en 1992, en ningún otro momento la FAES se había visto sacudida por reclamos tan severos a uno y otro lado del espectro de los grupos de poder. Sin embargo, fue este el momento en el que la atención del Estado hacia la PNC, vino a subrayar la fisonomía del organismo policial como el nuevo agente del poder. Sin duda asistimos al fenómeno, iniciado de manera tímida y con muchas resistencias recién firmada la paz, mediante el cual el poder de la Fuerza Armada como herramienta privilegiada para el ejercicio de la fuerza ha pasado, no sin rudas resistencias por parte de grupos muy conservadores, a manos de la Policía Nacional Civil.¹⁰

La cosa, sin embargo, no parece tan simple: en el momento actual subsisten formas de relación entre civiles y militares que «pertenecen al pasado», en medio de una emergente tendencia por construir nuevas relaciones de poder dentro del nuevo esquema de post-guerra.

Para el caso, en la zona cafetalera del occidente del país, la FAES sigue «supervisando» la producción cafetalera «como en los buenos tiempos». Recordemos que el Ejército ya desempeñó un papel crucial durante el proceso de extinción de los ejidos y tierras comunales en los años 80 del siglo pasado, convirtiéndose desde entonces en un guardián de los intereses de los poderosos terratenientes hasta el final de los años 80 del presente siglo.

6. *Para aproximarse a la génesis del «Plan Hinds», véase: Flores, Víctor J Segovia, Alexander: «¿Nuevos rumbos para la economía?», Tendencias No. 38, San Salvador, marzo 1995, pp. 15-24,*

7. *Véase: «Los Nuevos Socios», Primera Plana (PP) No. 36, 2 de junio de 1995.*

8. *El 27 de junio de 1996, se celebró también en San Salvador el «Foro Militar Centroamericano para la Cultura de Paz», auspiciado por la Unesco, cuya declaración, suscrita por los ministros de Defensa de Guatemala, Nicaragua, Honduras y El Salvador, señaló que las Fuerzas Armadas y Ejércitos de la región «tienen un irremplazable papel que desempeñar como parte integral de la sociedad», en las tareas de democratización y desarrollo humano. Los jefes militares expresaron interés en implementar de manera recíproca la transparencia, cooperación y confianza mutua entre las instituciones armadas.*

9. *Velásquez de Aviles, Victoria: «El respeto a los Derechos Humanos y la Solidaridad son fundamentos indispensables para la Democracia y la Seguridad Ciudadana», El Diario de Hoy (EDH), San Salvador, 29 de diciembre de 1995.*

10. Al respecto, debe observarse que al inicio del debate en torno a la acción de los empresarios usulutecos, un editorialista advirtió: «...Los salvadoreños carecemos de una cultura de la previsión. Lo hemos visto de manera patente en el tratamiento de la seguridad pública. Desde abril de 1991, al acordarse la reforma constitucional, se sabía a ciencia cierta que habría una nueva Policía Civil, independiente de la Fuerza Armada. Pese a eso, y por presiones de grupos de poder, no se hizo nada por prepararse para dos problemas de seguridad de la transición. No es que no hubiera tiempo, es que no hubo voluntad. Porque en el plano de la Seguridad Pública, la transición ha sido muy difícil, por los intereses de poder en juego. Véase: La Prensa Gráfica (LPG), 13 de marzo de 1996.

11. Salvador Samayoa, uno de los asistentes a las reuniones en Casa Presidencial, describió como «preocupante la propensión al autoritarismo y a la represión exhibida por algunos sectores del partido oficial en el curso de los debates», LPG, 21 de marzo de 1996.

12. Zamora, Rubén: «Ni demagogia ni principismo», LPG, 16 de abril de 1996.

A su vez, el plan «Grano de Oro», destinado a proteger de los frecuentes saqueos a los productores de café, ha sido hasta 1996 el operativo más extendido y que, en coordinación con la PNC, ha involucrado mayor cantidad de fuerzas de tarea del ejército.

De hecho, los reclamos de los empresarios y agricultores del oriente fueron suficientemente explícitos en sugerir el despliegue de los militares en operaciones de combate a la delincuencia dentro de las ciudades. Estas posiciones se reprodujeron durante los debates en Casa Presidencial, previos al cierre empresarial y la promulgación de la Ley, que se tornaron agrios en relación a la propuesta de emplear al Ejército en labores de seguridad pública.¹¹

No creo que sea exagerado decir que a lo largo del siglo que va de 1880 a 1990, las élites económicas del país dependieron casi completamente de los militares para asegurar su propia acumulación de capital, sofocar rebeliones y, eventualmente, hacer una guerra de escaramuzas contra sus adversarios externos, y en los ochenta, una guerra de contrainsurgencia contra el movimiento guerrillero agrupado en el FMLN.

Los contrarios

Desde la izquierda, también pudo observarse un notable cambio de percepción. El FMLN, si bien consideró que el paro anunciado por los empresarios de Usulután fue producto de «la desesperación» de los comerciantes y otros sectores productivos, ante la incapacidad mostrada por el gobierno para implementar medidas que permitieran enfrentar al fenómeno de la delincuencia, se opuso «por principio» a la aprobación de la Ley de Emergencia.

También otros representantes de la izquierda le otorgaron un valor cívico a la acción de Usulután. Tal fue el caso de Rubén Zamora quien escribió que «Si en décadas anteriores el principal obstáculo para la democracia era la violación de los derechos humanos por parte del Estado, hoy, la amenaza más inmediata y grave es la ola de criminalidad que se ha desatado»¹².

Zamora, ex candidato a la Presidencia de la República por la coalición de su pequeño partido Convergencia Democrática con el ex-guerrillero FMLN, aprovechó la ocasión para marcar distancia de las posiciones del Frente en relación a la Ley de Emergencia¹³.

También el político Salvador Samayoa, quien fuera miembro de la cúpula del Frente hasta 1995, y uno de los negociadores del Acuerdo de Paz, no dudó en considerar que «el movimiento cívico de los empresarios usulutecos es legítimo (...) y es valioso como ejemplo de participación de la sociedad en la solución de los problemas».

Samayoa, aunque con importantes objeciones, dio su aprobación a la iniciativa gubernamental de la ley de emergencia; advirtiendo que los líderes del paro debían asegurarse «de que ninguno de los que ahora están poniendo el grito en el cielo está vendiendo violencia como actividad comercial respetable»¹⁴.

La aprobación de esta ley (63/83 votos, exceptuando los del FMLN) coincidió con el inminente fin del mandato de la Misión de Naciones Unidas encargada de verificar la ejecución de los Acuerdos de Paz. Pese a que el FMLN solicitó la prórroga de la Misión, en virtud de la

existencia de lo que la ex-guerrilla considera retrasos graves en la ejecución de los Acuerdos, en círculos políticos y diplomáticos ya había trascendido que la partida de Minusal ocurriría de acuerdo con el plazo establecido (30 de abril). La misión del organismo mundial adversó desde un primer momento la aprobación de la Ley de Emergencia,¹⁵ y en privado expresó su desaprobación a la legislación por considerarla contraria al espíritu de democratización.

El subsecretario para Asuntos Políticos de la ONU, el peruano Alvaro De Soto, cuya visita coincidió con la coyuntura, insistió en la necesidad de la transitoriedad de la ley.¹⁶ La aprehensión de Naciones Unidas no era para menos. Si bien esta ley tiene establecida una transitoriedad, dos años, el lapso incluye la celebración de las elecciones para diputados y consejos municipales programadas para marzo de 1997. Signo de los nuevos tiempos: el organismo que se encargó de tutelar con «mano suave en público y mano firme en privado» el proceso de paz considerado ejemplar por las mismas Naciones Unidas, eclipsaba para dar espacio a las decisiones soberanas, fueran éstas equivocadas o no, de los políticos salvadoreños.

Los dos principales periódicos, que en la tradición salvadoreña son los que sientan la pauta en la opinión pública, encarnizados adversarios a su vez el uno del otro, en esta ocasión coincidieron en considerar en términos muy positivos la iniciativa de Usulután.

Pero los matices de uno y otro son importantes de observar. El conservador *El Diario de Hoy*, en su nota editorial titulada «Se levanta Usulután contra la delincuencia» se pronunció a favor de articular «un plan contra el delito», en el que debían participar la mayor cantidad de «personas, grupos asociaciones, organismos e instituciones».¹⁷

En el artículo, el editorialista achacó el problema al viciado sistema de administración de justicia salvadoreño, así como a las estrategias de la insurgencia armada durante los años del conflicto: «La 'guerra popular prolongada', el colapso de la moral, el clima de violencia, la falta de religión, los indoctrinamientos a niños y la desorientación espiritual, a lo que se agrega la desnutrición causada por las reformas de los golpistas, han proliferado los desquiciados, los malos».

Por su parte, *La Prensa Gráfica* (LPG) también se pronunció a favor de una legislación de emergencia, que debía formar parte de un «plan integral». Este periódico conservador moderado, advirtió, sin embargo, el interés, en el pasado reciente, por parte de sectores de poder, en entorpecer el traspaso de las atribuciones de la Fuerza Armada en materia de seguridad pública, a la Policía Civil. A la vez, interpretó que el énfasis de la iniciativa usuluteca iba dirigido «más que a las autoridades policiales», a las corruptas estructuras judiciales, considerando al paro como un signo de que «la sociedad civil quiere hacer oír su voz».¹⁸

Estas diferencias entrañan a su vez una de las más hondas contradicciones de dos importantes sectores de poder dentro de la sociedad salvadoreña de post-guerra, e imprimen su propio sello a los reclamos de fuerza y nuevo rol en los que se tensiona la institución militar. Lo anterior es clave entenderlo, sobre todo si consideramos que los cambios en el rol de la FAES después de los Acuerdos de Paz, tienen mucho que ver con el hecho de que la estructura económica salvadoreña, en algunos aspectos fundamentales, cambió durante los años 80.¹⁹

13. Esta toma de distancia había venido expresándose desde la elección de las nuevas autoridades de la CD en noviembre de 1994. En aquella oportunidad, la CD, evaluó que su alianza con el FMLN para las elecciones generales de 1994, le había resultado perjudicial para su propia identidad política y caudal electoral.

14. Samayoa, S.: «¡Golpe avisal», LPG, 21 de marzo de 1996.

15. Minusal hizo circular un documento en el cual analizaba la mencionada Ley de Emergencia y, en especial, el anteproyecto de Ley de Defensa Social. Según el papel, ambas contendrían disposiciones legales que afectarían los Acuerdos de Paz. Según la Misión verificadora, la Ley de Emergencia contiene disposiciones que afectan principios, derechos y garantías constitucionales, muchos de los cuales se encuentran respaldados por tratados internacionales. Véase: «Minusal critica leyes de emergencia», LPG, 27 de marzo de 1996.

16. Infomet, 20 de marzo de 1996. Transcripción de la «Entrevista Al Día», p. 22.

17. EDH: «Se levanta Usulután contra la delincuencia», 7 de marzo de 1996.

18. LPG: «Habla la sociedad civil», *loe. cit.*

19. *El cambio es visible no sólo en el renglón económico. Un grupo de intelectuales, fundamentalmente economistas, consideran que los ejes centrales del cambio se expresan en un debilitamiento del Estado autoritario, el fin de la economía*

agroexportadora, la presencia de un nuevo mapa territorial y una transformación poblacional, y en la posibilidad de gobernabilidad democrática. Aseguran que el país está viviendo una «transición general, y no sólo política», que marca diferencias notables con el pasado. «La peculiaridad del momento actual es la combinación de la transición democrática con el fin de la economía agroexportadora (...) En este siglo nunca se había presentado una situación como esa ni nunca había tenido tanto realismo la posibilidad de superar las típicas restricciones procedentes del modelo agroexportador», dicen los autores. Véase: Briones, Carlos y otros: «El Cambio Salvadoreño», Tendencias 49, marzo 1996, pp. 25-29.

En la coyuntura se dio otro elemento más. El día 15 de marzo, el ministro de Defensa General Jaime Guzmán, rompió el silencio que mantenía desde su nombramiento en enero, para pronunciarse a favor de la participación del Ejército en operaciones de apoyo de la Policía Nacional Civil.²⁰

No sólo se puso de manifiesto la intención de la FAES de cobrar un papel más determinado frente a la problemática nacional; también fue claro que su participación ya no ocurría de la misma manera que en el pasado.

Claros fueron también algunas voces que, en el marco de la emergencia de seguridad pública, no dudaron en retar al Presidente clamando una acción directa del Ejército:

«¿Cómo nos podemos dar el lujo de tener 30,000 soldados bien alimentados que le cuestan al pueblo cerca de mil millones de colones, mientras quienes les pagamos sus salarios no tenemos seguridad para trabajar y transitar por su propia tierra? ¿Qué piensa nuestro Presidente?»²¹

Punto de retorno o de partida

En El Salvador de post guerra, las aprehensiones de que la Fuerza Armada vuelva por sus fueros siguen siendo latentes. En el caso salvadoreño no ha existido lo que los analistas Knut Walter y Philip Williams llaman «un punto de referencia democrático»²². Durante el largo período de sesenta años de dominación militar, que se extiende desde 1931 hasta 1992, nunca se pudo concebir en la sociedad salvadoreña la posibilidad de que los militares realizaran un retorno a un gobierno civil democrático, como sí ocurrió en países como Chile, Uruguay y Argentina.

Hoy en día, al señalar el riesgo de que se produzca en El Salvador una regresión al autoritarismo, no podemos pasar por alto la responsabilidad que en ello tendría la herencia cultural del conjunto de las relaciones del poder con la sociedad.

En la posibilidad de que ocurra una regresión también tiene un peso enorme la manera en que la sociedad salvadoreña se ve a sí misma frente al poder y cómo participa en la resolución de sus propios problemas. La inexistencia de liderazgos desde la sociedad civil, el agotamiento de las metodologías de lucha social, que a su vez tuvieron en los últimos veinte años su matriz en estrategias de insurgencia armada, todavía tienen a la sociedad salvadoreña bastante indemne frente a los abusos del poder.

Los militares podrán ser ahora menos que hace cinco o diez años, y estar permanentemente en sus cuarteles, y ser, como lo son ahora, menos deliberativos y más obedientes, pero la herencia cultural que contribuyeron a construir sigue pesando en las conductas de la sociedad, e inclusive en las de instituciones nuevas, como en el caso de la Policía Nacional Civil (PNC), la instancia creada por los Acuerdos de Paz para responsabilizarse de la seguridad pública. La PNC representa un intento sin precedentes en la transformación de las relaciones entre las fuerzas de seguridad y la población, que históricamente se fundamentaron en el terror y la represión, para convertirla en una institución respetuosa de los derechos individuales. Sin embargo, ya en octubre

de 1992, surgió una controversia cuando se conoció que once de los 18 candidatos a mandos de nivel superior presentados por el gobierno como pertenecientes a la ex Policía Nacional, provenían del Ejército, la Policía de Hacienda o la Guardia Nacional. La PNC ha sido blanco de críticas no sólo por la participación de algunos de sus elementos en homicidios de tipo político, sino también por el uso excesivo de la fuerza. Según el monitoreo realizado por la Procuraduría de los Derechos Humanos, la otra institución, junto a la PNC, que surge de los Acuerdos de Paz, el mayor índice de violaciones a los derechos humanos durante el año 1995 provienen precisamente del organismo policial.²³

Un elemento clave es que el proceso de reconversión de la FAES vino determinado por la forma en que se dio fin a la guerra de doce años. No estamos, por cierto, en presencia de una Fuerza Armada victoriosa en el sentido convencional. Mientras el desarrollo y recrudescimiento de la guerra civil supuso una creciente militarización del Estado y de la sociedad, paradójicamente, al final, ello hizo posible una transformación inédita al interior de la FAES.

Sin embargo, aunque en la guerra salvadoreña en términos militares no hubo un vencedor, fue la FAES quien quedó armada y con capacidad organizativa y operativa. Y precisamente por ello, debe reconocerse que su conducta pese a sus fallas y a la existencia de no pocas suspicacias no deja de sorprender hasta a los más escépticos. Hace diez años hubiera sido muy difícil creerlo. En el pasado más reciente, esas dudas determinaron en gran medida la forma de relación entre civiles y militares. En nuestros días, este tipo de desconfianzas siguen actuando en la escena política salvadoreña. Si bien los militares han dado muestras reales de voluntad democrática, hay gestos de ellos que siguen despertando aprehensiones dentro de la sociedad salvadoreña.

En abril, un mes más tarde de los sucesos de Usulután, se produjo en aquella ciudad un encuentro revelador entre la procuradora de los Derechos Humanos y las principales autoridades y líderes del departamento oriental.

De alguna manera, las corrientes de pensamiento que protagonizaron el debate de marzo también estuvieron presentes en aquella reunión.

Particularmente significativas fueron las palabras de un alto oficial de aquella región militar (la VI Brigada). De acuerdo con varias opiniones, el militar fue uno de los primeros que concurrió a una convocatoria hecha por los empresarios locales, en la sede de la Gobernación Política Departamental entidad que depende del Ministerio del Interior para participar en el estudio de la medida de presión destinada a encontrar respuesta dentro del Gobierno, la Asamblea y el Poder Judicial, al problema de la delincuencia. Es fácil imaginar que para este militar, todo un veterano de la guerra que se desempeñó como un oficial de campo bajo fuego enemigo, no debió ser fácil el tránsito del viejo al nuevo rol. De hecho, se mostró inconforme por el tratamiento que la institución militar ha recibido después de los Acuerdos de Paz. Como suelen decirlo en privado y hasta en frente a la televisión algunos oficiales, también él se lamentó que «de ser la salvadora del país, (la Fuerza Armada) pasó al banquillo de los acusados».

Marzo representó así un punto de inflexión en la transición salvadoreña. Ante el llamado de civiles que tocan a las puertas de los cuarteles,

20. *Infonet*, 15 de marzo de 1996. Transcripción de radio YSU.p.l.

21. *Conrado Lazo, Reinaldo: «La criminalidad en El Salvador»*, EDDH, 15 de marzo de 1996.

22. *Walter, Knuty Williams, Phillip J.: The military and democratization in El Salvador*. Journal of Interamerican Studies and World Affairs, Val. 35, No.1, 1993, p.39.

23. *Velásquez de Aviles, Victoria: «Informe sobre la Evolución de los Derechos Humanos en El Salvador: 1995»*, PDDH, febrero 1996.

históricamente ha sido usual que sectores dentro del Ejército se encuentren dispuestos a actuar en concordancia con los deseos de las élites terratenientes. Ello no ha ocurrido así en el momento presente.

Este hecho es extraordinario en sí mismo, en la medida que esta indisposición no represente, como en otras ocasiones en el pasado, un simple momento de reflujo de las relaciones entre los grupos económicos y los militares. De no ser así, ello convertiría a éste, más que en una amenaza de retorno, en un nuevo y alentador punto de partida para las relaciones de los militares con el poder.

Si bien la historia de la relación entre el poder económico y los militares frecuentemente, y a veces de manera simplista, es caracterizada como una permanente alianza, en verdad ha estado marcada por numerosas tensiones y crisis. A menudo, de acuerdo con la hipótesis de W. Stanley, el estado de violencia en El Salvador ha tenido relación directa no sólo con las protestas sociales y la oposición política, sino también con las fricciones de los militares con las élites del poder económico.²ⁿ Sin llegar a sostener que ello sea un factor determinante, de manera significativa, a finales del siglo veinte, la declinación de la hegemonía del «mundo agrario» coincide con el drástico cambio de rol de la Fuerza Armada.

Es necesario que examinemos en detalle, hacia el pasado inmediato de estos actores y sus relaciones con el estamento militar, para tratar de aproximarnos a la manera en que la sociedad y el Estado han modulado al Ejército para legitimar el uso de la fuerza, y para entender cuáles son las formas que adquiere en el «nuevo orden» salvadoreño. •

24. Stanley, William D.: *The elite politics of State of Terrorism in El Salvador*, manuscrito submmited to the Department of Political Science for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science at the Massachusetts Institute of Technology, September, 1991, página 114.

Democratización, gobernabilidad y actores políticos en el proceso de integración regional: Una reflexión sobre Centroamérica ¹

Carlos Sojo (*)

Introducción

¿Existe relación entre el proceso de integración de los Estados nacionales independientes y sus particulares términos de organización del régimen político? La pregunta no es ociosa aunque pueden darse por sentado posiciones de principio que no necesariamente concuerdan con la evidencia empírica disponible. En Centroamérica, la experiencia integradora más significativa de los últimos años, el Mercado Común Centroamericano, ocurrió en una época de predominio de gobiernos militares y autoritarios en la región con la única excepción de Costa Rica. En el período democrático que la región inicia en los años noventa se observan algunos avances en el plano institucional de la integración pero realmente pocos logros en el acercamiento de los Estados nacionales más allá de las regularidades que, en política económica y comercial, impone el proceso de globalización. Lo que puede decirse con certeza es que los años de la democracia han permitido la ampliación del diálogo entre los gobiernos centroamericanos pero no han aportado mayor dinamismo en el avance del proceso general de integración.

Las cuestiones de la relación entre el proceso de integración y las características del régimen político de los Estados pueden plantearse como de tipo condicional o complementario. Cuando hablamos del tipo condicional nos referimos a la relación que establece la necesidad de existencia previa de una de las variables para la ocurrencia de la otra. ¿Es necesaria la democracia para la integración? o, la pregunta inversa, ¿es necesaria la integración para la democracia?² La relación complementaria no condicional no exige precedencia pero si establece una relación de mutuo fortalecimiento, esto significaría suponer que la democracia constituye un acicate para el proceso de Integración del mismo modo en que éste favorece el proceso democrático. La definición de una relación de complementariedad entre el proceso de integración y la forma democrática del régimen político será la que en adelante guiará las reflexiones de esta ponencia.

(*) Politólogo costarricense, investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Costa Rica.

1. Ponencia presentada en el Primer Taller Regional «Actores políticos e Integración Regional en el Gran Caribe» organizado por INVESP, SELA, IRIPAZ, CLAIP-IPRA, bajo los auspicios de la Fundación Ford, en Ciudad de Guatemala, los días 2 y 3 de mayo de 1996.

2. La crisis de la antigua Yugoslavia señala con pasmosa claridad como la existencia de un régimen autoritario permitía la integración de nacionalidades conflictivas bajo una enseña común. El derrumbe de ese sistema unitario y la crueldad del enfrentamiento étnico nacional que le precedió demuestran que transiciones desde el autoritarismo pueden conducir a fragmentaciones severas de unidades integradas preexistentes.

Si se introduce en el escenario la variable gobernabilidad y se acepta que se trata de la resultante de las modalidades de ejercicio del poder político en un determinado régimen, habría que empezar por señalar que no existe una relación de dependencia entre gobernabilidad y democracia. Algunos autores opinan que existen situaciones de gobernabilidad en regímenes políticos autoritarios³. Poniendo a un lado esta discusión, en esta ponencia se tratará de establecer implicaciones del proceso de integración en el desarrollo de la gobernabilidad democrática en los regímenes emergentes o en proceso de consolidación de Centroamérica.

Se tiene en síntesis un cuadro de probabilidades de tres vías que incluye las variables relativas al grado de integración por un lado; las relaciones con el grado de democratización de la sociedad (aspecto crucial en términos del establecimiento de los roles y capacidades de los actores políticos) y el grado de gobernabilidad aceptando que pueden existir democracias más o menos gobernables.

En esta ponencia nos proponemos, en primer lugar, un modelo analítico que nos permita situar las sociedades centroamericanas con sus similitudes y diferencias en el juego posible de variaciones en la relación integración y gobernabilidad democrática. En segundo lugar, examinaremos las implicaciones del proceso de transformación económica que caracteriza en buena medida el proceso de integración centroamericana en términos de sus efectos sociopolíticos y, finalmente, estableceremos algunas vías de reflexión general que puedan ser de utilidad para la discusión.

Integración regional y gobernabilidad democrática

Hemos señalado que en el juego de relaciones entre el proceso de integración y la forma y funcionamiento del régimen político conviene describir a una relación de complementariedad antes que a supuestos condicionales⁴.

Para la construcción del modelo es necesario hacer explícitos los siguientes supuestos: En relación con la variable **integración** señalamos que se trata de procesos de integración interestatales, reconociendo que existen en la región diversos grados de desintegración nacional (para mencionar solo dos de ellos recordaremos los problemas de afiliación ciudadana que sistemáticamente experimentan las minorías indígenas costarricenses, o la generalizada desintegración de las regiones caribes del área). Para la variable **integración** se establecen dos valores excluyentes: (SI) en sociedades francamente integradas como la Unión Europea y (NO) en sociedades con programas en curso de integración que no han logrado pasar del establecimiento de acuerdos comerciales y que no han iniciado aún el levantamiento de barreras fronterizas a la movilización de personas y factores. No desconocemos que existen diversas gradaciones del proceso de integración que empiezan en los acuerdos comerciales y terminan en la Unión política plena, pero nos parece que para una mejor comprensión de los alcances de la relación basta con una dicotomía excluyente. Para el caso centroamericano la participación plena en el Parlamento regional (una instan-

3. *Al respecto puede verse de Michael Coopedge. Institutions and Democratic Governance in Latin America. August 1993 revisión of the paper prepared for the conference «Rethinking development theories in Latin America». Institute of Latin American Studies, University of North Carolina, Chapel Hill, March 11-13 1993.*

4. *No descartamos sin embargo la utilidad de las relaciones condicionales como las que en la Unión Europea establece la cláusula democrática como condición para la admisión de nuevos Estados a la Unión.*

cia afectada todavía por serias limitaciones) podría permitir un señalamiento positivo (en el plano de la integración) para los países del llamado «triángulo norte» y negativo para los tres países del sur y Belice.

En relación con la variable relacionada a la forma del régimen político; advirtiéndose que tanto por lo que toca a la cuestión de la integración como por lo que se refiere a la dinámica de la gobernabilidad puede aplicarse el análisis a regímenes autoritarios; establecimos su vinculación estricta con la forma democrática del régimen porque consideramos que tipifica de manera general las características de las experiencias centroamericanas actuales. En tal caso la variable régimen político se homologa a democracia y puede asumir dos valores: consolidada o no consolidada.⁵

Finalmente está la variable gobernabilidad que por tratarse de un continuo definido a partir de situaciones límite difícilmente observables empíricamente (la gobernabilidad o ingobernabilidad absolutas) preferimos situarlas en un esquema dual de «alta-media» y «baja» que nos parece permite acercarse de manera tentativa a la dinámica de los países centroamericanos.

5 Según Schmitter la transición a la democracia termina con el establecimiento de «alguna» forma de democracia tras la disolución del régimen autoritario precedente. Las democracias no consolidadas ilustran los regímenes que son «condenados» a la democracia con mínimos procedimientos pero sin consolidación de las reglas del juego.

Gráfico No. 1

Democracia	Gobernabilidad	
	Alta - Media	Baja
Consolidada	Costa Rica (-)	Honduras (+)
Transicional	El Salvador (+)	Nicaragua (-) Guatemala (+)

El gráfico No. 1 señala la existencia de cuatro situaciones tipo en el cruce de las variables gobernabilidad y democracia y su propensión a la integración. Un caso es el de sociedades con democracia consolidada y alta o media gobernabilidad que en la región centroamericana parece circunscribirse exclusivamente a la situación de Costa Rica. Un segundo caso se refiere a sociedades con sistemas democráticos consolidados pero con bajos niveles de gobernabilidad. Colocar a Honduras en este segundo cuadro responde esencialmente al hecho que el país ha experimentado un proceso de regularidad electoral en los últimos 14 años, aunque su situación de gobernabilidad (es decir la posibilidad de mantener equilibrios sociales a partir de una adecuada satisfacción de demandas de los distintos sectores de la población) se dificulta por la fuerte presencia de las Fuerzas Armadas como órgano de presión política.

Los cuadros de democracias no consolidadas presentan en situación de alta-media gobernabilidad a El Salvador puesto que aunque se trata de un proceso que apenas cuenta con una elección después del Gobierno de transición de Alfredo Cristiani, presenta un interesante desarrollo de mecanismos de concertación social y espacios de diálogo político que sugiere posibilidades de resolución de conflictos dentro del marco democrático aun cuando se observen graves situaciones de pobreza y exclusión social.

Guatemala y Nicaragua pueden ubicarse en situaciones de baja gobernabilidad originadas en procesos distintos y ciertamente de diferente intensidad. En Guatemala la transición democrática se vio truncada por el autogolpe de 1993 y ciertamente la continuidad de la guerra obstaculiza todavía, aunque se observan signos positivos en el actual proceso de negociaciones, los intercambios políticos de amplio espectro. En Nicaragua el primer gobierno de la transición aún no concluye y la gravedad de los problemas sociales que afronta el país, junto a una excesiva atomización del espectro político establecen difíciles condiciones para la agregación de intereses y el fortalecimiento del diálogo político.

Esta asimetría en el estado de desarrollo del régimen democrático así como en el balance de sus posibilidades de funcionamiento social, sugiere uno de los principales obstáculos para la ampliación del proceso de integración más allá de los programas de intercambio comercial o de las declaraciones de principios de múltiples reuniones presidenciales que cada vez resultan más retóricas y menos condicionantes de las políticas nacionales. Pero nótese además que el grado de consolidación de la democracia y el balance de gobernabilidad del país, parecen relacionarse poco con la actitud dominante hacia el proceso de integración. Como se ve los países más proclives a la integración⁶ (Triángulo Norte) muestran grados de democratización diversa y niveles de gobernabilidad también diferenciales. No obstante el caso de Costa Rica, considerado generalmente como aislacionista, permite proponer la hipótesis de que quizá las posibilidades de integración disminuyen en sociedades con menores problemas de desintegración social interna pues en ellas la población no percibe claramente los beneficios de una mayor vinculación con sus países vecinos. La experiencia de los países nórdicos en Europa es quizá paradigmática en esta dirección.

Fortalecer la democracia, consolidar los mecanismos institucionales y garantizar las satisfacciones de expectativas sociales diversas, en el marco de las condiciones económicas restrictivas derivadas de los programas de reforma económica que se ejecutan en todos los países de la región, se muestran como condiciones indispensables para avanzar en la ampliación cualitativa del proceso de integración. Si bien hemos rechazado una hipótesis condicional en la relación democracia-gobernabilidad-integración, es plausible proponer que se requiere de una armonización básica de las situaciones de los regímenes políticos del área para avanzar en direcciones nuevas y complementarias al mercantilismo del actual proceso de integración. Podemos precisar entonces, a modo de conclusión, un supuesto analítico central: el proceso de integración centrado en los intercambios económicos no precisa mayores afinidades en los sistemas políticos pues se concentra solo en los planos puramente mercantiles de la relación entre los Estados. Por el contrario un proceso de integración alternativo, que trascienda el tema comercial, solo puede desarrollarse en el marco de una experiencia de consolidación de prácticas e instituciones democráticas que garanticen la presencia regular de satisfactores de expectativas sociales diversas y en disputa. La integración social-nacional por la vía de la consolidación de la forma democrática del régimen, se convierte entonces en precondition de una efectiva integración interestatal.

6. Señalados con un signo positivo entre paréntesis.

Los desafíos económicos de la gobernabilidad en Centroamérica⁷

Los procesos políticos y económicos en Centroamérica muestran muchas semejanzas, originadas tanto en la naturaleza de las expectativas sociales, como en los objetivos generales y los mecanismos institucionales de las políticas gubernamentales. Por el lado de las expectativas, la población se encuentra dividida en dos perspectivas generales: la de la justicia y la del crecimiento. La expectativa de justicia, sostenida por las mayorías políticamente débiles, se refiere a la necesidad de reformas sociales que permitan justificar la larga espera por la respuesta del Estado a las necesidades de salud, de educación, de cultura y recreación de importantes segmentos de la población de Centroamérica que hoy día subsisten, a duras penas. La expectativa de crecimiento alude a las demandas de las minorías poderosas que no ven posibilidades de desarrollo progresivo en un entorno hostil a las actividades empresariales. Tal hostilidad, se dice, es la resultante de la combinación de conflictos políticos y militares con iniciativas erráticas de política económica, que constituyen un freno a las posibilidades de inversión. En ambos casos, tanto desde la óptica popular como la empresarial, la finalización de la guerra se convierte en punto de partida para el avance de los intereses sociales y el relanzamiento de las actividades económicas. Pero todo parece indicar que no existe el mismo convencimiento respecto de que la finalización del conflicto armado debería empatarse con un programa progresivo de democratización.

Del lado de las políticas gubernamentales se observan al menos tres constantes: a) el desarrollo de procesos de negociaciones para los conflictos armados, b) la generalización y profundización de políticas de mercado-dirigidas complementadas con instrumentos de compensación tanto social como económica, y c) el desarrollo de mecanismos de concertación económico social a fin de establecer acuerdos básicos y disminuir resistencias.

En todos los países en que hubo enfrentamiento militar interno ha habido procesos de negociación política que han resultado exitosos (Nicaragua y El Salvador) y que continúan desarrollándose (Guatemala). Aunque no siempre con el respaldo de todos los sectores políticos y sociales, tales negociaciones expresan la voluntad de grupos gobernantes y fuerzas rebeldes para buscar y transitar caminos alternativos de resolución de controversias en procura de un horizonte que se define como democrático.

La negociación política ha ocurrido en simultaneidad con el desarrollo de la reforma económica neoliberal. Paradójicamente la paz emerge en un momento de contracción de la capacidad del Estado para satisfacer necesidades sociales, y no en un momento de bonanza económica que permita la atención de demandas postergadas durante la crisis y los regímenes autoritarios. De ahí la extraordinaria relevancia de las políticas de compensación económica y social que sirven de placebos para mitigar las resistencias ante el cambio y para mostrar que la paz alcanzada, y el presunto tránsito a la democracia, conforman un escenario indiscutiblemente mejor al pasado inmediato.

7. Este apartado reproduce con alguna actualización de información el artículo publicado en la revista Nueva Sociedad, No. 138 (1995) bajo el título «Gobernabilidad y Ajuste en Centroamérica». A su vez recoge aspectos de las conclusiones de una investigación mayor publicada por FLACSO Costa Rica en 1995 bajo el título Al Arbitrio del Mercado: Reformas Económicas y Gobernabilidad en Centroamérica.

Pero como las respuestas económicas son limitadas en el corto plazo, y la compensación está dirigida sólo a sectores potencialmente explosivos, se han ensayado mecanismos multipartitos de concertación económica y social que procuran espacios de avenimiento político con la reforma. En Nicaragua es muy poco lo avanzado en este punto, después de los intentos que no germinaron al iniciar el mandato de la presidente Barrios de Chamorro. Pero las iniciativas han sido mucho más numerosas y efectivas en El Salvador y Guatemala. En Costa Rica, la más antigua presencia de la forma democrática, ha disminuido la urgencia por mecanismos *ad hoc* de concertación económica y social, en el tanto se parte del supuesto de que la elección periódica asegura la representación de los intereses de los sectores afectados negativamente por la reforma económica. En ambos países, en las últimas elecciones triunfaron fórmulas políticas instaladas en un discurso claramente contrario al temario y las prescripciones neoliberales, aunque en la gestión del gobierno los límites de la política terminan homologando su gestión con la de gobiernos precedentes.

Los límites de la armonización de la política y las posibilidades de un avance duradero en un proceso de integración capaz de superar el sesgo mercantilista tienen mucho que ver con la evolución de tres factores que a mi modo de ver determinan el desafío de la gobernabilidad de Centroamérica en el futuro cercano. Se trata de la dinámica del Estado; de las implicaciones políticas de la reestructuración productiva y de las posibilidades de la concertación económico social.

La dinámica del Estado

Los estudios realizados por FLACSO Costa Rica permiten observar que, en la situación centroamericana del primer lustro de los años noventa, el país que muestra menores problemas de gobernabilidad (Costa

Cuadro No. 1

Centroamérica								
Aporte del Gobierno General al PIB 1987-1992								
(precios corrientes)								
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (a)	1994 (b)
Costa Rica	12.7	13.1	14.1	14.9	13.5	13.1	13.5	14.3
El Salvador	9.5	8.7	8.4	7.6	7.5	6.6	6.2	5.9
Guatemala (1)	6.9	6.9	7.0	7.0	7.1	7.1	7.5	7.7
Honduras	7.9	7.4	7.5	6.5	6.5	6.3	6.4	5.7
Nicaragua	5.2	4.3	4.8	9.6	8.9	9.9	8.3	7.2

(1) Precios constantes de 1958, dado que en Guatemala no se calcula el PIB por ramas de actividad a precios corrientes.

(a) Datos preliminares para Costa Rica, Guatemala y Honduras

(b) Estimación. Datos preliminares para El Salvador

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano

Rica), es también el de una mayor actividad pública relativa (Cfr. Cuadro No. 1). Es notable además, que la incorporación plena de los países en la corriente económica originada en el llamado consenso de Washington, se refleja en una disminución de la magnitud del peso del Estado en la economía desde niveles ya de por sí disminuidos como queda de manifiesto en los casos de Nicaragua, Honduras y El Salvador. En este último país las necesidades de la reconstrucción nacional de la postguerra no se reflejaron como esperábamos en un aumento de la presencia económica relativa del Estado. La resultante de esto es que las diferencias entre Costa Rica y el resto de los países de Centroamérica en relación a la importancia económica del Estado se magnificaron en los años noventa. En 1987 la contribución del renglón de servicios gubernamentales a la generación del PIB en Costa Rica superaba la media de los 4 países restantes en 5.4 puntos, relación que en 1994 alcanzaba ya los 7.7 puntos. Esta situación muestra indicios de una crisis de gestión pública en Centroamérica especialmente severa para aquellos países que requieren de fuertes inversiones en especial en el plano de la infraestructura de servicios sociales.

No obstante, la cuestión del Estado en la práctica efectiva de las reformas económicas no parece estar referida a la eliminación de su intervención económica en general, sino solamente a aquellas actividades que no se insertan dentro de la política general de estímulo de mercado. Es por ello que la disminución o el aumento del peso de la actividad pública en una sociedad, no necesariamente implica el fortalecimiento de la política democrática, si entendemos por tal, el avance de reformas de sociedad (Weffort).

El origen de los ingresos del Estado sirve como indicador de la extrema incapacidad de los Estados centroamericanos, y aquí Costa Rica no es excepción, para organizar estructuras tributarias basadas en principios elementales de justicia distributiva (Cuadro No. 2). La desigual distribución de la carga tributaria, expresada en la limitada presencia

Cuadro No. 2

Centroamérica: Proporciones de ingresos tributarios e impuestos directos (Porcentajes)																
	1987		1988		1989		1990		1991		1992		1993 (a)		1994 (b)	
	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT	IT/IC	ID/IT										
CR	93.0	18.0	93.0	18.7	94.4	18.4	96.3	19.0	97.0	17.3	97.2	17.2	98.1	20.7	97.6	22.3
ES	94.0	27.5	89.0	29.2	92.4	30.9	93.3	27.7	92.4	30.2	87.7	28.7	93.2	26.0	92.1	27.4
GUA	86.2	19.1	86.1	25.0	82.3	24.3	86.5	23.3	80.3	31.3	81.3	19.2	86.1	24.6	88.4	17.9
HON	84.6	27.5	82.2	29.8	84.6	29.4	89.8	24.1	86.9	25.4	92.6	29.4	92.4	28.0	92.6	26.6
NIC	88.9	23.9	92.1	20.2	93.9	25.0	89.7	27.8	91.9	19.1	94.5	17.6	95.3	13.8	95.2	11.2

a) Datos preliminares para Costa Rica y Nicaragua

b) Datos preliminares.

IT/IC= Ingreso tributario como % del ingreso corriente

ID/IC= Impuesto directos como % del ingreso tributario.

Elaborado con datos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

Cuadro No. 3

Centroamérica								
Déficit Fiscal como porcentaje del PIB								
1987-1993								
	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1
Costa Rica	2.1	2.5	4.1	4.4	3.1	1.9	1.9	7.0
El Salvador	1.3	1.2	4.9	3.5	4.5	5.0	3.0	1.7
Guatemala	1.3	2.1	2.5	2.3	0.0	0.5	1.5	1.4
Honduras	7.6	7.2	7.3	7.7	4.1	6.9	10.3	6.0
Nicaragua	16.7	25.4	6.9	20.2	7.5	7.6	7.0	9.9

Fuente: Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano.

de impuestos directos, no ha mejorado sensiblemente en los años del ajuste y en algunos casos se ha retrocedido notoriamente. En Nicaragua por ejemplo, la contribución de los impuestos directos a los ingresos tributarios cayó dramáticamente cerca de 17 puntos porcentuales entre 1990 y 1994. En Guatemala se observó una caída de más de 5 puntos, lo cual es particularmente grave en un país con una carga tributaria sumamente baja. Mientras en El Salvador la relación se ha mantenido estable entre esos años, en Costa Rica y Honduras ha habido leves aumentos del orden de 2 y 3 puntos porcentuales.

Un entorno en el que no hay evidencia de aumento de la actividad pública, junto a la rigidez regresiva del sistema tributario obliga a un replanteamiento de la problemática del déficit fiscal. Según los datos del cuadro No. 3, los años del ajuste son tiempos de disminución del déficit fiscal (con la excepción de Costa Rica en donde el movimiento es pendular en respuesta al ciclo electoral), pero el déficit continúa en niveles superiores al óptimo de los organismos multilaterales.

Una lectura alternativa de la cuestión del déficit fiscal significa trascender el fundamentalismo tecnocrático del equilibrio fiscal. Tal equilibrio en países que muestran acción pública disminuida y rigidez en la captación de ingresos, es explicable solo por una especie de inmovilidad del Estado. En estas condiciones los llamados «disparadores» del déficit parecen tener muy poca relación con las funciones sociales más trascendentes del Estado.

Si consideramos que el financiamiento interno de los programas de desarrollo social (económico y asistencial) de la región es exiguo, puesto que los fondos de inversión social y el capital para la reconstrucción de la postguerra han provenido fundamentalmente de la cooperación internacional, se colige que los detonantes de un déficit fiscal que se rehusa a desaparecer están más cercanamente asociados a las demandas de compensación y estímulo económico de los grupos empresariales, a las exigencias de la deuda interna (exacerbada por los aumentos de intereses de los bonos fiscales que premia a los ahorrantes y desestimula a los demandantes de crédito), a la rigidez del gasto militar y posiblemente a una buena cuota de corrupción.

La excepción, es decir los países en los que el déficit fiscal parece no ser problemático desde el punto de vista macroeconómico (Guatemala) es, y quizá no por casualidad, uno de los países que presenta mayores dificultades de gobernabilidad en el período reciente. La persistencia del déficit fiscal en niveles inmanejables o la búsqueda irracional del equilibrio a toda costa, son indicativos que el destino final de los recursos públicos lejos de contribuir a la legitimación, alimenta prácticas, en ocasiones ilícitas, basadas en aspiraciones personales y originadas en supuestos autoritarios.

Todos estos elementos condicionan un malestar social contra el Estado. En los países de transición, todavía cuesta aceptar que las razones del dominio autoritario han cedido voluntariamente ante el impulso de la democracia. Los políticos, viejos o nuevos, alcanzan apenas la categoría de mal menor. La corrupción evidente en todos los niveles, autoriza e impulsa a los ciudadanos a la conducta evasora. Donde existe una experiencia mayor de juego democrático, junto a una presencia más extendida de servicios estatales, tal inconformidad tiene un efecto limitado. Pero es bastante clara la dificultad para construir soportes materiales a los procesos democráticos en gestación, en medio de una masiva desconfianza hacia lo público y sus agentes.

Reestructuración productiva

El ritmo de ejecución de la política de reestructuración productiva en Centroamérica, entendiéndolo por tal efecto del estímulo a las actividades productoras de bienes transables y los servicios privados financieros y de comercio, está estrechamente condicionado por las posibilidades y requerimientos de la política. En algunos casos como el costarricense, la política induce gradualismo en tanto las objeciones de los grupos afectados tienen el efecto de desacelerar el proceso de adopción de reformas. En El Salvador, la dinámica de la negociación política de la guerra, no ha disminuido sensiblemente la velocidad de las reformas -mayor que en cualquier otro país de la región- pero se ha precipitado la aparición de mecanismos de compensación social que ofrezcan a los grupos empobrecidos por la guerra y el ajuste, algunas respuestas a sus múltiples demandas sociales. En Guatemala, aunque la persistencia de la guerra no parece tener los devastadores efectos sobre la economía que sí tuvo en El Salvador, la inestabilidad del régimen político, no ha permitido la aplicación sostenida de reformas económicas al menos hasta la crisis de 1993. Cuando se han tomado medidas fuertes, emergen con igual virulencia la protesta popular y el veto empresarial, produciendo en la práctica no el gradualismo de un movimiento cíclico en favor de las reformas como ocurre en Costa Rica, sino el encadenamiento, a veces muy conflictivo, de reformas que empiezan y terminan abruptamente.

Igualmente, los resultados de las políticas económicas están profundamente condicionados por el peso del juego político. En Costa Rica, la evidencia señala que ha sido posible impulsar reformas radicales (como la creación de una banca privada, el cierre de empresas estatales y la liberalización de precios) en medio de un clima de estabilidad social, porque las resistencias se mitigan periódicamente en el marco de la certidumbre del ciclo electoral. En El Salvador, el convencimiento ma-

yoritario de que la situación anterior a las reformas políticas y económicas (la guerra y el descalabro económico) es intolerable, ha precipitado un sentimiento de empuje y un compromiso de posposición de demandas sociales que le ha permitido el mayor crecimiento económico de la región en los últimos años. En Guatemala, muy por el contrario, el alto costo político de iniciar reformas cada vez que la crisis política provoca rupturas que amenazan con el retorno al pasado no democrático, ha conducido a un estado de efectivo veto social: los empresarios se niegan a pagar impuestos a toda costa y los sectores populares rechazan con la fuerza del motín urbano, muchos intentos de liberalización. La perspectiva de satisfacción de demandas, en este caso, está planteada para el corto plazo; lo cual confronta en su origen los supuestos neoliberales basados en la mitología del derrame. No obstante, la mayor presencia de empresarios en el gabinete de Alvaro Arzú permite suponer que Guatemala se acerca a un pacto gobierno-empresarios similar al que en El Salvador favoreció el proceso de pacificación y el fortalecimiento de la democracia en la postguerra. En Nicaragua, la magnitud del desencuentro político entre las diversas fuerzas en presencia parece impedir la formación de mínimos consensos que posibiliten el lanzamiento de un programa de estabilización con crecimiento económico.

En los casos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua es evidente el potencial de ingobernabilidad que se deriva de la posposición de las demandas especialmente de los grupos menos privilegiados que han sufrido largas décadas de postración social que ni siquiera fue mitigada, por ausencia de mecanismos efectivos de redistribución del ingreso, en el periodo de crecimiento económico sostenido en la década de los sesenta. Las tendencias del crecimiento económico de la década de los noventa parecen indicar que el dinamismo se concentra en las actividades de comercio y servicios financieros, mientras el campo (donde vive y trabaja la mayoría de la población centroamericana) se encuentra a las puertas del colapso.

Esta situación demanda un cambio fundamental en la orientación de las prioridades del gasto público. La compensación social, cuyo efecto político legitimador es mucho más claro en sociedades que disponen de un aparato más o menos desarrollado de políticas sociales, no puede mitigar para siempre las necesidades de la población.

Para avanzar sensiblemente se requiere un nuevo compromiso estatal que procure financiamiento interno para el desarrollo social y que no solamente produzca mecanismos, a veces indebidamente complejos, de gestión y administración de ayuda internacional. La experiencia latinoamericana de reducción del déficit fiscal recurrió a la disminución de los gastos sociales para mitigar un déficit producto de una suma de rigideces en las fuentes de ingreso, en especial tributario. Pero en Centroamérica una política fiscal basada en la reducción del gasto estaría ignorando la realidad profundamente dramática del gasto social en la región: las inversiones sociales del Estado en 1992 en Centroamérica habían disminuido para todos los países, incluido Costa Rica, respecto de los niveles de 1989. Además la magnitud del gasto social de frente a las necesidades de integración social de la población parece irrisoria: *Grosso modo* el nivel de gasto social per cápita en relación al BIP de El Salvador y Guatemala es una cuarta parte del nivel de Costa Rica, país

este último en el que los niveles de gasto social son el doble que los observadores en Nicaragua y Honduras.

Por el lado de la compensación económica, especialmente visible en los denodados esfuerzos gubernamentales para «incentivar» el cambio y para mitigar (como en el caso de la caída de los precios del café) los efectos lesivos sobre influyentes sectores económicos del «libre» juego de las fuerzas del mercado, está bastante claro que el Estado no puede continuar satisfaciendo tales necesidades, a costa de otras funciones más legitimadoras. Si no hay voluntad empresarial para el financiamiento de las actividades públicas, no hay compensación económica posible.

Más grave aún es el hecho de que no parece ser claro, para todos los grupos económicos, que sin compromiso empresarial tampoco puede haber crecimiento económico. El fortalecimiento del modelo económico requiere una ampliación de los niveles de inversión privada que garantice una expansión económica más duradera. En Guatemala, los límites de la inversión señalan la desconfianza de los empresarios en un régimen político que no se consolida a causa de la falta de apoyo material de los distintos segmentos sociales. En El Salvador mayor propensión inversionista podría estar a la base de la extraordinaria carrera por la producción que ese país empieza liderar en Centroamérica.

En Nicaragua los debates políticos y la existencia de una fuerte diferencia respecto a las propiedades incautadas por el proceso revolucionario han minado la confianza del empresario en la estabilidad del sistema y no le han permitido al país suficiente atracción de inversión extranjera.

Como ningún modelo económico, si quiere ser políticamente viable, puede basarse en el fortalecimiento exclusivo de los poderosos, las políticas neoliberales han desarrollado programas de fortalecimiento de las llamadas microempresas. Pero en Centroamérica el apoyo a la microempresa está más bien referido a políticas sociales de generación de empleo, que a un esfuerzo estratégico de crecimiento económico. La política de microempresa es marginal en el esquema y está reducida a la asignación de crédito, que como es natural, no alcanza a satisfacer las necesidades de la población.

Concertación económico social

La concertación social es un subproducto de la negociación política cuyas características más sobresaliente es una prolífica gestión institucional pero pocos resultados concretos. En Guatemala, El Salvador y en menor medida en Nicaragua, durante el primer año de la gestión de Violeta Barrios, se han desarrollado múltiples fórmulas de concertación tripartita de intereses, las más significativas de las cuales se han producido en el marco del proceso de negociación político militar. Aunque el grado de desarrollo del Foro de Concertación Económico Social de El Salvador es muy diferente a la Asamblea de la Sociedad Civil de Guatemala, si se quiere solo por el hecho de que en el segundo caso no se ha producido un acuerdo de paz, pueden extraerse algunas enseñanzas de tales experiencias.

La primera observación se refiere a la clara subordinación de los mecanismos de concertación económico-social a los términos de las negociaciones político-militares. Es ahí donde se originan las iniciativas y

en el caso de Guatemala, solo se le asigna carácter de órgano deliberativo cuyas decisiones no son vinculantes. Esta subordinación es reflejo natural de la naturaleza de los problemas políticos que requieren, con extrema urgencia, la pacificación. El problema emerge cuando las instancias de concertación continúan subordinadas al proceso político en lugar de generar ellas mismas espacios de diálogo y de toma de decisiones que contribuyan a la formación de un escenario político democrático. En Nicaragua la persistencia de fuertes polarizaciones políticas derivadas de las dos guerras (la insurreccional y la contrarrevolucionaria) dificulta la realización efectiva de acuerdos consensuales, aunque en lo político se han realizado logros considerables: el Código Militar y las reformas constitucionales del 95 destacan por tratarse de fundamentos normativos de la Nicaragua postsandinista.

La actitud de los diferentes sectores sociales ante la concertación es también factor limitante al logro de avances significativos. Mientras los grupos populares acuden con entusiasmo a causa de la limitada disposición de espacios de negociación, para empresarios y gobierno, habituados al intercambio formal e informal, el desarrollo de nuevos mecanismos que integren otros sectores resulta en ocasiones molesto. Además, la actitud del empresariado ante el Gobierno no es siempre amigable y está condicionada por una experiencia política más cercana a la imposición autoritaria que al intercambio democrático. Mientras en Costa Rica el funcionamiento permanente de espacios de negociación permite que diferencias, aparentemente irreconciliables, no degeneren en crisis políticas de peligrosa magnitud, en otros países la relación no es transparente y la desconfianza, o su antónimo la confianza absoluta, marcan la relación. En El Salvador con o sin espacios de negociación el empresariado percibía al de ARENA como su gobierno, mientras que en Guatemala, aún en la mesa de negociación, la desconfianza es la tónica de la actitud del empresariado hacia el Gobierno.

Otra parte de los límites para la consolidación de un espacio político democrático, está asociada al fracturamiento de la agenda de la negociación en los aspectos sociales y económicos. Por la larga postergación de las demandas populares, los temas que desde la perspectiva de estos sectores deben ser abordados, son los que se refieren a las relaciones obrero-patronales y la política social. Estas demandas se diferencian de las típicamente económicas y, al menos en el caso de El Salvador, fueron primer tema de discusión y primera razón de estancamiento, dada la magnitud de las necesidades y la limitada voluntad concesional de las partes.

Pero quizá el efecto más pernicioso de la distinción tajante entre agenda social y agenda económica en los espacios de concertación, es dejar en manos del Gobierno y, en el mejor de los casos, del diálogo bilateral con los empresarios, la definición y supervisión de la política económica y sus efectos sobre la producción y sobre el consumo. El riesgo es que, en el entorno político dominante, la determinación de las metas macroeconómicas condiciona lo que es posible hacer en el plano social. Una promesa de mejoramiento futuro es, por último, la respuesta final.

Hacia una agenda para la integración y la gobernabilidad democrática

Las posibilidades de un proceso de integración más extenso que el de acuerdos comerciales que parece regir los propósitos de la unidad regional en los noventa, requieren de profundas transformaciones en el marco político de los procesos económico-sociales de Centroamérica. La agenda precisa una redefinición del rol del Estado no hacia un aparato mínimo, sino hacia un sistema de gestión pública socialmente eficiente, esto es capaz de satisfacer las demandas de la población, en especial de los sectores menos favorecidos económicamente, al mismo tiempo que garantiza el uso racional de los recursos disponibles. Requiere en segundo lugar de una transformación productiva que permita avanzar en el proceso de incorporación a los mercados internacionales, eliminando los aspectos que minan la legitimidad social del crecimiento extrovertido: el abandono del campo y la precarización del trabajo. Finalmente precisa de un proceso de concertación social de intereses, autónomo respecto de las dicotomías políticas del período autoritario y realista en sus alcances y limitaciones. La suma de estos elementos debe conducir a la profundización de la democracia y al favorecimiento de la integración social que, como hemos advertido, es el único prerequisite auténtico de una nueva estrategia de integración regional en Centroamérica.

El avance en el camino señalado por esta propuesta de agenda, ciertamente depende de la voluntad de los sectores sociales y políticos que influyen cotidianamente en el devenir de la región. Intentando una breve tipología que identifica los actores a partir de los efectos que experimentan como resultado del proceso de reforma económica, pueden señalarse tres tipos de actores: el gubernamental, el empresarial dinámico y el de los perdedores del ajuste.

Los actores gubernamentales están imbuidos en lo que el juicio cierto de Xavier Gorostiaga ha calificado como una «inflación» de reuniones presidenciales y declaraciones conjuntas con limitada incidencia en la vida cotidiana de los países del área. Los planes de acción para el desarrollo social, para el desarrollo agropecuario y más recientemente para el desarrollo sostenible han cedido lugar a las urgencias cotidianas de crecimiento económico y equilibrio fiscal. Por esta vía el camino de la integración se torna retórico, ficticio y superfluo para las necesidades de equidad y justicia social. La parte más prometedora de la acción de los actores gubernamentales se refiere a la formación de iniciativas colectivas de política internacional, en áreas tan vitales para el futuro de la región como cooperación internacional.

El actor empresarial dinámico es el principal beneficiario de la integración de mercados que ha empezado a fortalecerse en la región. Aunque no disponemos de información es muy probable que las inversiones transnacionales de centroamericanos extranjeros en otros países del área sea hoy mayor que nunca. Para citar solo algunos datos que indirectamente pueden sugerir esta expansión de las actividades intrarregionales de capitales centroamericanos observamos que el comercio intracentroamericano creció un 77.3% (15.5% anual promedio) entre 1990 y 1994, en contraste con el crecimiento promedio anual de

5.3% experimentando entre 1987 y 1990. Las inversiones no son menos significativas: El banco privado más grande de Costa Rica es propiedad de la familia Pellas de Nicaragua, para citar solo un ejemplo. Mayor comercio y mayores inversiones señalan la tendencia a una expansión de los negocios que camina al ritmo de la rentabilidad y no depende más que de la tendencia, ya establecida, a la armonización de políticas macroeconómicas en los países del área. Esta es la integración que avanza con poco conocimiento público y cuyas implicaciones políticas es prematuro anticipar.

Los actores que públicamente participan de los debates de la integración son aquellos que en el plano interno y regional del intercambio de bienes y servicios transables, no han logrado posicionarse adecuadamente. Los sectores industriales que se desarrollaron al abrigo del modelo proteccionista de la integración sustitutiva se han aliado con productores agropecuarios y otros sectores de la sociedad civil para empujar en los debates gubernamentales de la integración, políticas comunes en defensa de sus intereses particulares y colectivo. El poder de presión más allá de las fronteras nacionales, de las organizaciones locales que integran a estos sectores, es posiblemente muy limitado debido, paradójicamente, a su posición secundaria en el esquema productivo nacional, lo que los coloca en condición de menor poder relativo frente a los sectores gobernantes.

En suma la agenda política de un proceso de integración que favorezca la gobernabilidad democrática de Centroamérica, se muestra conflictiva y de difícil concreción porque también son múltiples y diversas las expectativas de los grupos que conducen la política, la economía y la resistencia social. No obstante el diálogo, el intercambio de experiencias, el conocimiento mutuo y la búsqueda y definición de intereses comunes se presentan como los únicos caminos por los que será posible iniciar una experiencia nueva de integración regional. •

Gender awareness in modeling structural adjustment

Diane Elson(*)

Summary

The macroeconomic models underpinning the design of structural adjustment programs are gender-blind. This paper discusses strategies for introducing gender analysis into these models and evaluates the strengths and weaknesses of the models from a gender perspective. It concludes that besides being blind to gender, the models are also blind to the waste of resources and impoverishment that stems from deficient aggregate demand, undemocratic decision making and directly unproductive expenditures that buttress male power. This waste, is, however, likely to be diminished by moves to more egalitarian systems of gender relations, entailing changes in the structure of entitlements and the social matrix in which macroeconomic processes are embedded.

1. Introduction

More than 100 structural adjustment programs have been introduced since 1980 in the developing countries of the South at the instigation of the World Bank. The objective of such programs according to numerous World Bank documents is to introduce policy changes which permit a reduction of balance-of-payments deficits and budget deficits while at the same time boosting growth rates through policy changes which are supposed to improve the efficiency of resource use and liberate resources for private sector business investment. Structural adjustment programs (SAPs) have two components: a package of aid finance from the World Bank and other multilateral and bilateral donors, and a package of economic reforms, introduction of which is specified as a condition for release of the aid. The macroeconomic analysis underpinning SAPs also has two components: a relatively simple one-good model - the Revised Minimum Standard Model (RMSM), derived from the Harrod-Domar model- is used for attempting to quantify how much aid a country needs; in addition, a two-good (tradables and non-tradables) model, based on the Swan-Salter model of the small dependent economy, is used to analyze the restructuring of expenditure and production. This paper considers strategies for introducing gender into these models; and evalu-

(*) Feminist researcher of the University of Manchester in England. Permission for the paper reprinted in this issue was given by the author. Previously appeared in *World Development*, Vol. 23, No 11, pp. 1851 - 1868; 1995. Pergamon, Great Britain.

ates both the strengths and weaknesses of these models from a gender perspective.

Section 1 discusses strategies for making macro models gender-aware. Section 2 considers just which structures are adjusting. The key features of the RMS. are introduced in section 3; followed in section 4 by an analysis of how gender can be introduced into the RSM, and a critique of the RSM from a gender perspective. Section 5 introduces the tradables-nontradables model of adjustment. While section 6 appraises Collier's gender-disaggregated version of the model. Section 7 puts forward some theses about gender and aggregation processes. Section 8 offers some brief conclusions.

2. Gender awareness: Perspectives and parameters

The most obvious way of introducing gender into a macroeconomic model is to disaggregate at least one of the variables by gender. This procedure would fit very well into the gender analysis framework proposed by the World Bank, which emphasizes the socially and culturally constructed gender differentiation of economic agents (World Bank, 1994). Its use to analyze gender and adjustment by Professor Paul Collier, of the Centre for the Study of African Economies, University of Oxford is discussed in section 6. This strategy emphasizes the discontinuities of gender but tends not to call into question the basic vision of the model itself.

A second strategy is to look at the economy from women's viewpoint and to identify missing variables which have a particular gender significance and bring them into the model. Thus a nonmonetized «social reproduction»¹ sector may be added as a constraint or resource to a model which initially focuses only on the market economy (see Walters, 1995). This strategy implies a critique and extension of the vision implicit in the preexisting model, with an emphasis on the bounds that the missing variables may place upon those variables that are included.

A third strategy is to conceptualize the economy as a gendered structure (see Elson and McGee, 1995). This entails recognizing that the matrix of gender relations² is an intervening variable in all economic activities: economic institutions which are not themselves intrinsically gendered, are nevertheless bearers of gender (Whitehead, 1979; Elson, 1993). That is, although relations between buyer and seller, lender and borrower, employer and employee, and provider and user of public services, are not gender ascriptive in the way that kin relations are, they are nevertheless permeated by gender via the norms and networks that are essential for the functioning of incomplete contracts; via the constitution of property rights; and via the endogenous constitution of the behavioral characteristics of economic agents. If the economy is seen as a gendered structure, then the parameters of a model may be seen as reflecting that structure. A different institutional configuration of gender relations will tend to result in a different set of parameters. This approach modifies the preexisting vision of any model through introducing the idea that gender relations, like class relations, affect the functioning of the market economy from within. It goes beyond the idea (explored by

1. The term social reproduction is widely used in feminist economics (Humphries and Rubery, 1984; Folbre, 1994; Picchio, 1992) to refer to the social and material processes through which the labor force, or the human population as a whole, is maintained and renewed on a daily and intergenerational basis.

2. Gender relations are helpfully defined by Young (1993) as follows: "gender relations are those socially constituted relations between men and women which are shaped and sanctioned by norms and values held by members of a given society (but not necessarily held with same degree of firmness)" (p. 138).

Taylor, 1995) that the domains of macroeconomics and gender relations are two separate and interacting domains, to suggest that the macroeconomy is itself gendered via the institutions through which economic agents operate. But it does not necessarily entail a critique of the ways in which a model depicts the interaction of financial relations and real resource utilization based on its treatment of the aggregation of millions of separate transactions into processes of growth or stagnation, boom or bust.

To deal with this point, a fourth strategy is needed that looks at the process of aggregation itself as a gendered process; and asks questions about how priorities are established, and who gives way when agents' decisions do not add-up to a coherent whole. This implies looking at the «closure» of the model, and the coordination process implicit in it, from a gender perspective.

There are clearly parallels with ways in which class relations can be introduced into macroeconomic models, as distributional variables or as dimensions of the «social matrix» which comprises "politically relevant groups, the major economic variables which affect them, and those variables over which they have some control" (Taylor, 1988,p.21). In the following analysis we sometimes refer to these parallels. The main focus is gender, however, because this dimension has remained largely unexplored.

Gender relations are understood as dynamic and historical rather than as static: that is as relations which are continually subject to decomposition and recomposition (Elson and Pearson, 1981) in planned and unplanned interactions between people (as individuals and collectives) and institutions.³ They will also be understood as policy variables in the sense that they can be reshaped by deliberate public action to change institutions, albeit policy variables that are much more complex than the exchange rate or the rate of income tax. Gender inequality will be understood as stemming from women's lack of independent entitlements, which is closely linked to ways in which caring for people is articulated with getting a living (Elson, 1991a). From this point of view, more equal gender relations are associated with women having greater control over resources (associated with a new articulation of production and social reproduction), not simply with women participating more in the labor and goods markets, or being more often targeted by policy makers.

3. Which structures are adjusting?

The processes set in motion by SAPs may be seen as fundamentally matters of changes in the structure of entitlements. The implementation of SAPs implies reconfiguration of social, political and economic power in favor of the rights of owners of large-scale money capital, from International Financial Institutions in Washington to merchants in newly liberalized markets in developing countries (Beneria and Feldman. 1992; Elson. 1992,1994b, 1995; Mbilinyi. 1990; Standing, 1989; Ruccio. 1991). In effect adjustment programs attempt to recreate the privatized production of "Classical capitalism"⁴, and also to privatize the costs of social reproduction. In some circumstances this may lead to new patterns of increased investment in real assets, and restructuring takes place with growth, especially at locations favored by internationally mobile

3. *For a thoughtful discussion of the interplay between agency and structure in the perpetuation and restructuring of gender relations, see Young (1993), p. 139.*

4. *"Classical capitalism" is the term used by Pagano (1991) to refer to a system based on labor markets in which workers hold few rights in contrast to "company workers' capitalism" and "unionised capitalism". We may observe that women's paid employment has predominantly been "classically capitalist" even in economies in which many male workers have become stakeholders in the company employing them (e.g., Japan) or have obtained job rights through trade union organization (e.g. Germany).*

j. *There is a fierce debate about the factors leading to the East Asian miracle and the relatively successful adjustment of newly industrialized countries (NICs), such as Indonesia (see, for instance, Amsden, 1994). The argument focuses on state intervention vs. "getting the prices right" in industrial strategy. Far less attention has been paid to the labor market and labor process dimensions of this performance, and the balance of entitlements as between labor and capital.*

6. *For studies which illuminate the class and gender dimensions of restructuring with stagnation in Latin America, see Ruccio (1991) and Tanski (1994).*

7. *"Deregulated" labor markets are more properly seen as labor markets in which owners of labor power have few rights in comparison with owners of other assets.*

8. *"The dice are loaded."*

capital. In less favored locations it leads to the run down of public investment, with no compensating increase in real private sector investment, and restructuring takes place with stagnation and increases burdens on most women, through extension and intensification of their work (see Floro, 1995). The former has been more characteristic of Asia⁵; and the latter of sub-Saharan Africa and Latin America.⁶ To suggest that this is due to purely internal factors would be to commit the fallacy of composition - international competition implies uneven development.

Restructuring with growth is preferable in that it leads to higher levels of employment and consumption than restructuring with stagnation: but in both cases the restructuring entails the subordination of more and more activities and people to a calculus of financial profit and loss and to the vagaries of market forces with the attendant risks of entitlement failure. This may be efficient in the short run in extracting the resources required to service the debt burden and keep repayments flowing to the World Bank and the International Monetary Fund (IMF), but it is by no means self-evidently efficient from the perspective of improving social productivity so as to meet long-run human development objectives. This is because it may lead to a variety of forms of human resource depletion, either through enforced overwork or enforced idleness, both of which are conducive to the deterioration of human mental and physical capabilities (Elson, 1994a); and because it fails to mobilize human resources in the most creative and productive ways to meet human needs.

The World Bank puts forward the idea that deregulated markets will generate the «right prices» and thus promote a labor-intensive growth pattern that will meet the needs of those who own little or no capital (World Bank, 1990b). But a detailed analysis of the externalities associated with the reproduction and use of labor power undermines confidence in this strategy. Dasgupta, examining the issue from a physical efficiency wage point of view concludes that «in a poor economy markets on their own are incapable of empowering all people with the opportunity to convert their potential labour power into actual labour power» (Dasgupta, 1993.p.477). Pagano. (1991), emphasizing the asset-specificity of labor power and incompleteness of property rights over this asset in "deregulated"⁷ labor markets concludes that a greater incentive to invest in machines rather than in workers stems from the property rights of "Classical capitalism."

In such an entitlement structure, most people do not so much choose how to allocate their labor, as move hither and thither, propelled and repulsed by a now swelling, now falling tide of capital accumulation. Rather than a symmetrical interaction of interdependent supply and demand, there is a one-sided dependency of the owners of labor power upon the owners of large scale capital. No matter how low the wages, capital accumulation tends to destroy jobs by replacing people with machines, as well as create jobs by expanding output. As Marx puts it, in his discussion of capital accumulation in the nineteenth century:

It is not a case of two independent forces working on each other. Les dés sont pipés.⁸ Capital acts on both sides at once (Marx, 1976,p. 793).

One can see capital acting «on both sides at once» in the local and global processes that have propelled many young women into the tradable manufacturing sector in Asia and the Caribbean and which underlie the increased feminization of the labor force associated with SAPs (see Cagatay and Ozler, 1995). Those processes begin with destruction of alternative remunerative job opportunities for the women, and for their fathers, brothers and husbands. This is followed by the offer of a new kind of «women's work», often with higher wages than those offered elsewhere, but with long hours of stressful work. Once alternative livelihoods have been weakened or destroyed, existing gender relations prove malleable. Even in countries such as Bangladesh with a tradition of seclusion of young women, ways are found to reconcile the employment of young women in factories with social and religious restrictions on «respectable» behavior (Feldman, 1992). Wives and daughters become a more economically valuable asset. But the subordination of women is reinscribed into the organization of the factory, with women concentrated at the bottom of the occupational hierarchy in dead-end jobs with little security (Pearson, 1992; Elson and Pearson, 1981). Research on Taiwan and South Korea shows that high rates of export-orientated industrial growth are quite compatible with the maintenance of a high degree of gender inequality in earning and employment conditions and opportunities (Berik, 1995; Seguino, 1994).

The women who are propelled into work in export-oriented factories do, however, have the advantage in working in an expanding sector where their earnings are likely to rise absolutely, even if not relatively to those of men. The same is not true of the many women impelled to work as domestic servants and petty traders for falling earnings in a stagnating sector; nor of the men made redundant from construction sites and factories producing import substitutes for whom the main «masculine» alternative opportunity is all too often petty crime (for further discussion of evidence see Elson, 1995; Moser, 1992). Moreover, high levels of unemployment and marginalization from the process of capital accumulation is not merely a transitional phenomenon. It is built into the internal structure of "Classical capitalism," providing a means of disciplining workers in an unequal labor market and providing the flexibility for rapid responses to new opportunities on the part of a mass of uncoordinated individual firms (Sawyer, 1989; Green, 1988). But unemployment and marginalization also reduces demand for the output of the private business sector and thereby increase risks. This can create a vicious circle of stagnation, holding back the commitment of investment in real assets (Sawyer, 1989). The attempt to recreate the conditions of classical capitalism in Africa and Latin America has not so far unleashed a dynamic private sector enthusiastic to make long-term investment. Stable growth with full employment on a general scale is likely to require a different reconfiguration of entitlements to produce a more inclusive process of aggregation of myriads of individual decisions, capable of internalizing dynamic external economies and creating better macro synthesis of micro-level decisions (see Howes and Singh, 1995, for a discussion of this point in terms of a national corporatist compact; Elson, 1988, considers this issue in terms of socialization of the market).

The World Bank view of which entitlement structures need to adjust and are adjusting is rather different. Emphasis placed on the reduction

of the role of the state (including cuts in public expenditure) and the removal of policy-induced distortions in prices, wages and interest rates. This is seen as strengthening the independent position of owners of small and medium-scale enterprises (especially farmers and manufacturers) and is frequently accompanied by a rhetoric of "empowering the people.» The fate of owners of small and medium-scale productive capital, however, is generally related in practice to the buoyancy of aggregate demand and the plans of owners of large-scale capital (both financial and productive) on whom small firms are often dependent for inputs and for markets. The self-employed owners of small enterprises, no less than those who possess only their own labor power, also find themselves in markets in which the dice are loaded against them. In the real world, there is plenty of evidence to suggest that micro-level efficiency is no guarantee of macro-level sustainability, but World Bank models are built in ways that eliminate this disturbing possibility.

4. The revised minimum standard model

Let us now turn to the first of the models we shall be considering. The Revised Minimum Standard Model (RMSM) is said to be the most widely used macro model in the World Bank (Tarp, 1993). It is a multisector variant of the two-gap (savings and foreign exchange) growth model developed by Chenery and Strout (1966) on the basis of a full-capacity utilization version of the Harrod-Domar model. It is used to derive estimates of the foreign aid required to achieve a specified real output growth target on the basis of estimated, or assumed, values of savings ratios, import ratios and Incremental Capital-Output Ratios (ICORs).⁹

As a set of equations depicting an equilibrium, this model specifies no particular pattern of entitlements. It is silent on the issues of who owns the capital stock and how labor is reproduced and mobilized to use that stock. It does not specify how savings are generated; and or how foreign exchange flows into the economy and by whom its patterns of use are determined. It contains no explicit statements about the relation of patterns of entitlements to the parameters of the model and to the processes through which aggregation takes place and equilibrium is established. In applying the model, however, implicit assumptions are made about entitlement structures and about how they affect the working of the model.

It is apparently common practice to iterate the model introducing a series of changes in the parameters; and to assume that the level of consumption is residually determined, so that the savings gap is suppressed and foreign exchange for the import of physical capital is left as the binding constraint (Tarp, 1993).

A rationale for expecting parameter changes during the course of adjustment programs can be found in the policy conditions attached to structural adjustment loans, which are expected to reduce capital-output and import coefficients and increase savings propensities, through exogenously introduced reductions in price distortions, leading to a lower level of rent-seeking behavior and less engagement in directly unproductive activities.

9. There is not a great deal of material published on the details of the model and how it has been used in conjunction with the introduction of structural adjustment programs; here we shall rely primarily on the accounts provided by Addison (1989) and Tarp (1993).

This is premised on a particular kind of entitlement structure, that of a «mixed economy: with a large self-interested profit-driven private business sector and a public sector also driven by self-interest, but in pursuit of political power as well as financial gain (Kreuger, 1974). Structural adjustment programs change the public/private balance of this pattern of entitlements in the short run through changing exchange entitlements, through market liberalization and cutbacks in state expenditure; in the longer run through changing resource endowments, by privatization of public assets.

The presence of this kind of entitlements structure, however, may be thought to call into question the assumption of full-capacity utilization. In Harrod's original application of the model, the whole economy was assumed to consist of privately owned, profit-seeking businesses and in Harrod's view this raised important problems about the incentive to invest -private businesses would only invest if they believed this to be warranted by their expectations about demand. Steady growth with full capacity utilization was a happy accident, but there were no systematic forces operating to bring this about (see Walters, 1995). The assumption of full-capacity utilization is more plausible in an economy in which those making investment decisions do not have to worry too much about the rate of return to investment because there are soft budget constraints and a state which will always act as buyer of last resort, these conditions are much more characteristic of centrally planned or highly *dirigiste* economies with very small private sectors- just the opposite of what structural adjustment programs are designed to create.

There is thus a degree of incoherence between the assumption that the model can be applied iteratively with improvements in the parameters resulting from liberalization and privatization and the assumption that the full-capacity utilization rule can be left unchanged.

Moreover, no attention appears to be paid to possibility of SAPs leading to deterioration of the parameters. But a variety of scenarios can be constructed in which this may happen owing to interdependence of variables and parameters which the RMSM takes as independent. For instance, the level and productivity of private sector investment may depend positively on the level of public sector infrastructural investment, ("crowding in» rather than "crowding out») so that cutbacks in the latter may lead to declines in the former. The productivity of public and private sector investment may depend positively on the level of wages and job security and other welfare benefits, so that if labor market liberalization leads to a drop in wages and in job security, productivity declines. The propensity of households to save may depend negatively on the availability of imported consumer durables, so that import liberalization leads to a drop in the savings parameter. The propensity of governments to save may depend negatively on the availability of quick-disbursing aid for import support. *A priori*, it is difficult to say which would be likely to be stronger, the positive or negative impacts of SAPs on the parameters. But some acknowledgment of potential negative impacts would help to temper what appears to have often been considerable overoptimism about the positive impacts.

A comparable insouciance is displayed in the assumption that consumption may be taken to be the residual variable without considering that decline in aggregate consumption may entail entitlement failure for

10. *Structuralist economics does not form one consolidated body of theory, but comprises a variety of ideas and concepts, united by a common agreement on the restricted usefulness of assumptions such as perfect competition, well functioning markets and free mobility of resources. Tarp (1993) distinguishes at one end of the spectrum "neoclassical structuralism" which recognizes a series of supply-side constraints at the micro level; and "macro structuralism" which emphasizes demand-side constraints whose causes are embedded in the underlying economic, social and political characteristics of society. "Macro structuralism" is exemplified by Bacha (1984), Fitzgerald (1988) and Taylor (1989) among others.*

many poor people; and may have negative feedbacks (through both supply side and demand side effects) on aggregate output. It may also lead to civil disorder and violent resistance to SAPs. As Tarp, 1993, comments, this assumption may make neither economic nor political sense.

Certainly, it makes no sense to assume that all consumption is discretionary (Dasgupta, 1993); and it is highly risky to assume that any required compression of consumption can be achieved without jeopardizing the necessary (or productive) consumption of some groups, as studies of poverty and structural adjustment have clearly shown (Cornia, Jolly and Stewart, 1987).

The role of income distribution in the determination of aggregate output has been stressed in structuralist macroeconomics.¹⁰ The behavior of the economy is held to depend critically upon the distribution of income between different social classes which are assumed to have different consumption and savings behavior. Reactions to policy changes will generally involve redistribution of income and frequently entail conflict between competing claims on output. The «closure» of structuralist models can take a variety of forms, the two most common being variations in the level of output (via a Keynesian multiplier effect) in which the necessary changes in savings to close any *ex-ante* gap is generated primarily through increased incomes; and variations in the level of consumption through «forced savings» brought about by price increases which crowd some social groups out of the market. Which social groups bear the brunt of "forced savings" depends on the social matrix (Taylor, 1988, p.21). If the groups affected by forced savings have sufficient power to try to counteract forced savings by raising their money incomes, then the scene is set for a stagflationary response, rather than a convergence to a stable level of output and prices. Structuralist macroeconomics has not, however, emphasized class differentiation as a factor in the production, as distinct from the distribution, of aggregate output.

In general, there are some strong arguments suggesting that all types of undemocratic and nonparticipatory processes of decision making about the volume, allocation and use of investment in both public and private sectors lead to a loss in social productivity compared with what would be likely to prevail under more democratic and egalitarian economic, political and social relation (Bowles, Gintis and Gustafsson, 1993; Pagano, 1985,1991; Hodgson, 1988). On the other hand, it may also be the case that given an undemocratic and nonparticipatory structure of control over investment, maximum short-run private profit for owners of capital is achieved through undemocratic and nonegalitarian labor markets and labor processes that serve to extract more effort from people rather than improve the productivity of a given amount of effort. As Pagano(1991) demonstrates, however, though such a system may be good for private profits, it is less socially efficient than more egalitarian and democratic forms of capitalism (for instance, forms that give workers more rights), once the individual skills, initiative and commitment of workers become important. Socially inefficient forms of organization may persist owing to a vicious circle of mutually supportive property rights, technologies and values. But at the same time there are processes which operate to disrupt the stability of that nexus, dislocations

caused by technological innovation (as argued by Pagano, 1991) and mismatches between the real and monetary aspects of a private property, market economy (as argued by Lebowitz, 1994). These provide a space for public action with a transformatory potential (Elson, 1992; Young, 1993) which may be able to propel the society efficient control and use of investment, which both leads to higher productivity¹¹ and is also valuable in itself for its contribution to humanizing development.

The conceptual framework of the RMSM does not allow for the analysis of endogenously generated transformation. It is stronger on the analysis of existing constraints, than on the analysis of new possibilities. The only way to consider alternative worlds in the frame work of this model is to make exogenous changes to the parameters.

5. Gender relations and the RMSM

The RMSM, like all two-gap models, is gender-blind. The lack of explicit consideration of gender relations does not mean, however, that they play no part in determining the level and rate of growth of aggregate output as depicted in the model. Here it will be argued that gender relations may be introduced into the RMSM via their role in determining the values of parameters, the composition of spending and the form of closure through which inconsistencies in agents' plans tend to be eliminated. The RMSM may also be criticized from a gender perspective for failing to take into account the important complementarities between public sector investment which supports social reproduction and the productivity of private sector investment.

Let us first consider the role that gender relations may play in the determination of the productivity of investment (represented in the model by the value of ICORs). The first point to note is that the invisibility of women's unpaid work in reproduction may give a false impression of the effectiveness of SAPs with respect to improving ICORs. Typically ICORs are calculated from statistics that take no account of non-monetized investment and output in social reproduction. The policy reforms introduced in structural adjustment programs may appear to be having success in reducing the value of ICORs, whereas what they are actually doing is transferring some of the costs of the market economy to the reproductive sector where they are met through unpaid labor (Elson, 1991a). A typical example would be changes in the organization of the health sector which lead to shorter stays by patients in hospitals and appear to be thereby leading to great output per unit of investment. On closer examination it may be revealed that shorter stays in hospital are matched by longer periods of convalescence at home and greater expenditure of nonmonetized resources in patient care. Here the productivity gain is illusory - the output is the same, but there is a transfer of the costs from the monetized public or private sector hospital to the nonmonetized reproductive sector.

The second point is that gender inequality is likely to raise the potential value of ICORs above the level that would prevail with more egalitarian gender relations. There is a wealth of evidence which demonstrates male bias in entitlements to productive resources. Male bias disadvantages women in access to and control of credit and land; in the creation and dissemination of new technologies; and in the acquisition of health,

11. And to more adequate definitions of productivity, which take into account the need for conservation of human and natural resources and measure productivity in terms of effectiveness in meeting human needs.

12. *Where there is debate in this literature is on the processes through which male bias is produced and reproduced: there is disagreement about how far this is due to individual preferences (such as men's prejudice and women's low aspirations); and how far due to social structures and institutional norms. Discrimination and discouragement can be the result of either or both, and conventional of forms empirical testing are frequently inconclusive (Humphries, 1994).*

strength and skills. Male bias disadvantages women in labor and product markets and intrafirm labor processes, marginalizing women from decision-making processes; in access to and control of infrastructural services (energy, water, transport, buildings) and in intrahousehold arrangements for the organization of both production of commodities and the social reproduction of people. Male bias excludes women's voices from the policy processes in which public expenditure patterns are determined. There is a large literature on all these forms of male bias which leaves no doubt that they are widespread and have a significant impact on women's well-being¹² (Young, 1993; Kabeer, 1994; Agarwal, 1988; Tinker, 1990; Collier et al., 1991; Birdsall and Sabot, 1991). But in addition, gender inequality just like class inequality, is likely to be a barrier to the most effective and productive use of human resources to meet human needs.

Quantitative evidence can be cited to illustrate this point with respect to control over the use of resources by small-scale producers in particular parts of the private sector. For example, Ongaro (1988) looked at the adoption of new farming technology in maize production in Kenya in the 1980s and investigated the impact of gender relations on the use of technology by comparing the effect of weeding on yields in female-headed households and male-headed households. It was found that in female-headed households the weeding undertaken raised yields by 56%, whereas in male-headed households the increase in yield was only 15%. After controlling for other differences between the two types of household, the study concluded that the most likely explanation was a systematic difference in effort due to differential entitlement structures, with women in female-headed household having more incentive to weed more effectively because they controlled the proceeds of their own work whereas the women in male-headed households did not. Collier (1990) comments that

If Ongaro's sample is representative of rural Kenya, the national maize loss from this disincentive effect is about equal to the maize gain from the application of phosphate and nitrogen fertilisers (p.7).

Output is also lost because women small-scale producers do not have the same entitlements as men to productive inputs, including education. For instance, another study located in Kenya, Mook's (1976) investigation of the efficiency of women as farm managers, which found that their performance compared very well with that of men, but that their access to resources was more restricted. On the basis of the coefficients in Mook's study, it has been calculated that if the women farmers had the same access to inputs and education as the men farmers in the sample, yields could be increased by 9%. Another study covering beans and cowpeas as well as maize suggests even bigger increases in yields, of around 22%, would be possible if women farmers had the same access to inputs and education as men farmers (Quisumbing, 1993).

Similar findings are reported in a study of small-scale urban retailers in Peru (Smith and Stelcner, 1990). This established that women were as effective managers of resources as men. Firms with a smaller amount of capital, however, tended to have much higher returns to capital, and a much higher proportion of female-owned firms than male-owned had low amounts of capital. Directing increments of capital (via reforms of

credit) to female-owned firms would therefore tend to raise the overall rate of return to capital (and *ipso facto* reduce the ICOR).

Similar arguments can be made with respect to eliminating discrimination against women in labor markets. Such discrimination has been treated in economic analysis mainly as an equity issue, but can also be seen as socially inefficient. A pioneering study by Tzannatos (1992) has demonstrated that if gender discrimination in patterns of occupation and pay were eliminated, total output, as well as women's income, could increase considerably.

In counterpoint to this, it is certainly possible to construct scenarios in which greater gender inequality might lead to increased output through extracting more effort from women, prodded by diminishing entitlements and increasing responsibilities. It is also possible to view male-biased institutional norms and practices as conducive to the creation of bonds of solidarity and trust between men that help to fill the gaps in incomplete contracts and increase output by promoting better teamwork among men (Cockburn, 1985). Such effects would also help to explain the persistence of employer discrimination, even though simple models based on preferences that are biased against women predict that there will be a conflict between maximizing profits and discriminating against women. Before concluding that there is therefore a tradeoff between gender equality and productivity, however, we need to consider how far such tradeoffs are globally and intertemporally stable and how far they are the result of localized and time-bound «vicious circles» which can be broken given appropriate interventions. People may be temporarily locked into a particular path-dependent set of unequal gender relations which are conducive to the persistence of behavior patterns that create adverse tradeoffs between equality and productivity. There are clearly parallels here with the debates on productivity and democratic or participatory economic institutions (see for instance Bowles, Gintis and Gustafsson, 1993). Much depends on whether agents' preferences are believed to be exogenous or endogenous. Insofar as agents' preferences are endogenous then there is much more scope for dynamic institutional transformations which can move societies out of vicious circles and into virtuous circles in which equality and efficiency are mutually reinforcing rather than at odds. The key issue then is how such dynamic transformations can be accomplished. The view taken here is that what is required is not "investment *in* women"¹³, but investment *with* women in institutional changes which change preferences, perceptions, norms, and rights. In considering the costs of this investment it must be remembered that perpetuating gender inequality is also costly, requiring expenditures that buttress male power without enhancing productivity, a point we return to below.

What is missing are macro-level studies which gather and review available micro evidence on gender inequality and productivity for a particular country and attempt to synthesize their findings to produce some estimate of the implications of failure to reduce male bias for the country's sectoral and aggregate ICORs; and to indicate which forms of male bias have greatest quantitative significance for the value of the ICORs. This is likely to depend on economic structure, with male bias in labor markets being a more significant factor in reducing the return to investment in countries whose production is largely organized through wage

13. "Investing in women" is the official slogan of the World Bank (see World Bank, 1994). It reflects a point of view in which women are seen more as resources for the achievement of development, than as people whose control over resources should be strengthened.

employment in private and public sector corporations; and male bias in credit and product markets being more significant in countries where self-employment and small businesses account for a larger share of output. The World Bank is ideally placed to undertake a set of studies of this kind and relate them to the detailed specification of the RMSM for the countries in question. But so far its work on gender has remained largely at the micro level.

Besides the ICORs, the other important parameters in the RMSM are savings and import propensities. Direct evidence linking the degree of gender inequality with the values of these parameters is hard to find. But there is plenty of evidence suggesting that a more equal gender distribution of income would be conducive to spending patterns that contribute to long-term development as well as satisfy immediate needs.

Given the prevailing structures of gender relations, household investment in nutrition, health and education of children tends to be more the responsibility of women than of men. There is a great deal of evidence from all over the world to suggest that there is incomplete pooling of income within households, and that there are significant differences between expenditure from female-controlled income and expenditure from male-controlled income. Women attach a higher priority to expenditure on family nutrition, health and education-related goods (e.g., such as school uniforms) than do men. Men are much more likely than women to spend part of their income on purely personal consumption of commodities such as alcohol, cigarettes, gambling, higher status consumer durables, and female companionship.

Among the important sociological and anthropological studies to have established this are Kumar (1979), Guyer (1980), Tripp (1981), Pahl (1983), Dwyer and Bruce (1988) and articles in special issues of *Development and Change* (1987) and *World Development* (1989). More recently their findings have been corroborated by econometric studies based on a new class of household models which do not assume a single household utility function. For instance, a positive relationship was found between the proportion of cereals produced under women's control and household consumption of calories in Gambian households by von Braun (1988). Similarly a study in the Philippines found that raising the share of income accruing to wives increased household acquisition of calories and proteins (Garcia, 1990). Particularly revealing is a study of households in the Cote d'Ivoire which found that doubling women's share of cash income raised the budget share of food and lowered the budget share of alcohol and cigarettes (Hoddinott and Haddad, 1992).

Within the context of an extension of the RMSM framework to include human resources as determinants of growth, this evidence could be interpreted as indicating a greater propensity on the part of women than on the part of men to save, and invest the savings in maintenance and enhancement of human capacities. This gendered difference in expenditure patterns may be partly the result of a greater incidence of maternal than paternal altruism. It may be partly the result of information asymmetries - since men are not so involved in the day-to-day care of children, they are not so well informed about the needs of children. It is also likely to be determined by efforts to preserve existing sources of power and advantage. One of the few sources of power and advantage

to women in many countries is privileged access to their children, especially sons. Women save and invest in their children to gain and maintain access to this resource. A source of power and advantage to men in many countries is privileged access to an autonomous public sphere of life outside the family. Much of their «leisure» expenditure may be interpreted as expenditure to gain and maintain their access to this sphere, and the alternative to family life that it offers. (Among poor men this public sphere, in which they have «free time», may also serve to reconcile them to their lack of power in relation to richer men.) In both cases an analogy may be made with rent-seeking behavior, understood as expenditure to create and retain some position of advantage; but in the case of women's expenditure on their children, much of the expenditure is directly productive; whereas in the case of men's expenditure on leisure commodities, a considerable proportion of it is directly unproductive (e.g., excessive consumption of alcohol, tobacco, gambling) leading to a depletion rather than an enhancement of human capacities, particularly since it is often associated with violence against women (Elson, 1992). It would be interesting to explore the possibilities of estimating the scale of loss of productive output in relation to GDP that arises from diversion of resources to these forms of activity that serve to buttress male power and at the same time deplete human resources.

Let us finally turn to the issue of gender and the «closure» of the RMSM. As mentioned above, the problem of *ex-ante* incompatibility of savings and investment is apparently dealt with by assuming that consumption is residually determined to generate whatever level of savings is required to match the investment requirements of the growth target.

In evaluating this assumption, a gender-aware analysis will bring into the picture the role of women's unpaid work in the organization of consumption in the reproductive sector. It is true that a squeeze on consumption of marketed goods can be met to some extent by an increase in output of nonmarketed goods for own-consumption. Clothes can be sewn at home rather than bought from the bakery; grain can be processed by hand rather than taken to the mill; kitchen gardens can be cultivated; «voluntary» labor can be mobilized in community self-help schemes to substitute for public sector provision. It may even be possible for increases and decreases in the amount of time spent in unpaid labor to stabilize total real consumption, even though aggregate consumption as conventionally measured in the national income accounts is changing. There are good reasons not to be complacent, however, for there is a limit to the time that can be made available for increasing production of nonmarketed consumption goods without jeopardizing the supply of exports and the level of investment in human capacities (see Elson, 1995, for a review of some relevant evidence).

In the short run, the most significant feedback loop may be production of export goods, where there is a tradeoff between the allocation of women's time to activities in the reproductive sector and to the production of cash crops or light manufactures. (See Darity, 1995, for a model exploring this tradeoff.) This possible constraint is likely to be more significant the greater the required drop in consumption, the greater the female intensity of export production, the greater the female intensity of production in the reproductive sector, and the lower the level of existing female leisure time.

14. See for instance, Lai (1984) and (1989) Demery and Addison (1987); Gillis et al. (1992); World Bank (1990a).

15. *Tradable goods and services are those whose prices within the country are determined by supply and demand in world markets. It is assumed that world market prices are exogenously determined (and this is the sense in which the economy is small and dependent). Nontradables are goods and services that are not easily or usually traded across the country's borders, owing to very high transport costs, or impossibility of separating production and consumption. Examples usually given are activities such as transportation, construction, retail trade and household services (Gillies et al., 1992, p. 581). Prices of these nontradable goods are determined by supply and demand within each country.*

In the longer run another feedback loop may be of greater significance: that between increasing the extent of the participation of girls in housework, child-care, collecting of fuel and water, cooking, etc., and the education of girls. There is some micro-level evidence to suggest this is an important cause for concern (see Elson, 1995), corroborated by macro-level evidence of setbacks to the education of girls (Rose, 1995). Such setbacks are likely to have adverse effects on productivity, as well as upon the degree of gender inequality and the overall well being of women. Thus, although women's unpaid labor may operate to cushion the effects of cuts in consumption of marketed goods, and provide some rationale for the treatment of aggregate consumption as residual, it is not available in limitless supply: and placing too great a burden on it will tend to have negative implications for other components of output and investment, some in the medium term and others in the longer run. It will obviously also have negative implications on women's well-being, through loss of time for rest and recuperation.

Drops in consumption may also act as a closure mechanism in structuralist models. In the presence of supply-side constraints, equilibrium is achieved in structuralist models through «forced saving» induced by changes in the distribution of income brought about by price changes (Taylor, 1988, p. 28). Typically it is assumed that savings out of wages are lower than out of profits, and that a savings gap induces price changes that redistribute income to profits, forcing wage-based households to reduce their consumption, and generating a higher level of aggregate savings. The role of "forced labor" (i.e. increases in the amount of unpaid work done in the reproductive sector) in permitting force savings to be extracted has, however, been ignored.

Let us now summarize this argument. We have suggested that the RMSM could be made gender-aware by relating the values of some key parameters, and the form of «closure» of the model, to the degree of gender inequality. The model could be iterated with parameter changes representing a move to more egalitarian gender relations. We must, however, end on a note of caution. The RMSM is structured in ways that may lead us to be overoptimistic about the impact on total output and of human well-being of greater gender equality in processes of production and spending. This is because it assumes away the possibility of mismatches between aggregate supply and aggregate demand, and hence neglects the possibility of under-utilization of capacity and unemployment. It may well be, however, that institutionalizing a gender perspective in macroeconomic policy processes would help to diminish such mismatches. This argument is discussed in the final section of the paper.

6. The small dependent economy model of structural adjustment

The macro changes in the structure of resource allocation required to achieve macroeconomic balance without sacrificing growth have been analyzed by economists¹¹ inside and outside the Bank on the basis of the Swan-Salter model of a small open economy. This model divides the economy into two sectors, the tradable and the nontradable.¹⁵ The com-

binations of tradable and nontradable output which a given set of resources can produce is assumed to take the form of a well-behaved production possibility curve. Macroeconomic imbalance is depicted in terms of the demand for tradables exceeding supply, the causes for which may be internal (such as an overexpansion of government expenditure) or external (such as an unfavorable trade shock). Structural adjustment implies a switch of resources to the production of tradables and a switch in expenditure away from the consumption of tradables through a combination of policies designed to raise the domestic price of tradables relative to nontradables, and reduce the domestic absorption of tradables. In addition, deregulation is expected to have an additional effect of increasing the size of the production possibility set by eliminating rent-seeking and directly unproductive activities (comparable to the effect of reducing ICORs in the RMSM). The net result is then expected to be restoration of internal and external balance with an expansion of output, achieved through a change in the structure of the economy in terms of the division of resources between tradables and nontradables.

The small dependent economy model offers an almost complete contrast to the RMSM. There are just two important similarities - the assumption that adjustment takes place with a given set of fully utilized resources, and the lack of formal specification of the structure of entitlements. But otherwise, this model offers flexibility, whereas the RMSM offers rigidity; this model shows a balance-of-payments deficit being eliminated, with growth of output and full employment during a process of costless resource reallocation (typically depicted in terms of sliding along a smooth production possibility frontier), whereas the RMSM shows a balance-of-payments deficit persisting and constraining growth, so that foreign aid is required for an expansion of output. The small dependent economy model does not provide a justification for aid, since the economy is depicted as capable of growth-lead adjustment provided the right combination of policy instruments is used. One can think of possible justifications in terms of political economy, e.g., the aid is needed to «persuade» reluctant policy makers to «get the prices right»; or to compensate dispossessed rent-seekers.¹⁶ But these lie outside the model. Within the model, as normally presented, the only clue that aid might have a role to play lies in the idea that the prices of nontradables might be subject to downward stickiness. This opens up a space for the possibility of micro-level rigidities which slow down the speed of response to the policy measures¹⁷; and aid may be introduced into the framework as a way of promoting a faster response. Although no particular entitlement structure is specified, the model is often applied in ways that suggest that the agents whose response is in question are independent farmers, traders and artisans, free to choose whether transfer from production of nontradables to production of tradables. Supply constraints, rather than demand constraints, are identified as the possible problem; whereas SAPs are likely to increase the likelihood of deficient demand by reducing the role of the state as buyer of last resort.

The small dependent economy model is not operationalizable in the same way as the RMSM since the aggregates it uses do not directly correspond to national accounting categories, and the functional relations it postulates cannot easily be expressed in terms of simple coeffi-

16. *Further discussion of this point is beyond the scope of this paper. For extensive discussion see Mosely, Harrigan, and Toye (1991).*

17. *Lai (1984 and 1989), for instance, focuses on immobility of labor and capital.*

cients; It is a heuristic model designed to provide an argument for the use of a particular combination of policy instruments rather than to quantify their effects in an operational way. It is open to criticism on the grounds that it misspecifies the relation between the production of tradables and nontradables by posing them as substitutes, whereas in many instances they are complementary. The model also is open to criticism for neglecting the issue of risk. It takes the world market prices facing a particular country as «given» but fails to emphasize that although, in many cases, these prices can plausibly be taken as given in the sense of being exogenously determined, they are not «given» in the sense of being constant or certain. Very many adjusting economies, especially in sub-Saharan Africa, have faced fluctuating and deteriorating terms of trade during their adjustment programs. Attempts to increase the production of tradables may jeopardize the security of people's livelihoods. A third weakness of the model is that it leaves out of account the way in which restructuring tends to change the nature and composition of the labor force itself (rather than simply transferring it from one sector to another), making some existing elements redundant, while calling into being new categories of paid workers and calling into play new types of skills and ways of using them.

The basic model makes no reference to gender. The lack of explicit reference does not mean that gender relations play no role in determining how resources are transferred and reallocated in the process of structural adjustment. Both feminist and neoclassical economists have discussed gender in this context (Elson, 1989 and 1992; Collier, 1990, 1994). In the next section we discuss the neoclassical account.¹⁸

7. Gender in the small dependent economy: a neoclassical analysis

Collier's neoclassical analysis of gender and adjustment focuses in particular on the theme of «gender aspects of labour allocation during structural adjustment» (Collier, 1994). Gender analysis, for Collier, is fundamentally a matter of disaggregation. It is worth quoting his account of his method at some length.

Gender is one of many ways in which data can be disaggregated and the rationale for doing this is twofold. First, in earning income, women often face different constraints from men. Since structural adjustment is largely about changing constraints, if those facing women and men are sufficiently different, it is illuminating to treat the genders as distinct groups rather than studying gender-undifferentiated averages. Second, women and men often have radically different propensities to consume particular public services and so budgetary changes can have powerfully gender-differentiated effects... It should be stressed that gender is not a topic in itself but rather a possible disaggregation to be borne in mind when studying a topic... Sometimes gender disaggregation will not add enough to be worthwhile. However, for some topics it will be useful and for others essential... A corollary of this rationale for an analysis which distinguishes between women and men is that, generally, there is not a small, self-contained set of «women's issues» which can be appended to an otherwise unaltered analysis. Rather, the claim is that many standard issues in resource allocation became

18. Though the approach is fundamentally neoclassical, it may be seen as having elements of an institutional analysis in the way it treats gender roles (Lockwood, 1992) and elements of a "neoclassical structuralist" perspective in the way that it treats micro-rigidities (Tarp, 1993).

better illuminated when the analysis is disaggregated by gender (Collier, 1990, pp. 149-150).

There is much to agree with here, but there is a danger that in treating gender simply as a form of disaggregation of agents, gender inequality is located outside the economy in social norms and personal psychology and the issue of women's lack of independent economic entitlements is not made central to the analysis. Thus it is with Collier's analysis which identifies the constraints that women face in deciding how to use their labor in terms of the following four distinct processes (1990, p.159):

- (a) discrimination against women outside the household;
- (b) copying of gender-specific role models;
- (c) asymmetric rights and obligations within households leading to weak incentives for women to undertake tasks in male-controlled cash crop production;
- (d) the burden of (biological) reproduction,¹⁹ leading to confinement to a restricted range of economic activities that are more easily compatible with motherhood.

A more extensive discussion of the nature of these processes is to be found in Collier (1988) and Collier *et al.* (1991) which makes more explicit the assumption that the constraints stem from outside the economy in biological processes ("the physiological asymmetry of reproduction"); in social conventions and traditions about appropriate gender roles; and in individual preferences, whether preferences that discriminate against women or women's own lack of aspiration to achieve higher income or status. Key to the perpetuation of these four processes is the tendency of boys to copy men and girls to copy women: all of which points in the direction of women choosing to be unequal and disadvantaged. There is no counteracting focus on coercion; and the pressures stemming from women's lack of control over resources which confine them to a limited range of activities. But nor is there any allowance for women challenging and changing gender norms. The potential idiosyncrasy of preference is paradoxically constrained by a kind of «iron law» of imitation.²⁰

Collier combines disaggregation of economic agents by gender with a sectoral disaggregation of activities which distinguishes between protected and unprotected tradables; and between marketed and nonmarketed output. This latter is identified, however, purely in terms of public sector services.²¹ There is no attempt to look at the economy through women's eyes, and to include domestic care and maintenance of human beings as a significant economic activity. The process of adjustment is specified in terms of the need to move labor from nontradables, to tradables. It is argued that gender is a significant disaggregation in this context if men and women are initially allocated differentially between the sectors and have differing capacities for mobility because of facing differing constraints.

For example, women might be disproportionately located in sectors which need to contract and at the same time have less capacity than men to reallocate resources to sectors which should expand (Collier, 1990, p. 152).²²

19. Collier does not distinguish biological and social reproduction but it is evident from the examples given — "the physical demands of child-bearing and breast feeding" that "reproduction" here means a biological process.

20. "...a universal feature of human behavior: the tendency to imitate or copy role models" (Collier, 1994, p. 286).

21. Though increasing introduction of user charges means that more and more public sector output is marketed.

22. Collier attempts to operationalize this conceptual framework by matching his sectoral disaggregation of activities with the activity categories to be found in conventional statistics of national output. In the case of sub-Saharan Africa, he argues, manufacturing is the protected tradable sector; nonfood export crop agriculture the unprotected tradable; and marketed services, trade and construction the nontradable sector. Food crop production can potentially be in any of those three sectors, depending on the circumstances of the particular country, and can only be assigned after investigating those circumstances. On the basis of this kind of

rough approximation, it is possible to match the sectors with employment data, and make some estimates of the percentage of the female labor force engaged in each sector, and of the female percentage of the total labor force engaged in each sector (or female intensity of the sector). This analysis assumes that tradability of a product and the female intensity of its production are independent variables. That may not be the case, however. While "the designation as between tradable and non-tradable depends upon transport costs" (Collier, 1990, p. 153), transport costs are themselves gendered. Women frequently lack transport entitlements (Calvo, 1994), so that food crops grown by women are more likely to be nontradable than food crops grown by men.

23. This study controlled for age and gender of household head, male and female labor endowment of the household, the proportion of households growing tea, and whether the household is already growing coffee.

24. The modern principal-agent literature, in contrast with an earlier literature, does tend to

To answer this question requires an analysis of «the various process by which female-controlled resources (primarily their own labour) are allocated» (Collier, 1994, p. 279). The presence of constraints to the mobility of women's labor, it is argued, will both have an adverse impact on women and an adverse impact on the achievement of an expansionary adjustment. Collier focuses particular attention on barriers to women shifting to export crop production in sub-Saharan Africa. In this context, it is argued that constraints (b) and (c) are likely to be important. Gender-specific role model imitation (constraint (b)) is held to be a factor constraining the adoption of export crops by female-headed households in situations where export crops have typically been grown under male control and are identified as «male» crops. In support of this, reference is made to a study of the adoption of tea in Kenya²³ (Bevan, Collier and Gunning, 1989) which suggests that female-headed households had only half the propensity to adopt tea as male-headed households (the implication being that this is connected to women having fewer women tea producers as role models to copy).

There are reasons to be skeptical about the identification of gender-specific imitation as a key factor. For instance, it may be that farmers do not so much copy what their neighbors do as learn from what their neighbors do. Learning probably requires interaction (e.g., asking questions) as well as observation, and there may well be gender barriers to those kinds of interactions between male farmers and female farmers unless they are members of the same household. Furthermore, it may be that female heads of households do not adopt export crops to the same degree as men because of unidentified differences between themselves and male heads of households (such as greater risk aversion because of greater direct responsibilities for well-being of children). In addition, marketing boards may operate out-grower schemes in ways that disbar many women farmers from obtaining licenses to grow tree crops even if they wish to do so.

The other constraint that is emphasized by Collier is constraint (c), asymmetric rights and obligations within households which result in a weak incentive for women in male-headed households to spend more time and effort on export crop production. This occurs because the receipts from export crop sales tend to accrue to the male household heads, even though the bulk of the work may have been done by their wives. Collier sees this as an instance of the «principal-agent» problem; but although there is frequently a gender-differentiated incentive problem in cash-crop production in sub-Saharan Africa, one may question whether it is best characterized as a «principal-agent» problem. For it arises most acutely precisely in circumstances in which women are not in a «principal-agent» relation with their husbands; that is, there is more of a problem when women are not empowered to act on behalf of their husbands in export cash-crop production, exercising authority delegated to them by him.²⁴ When women do enjoy such delegated authority, perhaps in the supervision of a jointly run family business, there is likely to be far less of an incentive problem and more propensity for team work. But the situation of many women farmers in sub-Saharan Africa is much more akin to that of a taxpayer²⁵: their husbands possess the authority to attempt to exact from their wives some payment of labor services in cash-crop production in return for which there will be provi-

sion of services similar to those provided by the state - such as protection against predators, a degree of social insurance, and some transfer of income in cash or kind, bearing no particular relation to work done. Just like many taxpayers, many women farmers tend to try to minimize their tax burden by finding loopholes in existing tax structures; and they tend to contest the legitimacy of new tax demands, unless they are convinced that sufficient benefits will flow (or penalties be avoided). Other things being equal many women seem to prefer to spend additional working time on activities from which all the proceeds accrue directly to them and which are under their authority, such as (in many cases) food-crops production in fields assigned to them by their husbands for this purpose.²⁶ In some circumstances women have sufficient autonomy to assert this preference, and then gender relations do indeed constitute a barrier to the transfer of women's labor from nontradables to tradables. In other circumstances men are powerful enough to override women's preferences, or women feel that they have to cooperate with husbands to secure their children's future and women do transfer labor to export cash crop production. Studies in Zaire have come up with examples of both situations. In southeastern Shaba where high-yielding maize varieties were introduced women continued to cultivate manioc (which was indispensable to the family food supply) rather than switch their labor to their husbands' maize fields. However, in north and central Shaba, women proved to be insufficiently autonomous to refuse their husbands' demands on their labor, and ceased to grow a second peanut crop and cultivate their family food gardens (Shoepf and Engundu, 1991, p. 160).

It is not necessarily a cause for celebration when women do transfer their labor to export cash-crop production, for such a transfer may jeopardize other important objectives such as household food security. Nor does such a transfer indicate only weak gender constraints on women's economic activities. Rather it may signify the presence of much more profound constraints than those identified by Collier - constraints placed by the exercise of male power on the ability of women to decide how to allocate their own labor, and to treat it as their own asset, rather than an asset belonging in the first instance to their husband or father or a senior male relative, the weakness of women's entitlements is illustrated by the fact that women's labor is not generally a fully female-controlled resource. As Jones found in her studies of rice cultivation in north Cameroon «married women are expected to work in their husbands' fields if they are not working in their own. If they refuse to work in their husbands' fields, they risk a beating!» (Jones, 1986, p.11). This is one graphic instance of the fact that women frequently face not just constraints on the content of their decisions about how to use their own labor owing to their precommitment of their time to motherhood and household duties and subsistence production; but also constraints on the extent to which they are free to be autonomous decision makers; as a result to their confinement within a set of parameters laid down by men and policed by nonmarket mechanisms. The problem for many women farmers in sub-Saharan Africa is conflict of expectations and obligations.²⁷ They are expected and obliged to produce food crops to supply household food needs and to supply labor for production of export crops controlled by their husbands. The conflict is exacerbated by low productivity in household food-crop production and low cash returns to export crops.

elide the difference between the two circumstances. (Compare the old and new entries on principal and agent in the New Palgrave Dictionary of Economics, p. 966) Much is thereby lost, such as the importance of the distinction between those employees who are engaged to act on the owners behalf, exercising authority delegated to them ("managers ") and those employees who are not engaged to exercise authority but rather be ' subject to it ("workers ").

25. Palmer (1991) has also drawn an analogy between the situation of women farmers in sub-Saharan Africa and taxpayers, but she argues that it is the obligation to undertake the work of social reproduction which is akin to a tax. The problem here is that the process through which that obligation is enforced and met are not directly comparable to paying tax, since women undertake a great deal of the work of social reproduction for those who are weaker and have less authority, especially for children.

26. For further discussion on this issue see Robert (1979), Guyer (1980); Gladwin and McMillan (1989); Whitehead (1990); Kabeer (1991); and Dey (1993).

27. Whitehead (1990) refers to "the growing evidence (in rural Africa) of struggles over new rights and obligations between household members: these are about the use of household labour; especially the labour input to cash crop supply, about the sexual designation of tasks and about the distribution of household income and how it is spent" (p.58).

28. Further discussion of Palmer is outside the scope of this paper, but see Elson (1994).

The latter frequently persist in spite of the fact that structural adjustment programs are supposed to improve incentives for small farmers, because of rising costs of farm inputs, lack of credit to support timely payments to farmers, and falling international prices. It is likely that many women are being required to work more in their own fields and their husbands' fields. Rather than being encouraged to transfer labor from one activity to another they are being pushed and prodded (both metaphorically and literally) to supply more labor to both activities.

One reason for this conflict is that gender relations also affect the mobility of men's labor and the mobilization of men's time, constraining the transfer of men's time and effort into tasks regarded as «women's work,» whether they be agricultural tasks such as weeding, transplanting, plucking or social reproduction tasks such as gathering fuel and water, and cooking. The sanction here is not domestic violence but loss of masculine identity through performance of «unmanly tasks» with all this implies for recognition of both social and sexual potency. Interestingly, Collier does not address this kind of constraint in the transfer of male labor between different activities. Although he talks about gender, it is women's activities, not men's, which are seen as the problem. This is symptomatic of the fact that the economy is not viewed from women's perspective, even though the labor variable is disaggregated by gender. The male angle of vision is reflected in the failure to integrate social reproduction into the model as a set of activities which are fundamental to the future growth of the economy. Insofar as time spent in the social reproduction sector is mentioned, it is only as a constraint upon the mobility of women to the tradables sector, not as a necessary activity which underpins both the production of tradables and the promotion of human well-being. Much more attention is paid to the issue of social reproduction by Palmer (1991) in an analysis which in some other respects is comparable to that of Collier.²⁸

The kind of gender analysis proposed by Collier makes little difference to the basic vision of the small dependent economy model. It simply implies that gender differentiation will increase the time it takes to transfer resources from nontradables to tradables, so that the economy will be in disequilibrium for longer than it would be with more equitable gender relations. The policy implication is that structural adjustment programs should target women with measures to reduce barriers to their incorporation into the tradable sector, and provide more aid to cushion the economy while these measures take time to work.

It is, moreover, an analysis developed with the economic and social structure of rural sub-Saharan African in mind, with limited applicability to other locations in which small-holder cash crops are not the main tradable. It is predicated on a structure of entitlements in which women have not yet been dispossessed of nonmarket access to land but have weak entitlements to complementary inputs. For women, that is both a source of strength and a source of weakness. They have a fallback position which may often be stronger than that of women who have no land. But their disconnection from the circuits of capital means there is little interest in investing to increase the productivity of their farming. The key gender issue in the reallocation of resources during structural adjustment is not the immobility of women's labor, but women's weak and unbalanced entitlements, and lack of voice in the determination of economic priorities.

Measures to improve women's mobility from nontradables to tradables are in any case of little use if there is insufficient demand for their labor in the tradable goods sector. Urban women in many parts of sub-Saharan Africa do not seem to be faced with expanding opportunities for employment in the production of tradables, while rural women who move to producing cash crops for export have seen falling international terms of trade erode their return. The problems lie not only in gender-differentiated responses to market-led adjustment, but also in the reliance on markets as currently constructed to mobilize resources for production. But the institutionalization of a gender perspective may also have a role to play in improving the systems through which millions of individual decisions are aggregated to create a macroeconomy.

8. Gender and the political economy of aggregation

The creation of macroeconomic aggregates such as consumption, savings, investment, and gross national product is not simply the work of government statisticians. The figures in the national accounts represent real processes of aggregation in which the plans of millions of decision makers are synthesized via the operation of a variety of monetized transactions in the private and public sectors. If these plans do not «add up» (i.e., are not compatible), some will have to be changed; and the way these plans are changed depends, among other things, on the patterns of command over resources (or structure of entitlements). Macro models reflect this in the way they depict the closure of the model. Those with fewer entitlements will count for less and the process of aggregation will reflect the priorities of those with strongest control of resources.

The process of aggregation is more likely to result in a sustainable macroeconomy producing patterns of employment and output that meet peoples needs if it is a socially inclusive process which encourages a degree of mutuality and reciprocity, capable of internalizing externalities, and looking beyond short term profits (see Elson, 1988; Howes and Singh, 1995).

Thus macroeconomic analysis needs to be concerned with the social matrix within which macroeconomic processes unfold (Taylor, 1988). All over the world, women and women's organizations tend to be relatively excluded from an independent role in the social matrix. Their inclusion on an autonomous basis might well make an important difference in institutionalizing a perspective that recognizes interdependencies which neither market nor bureaucratic transactions reveal, and puts more emphasis on reciprocity and consensus-building - not because women are essentially more attuned to these insights and values, but because their life experiences have tended to foster such views. As Gita Sen puts it:

A gender perspective means recognizing that women stand at the crossroads between production and reproduction, between economic activity and the care of human beings, and therefore between economic growth and human development. They are workers in both spheres - those most responsible and therefore with most at stake, those who suffer the most when the two spheres

meet at cross purposes, and those most sensitive to the need to better integration between the two (Sen, 1995, p.12).

Such a belief in the transformatory potential of institutionalizing a gender perspective in the social matrix in which macroeconomic processes are embedded is central to the strategy of the DAWN network of women activists in the South (see DAWN, 1995). Such institutionalization requires more than women's access to the policy-making process. It requires a change in the structure of entitlements so that the dice are no longer loaded against those who are not large-scale owners of money capital. To access the potential prospects for the gains from institutionalizing a gender perspective, formal model building has to be complemented with comparative institutional analysis at national and international level, which considers gender as an intervening variable in all the parts of the system from which macroeconomic results emerge.

9. Conclusions

Gender-awareness in macroeconomic analysis requires that we look at economic models from the standpoint of women's lives, in which much time is devoted to unpaid work in social reproduction as well as to paid work in production; and that we recognize unequal gender relations as an intervening variable that structures economic processes at macro, meso and micro levels. The models that inform the design of structural adjustment programs are gender-blind. Nevertheless, we have shown that gender is likely to have a significant role in determining the parameters and processes of closure of the model used to examine growth prospects and aid requirements; and that this significance is enhanced when the framework is extended to cover investment in human capacities and social reproduction. We have also considered the model used to analyze resource reallocation from nontradables to tradables; and the introduction of gender into this framework via the gender disaggregation of economic agents, and the postulate of differential gender mobility. Our conclusion was that this approach to gender awareness is limited by a lack of appreciation for the role that women's work in social reproduction plays in producing a vital input for the production of both tradables and nontradables, namely, the labor force. Sustainable structural adjustment requires investment in social reproduction, not merely the transfer of labor from nontradables. In addition, more significant than differential gender mobility with respect to labor, is the persistence of gender segregation in social reproduction activities, and in the production of both nontradables and tradables; together with the persistence of male-biased entitlement structures which limit the control that women have over resources, even their own labor.

A limitation of both the models we have discussed is their neglect of the waste of resources and impoverishment that stems from deficient aggregate demand, from undemocratic decision making, and from directly unproductive expenditures that serve to buttress male power. We have argued that these kinds of waste of resources, are likely to be diminished by moves to more egalitarian systems of gender relations. Though maintaining gender inequality may sometimes lead to higher profits in the short run, it also tends to generate negative feedbacks which hamper the process of restructuring to a development path which

is sustainable in the long run. The outcome of macroeconomic policies depends upon the gendered social matrix in which they are introduced. But that gendered social matrix could in principle be changed in ways that promote both more effective macroeconomic policies and greater gender equality. •

References

- Addison, D., «The World Bank Revised Minimum Standard Model: concepts and Issues." Policy, Planning and Research Paper WPS231 (Washington, DC: The World Bank, 1989).
- Agarwal, Bina (Ed.), *Structures of Patriarchy* (New Delhi: Kali for Women; London: Zed Books, 1988).
- Amsden, A. (Ed.), «The World Bank's the East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy,.. Special Section, *World Development*. Vol. 22, No. 4 (1994), pp. 615-670.
- Bacha, E.L., "Growth with limited supplies of foreign exchange: A reappraisal of the two-gap model,» in M. Syrquin, L. Taylor and L. E. Westphal (Eds.), *Economic Structure and Performance: Essays in Honour of Hollis B. Chenery* (New York: Academic Press, 1984).
- Beneria, L. and S. Feldman (Eds.), *Unequal Burden: Economic Crises, Persistent Poverty, and Women's Work* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).
- Berik, G., "Growth with gender inequity: Manufacturing employment in Taiwan," Mimeo (Salt Lake City, UT: Department of Economics, University of Utah, 1995).
- Bevan, D. L., P. Collier and P. Gunning, *Peasants and Governments: an Economic Analysis* (Oxford: Oxford University Press, 1989).
- Birdsall, N. and R. Sabot (Eds.), *Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries* (Washington, DC: World Bank, 1991).
- Bowles, S., "The production process in a competitive economy: Walrasian, neo-Hobbesian and Marxian models,» *American Economic Review*, Vol. 75 (March, 1985).
- Bowles, S., H. Gintis and B. Gustafsson, *Markets and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993)
- Braun, J. von, "Effects of technological change in agriculture on food consumption and nutrition: Rice in a West African setting... *World Development*, Vol. 16, No. 9 (1988), pp. 1083-1098.
- Braun, J. von and P. Webb, « The impact of new crop technology on the agricultural division of labour in a West African setting", *Economic Development and Cultural Change*, Vol.37, No.3 (1989), pp. 513-534.
- Çagatay, N. and S. Ozler, «Feminization and structural adjustment: A cross country analysis.- *World Development* (1995).

- Calvo, Christina Malmberg, «Case study on intermediate means of transport: Bicycles and rural women in Uganda." SSATP Working Paper No. 12, Technical Department. Africa Region (Washington, DC: The World Bank, 1994).
- Chenery, H. B. and A. M. Strout, "Foreign assistance and economic development,- *American Economic Review*, Vol.56, No.4 (1966), pp. 679-733.
- Cockburn, C, *Machinery of Dominance: Women, Men and Technical Know-how* (London: Pluto Press, 1985),
- Collier, Paul, "Gender aspects of labor allocation during structural adjustment - A theoretical framework and the Africa experience" in Susan Horton, Ravi Kanbar and Dipak Mazumdar (Eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, Vol. 1 (Washington, DC: The World Bank, 1994).
- Collier, Paul, «The impact of adjustment of women,» in L. Demery, M. Ferroni and C. Grootaert (Eds.), *Understanding the Effects of Policy Reform* (Washington, DC: The World Bank 1993).
- Collier, Paul, «The impact of adjustment of women-, in World Bank, *Analysis Plan for Understanding the Social Dimensions of Adjustment*, SDA Unit, Africa Region (Washington, DC: World Bank, 1990).
- Collier, Paul, "Women in development - Defining the issues-, Policy, Planning and Research Working Paper No. 129 (Washington, DC. The World Bank, 1988).
- Collier, Paul et al., "Public services and household allocation in Africa: Does gender matter?, « Mimeo (Oxford: Centre for Study of African Economies, 1991).
- Cornia, G. A., R. Jolly and F. Stewart, *Adjustment with a Human Face* (Oxford: Clarendon Press, 1987).
- Darity, William, «The formal structure of a gender-segregated low income economy,- *World Development* (1995).
- Dasgupta, Partha, *An Inquiry into Well-being and Destitution* (Oxford Clarendon Press, 1993).
- Demery, L. and T. Addison, "Stabilization and income distribution in developing countries,.. *World Development*. Vol. 15, No. 12 (1987), pp. 1483-1498.
- Dey, J., "Gender asymmetries in intra household resource allocation in sub-Saharan Africa: some policy implications for land and labor productivity,- Mimeo (Washington, DC : IFPRI, 1993).
- Dwyer, D. and J. Bruce (Eds.), *A Home Divided: Women and Income in the Third World* (Stanford, CA: Stanford University Press, 1988).
- Eatwell, J., M. Milgate and P. Newman (Eds.), *The New Palgrave: A Dictionary of Economics* (London: Macmillan, 1987).
- Elson, Diane, "Household responses to stabilization and structural adjustment: Male bias at the micro level,- in Diane Elson (Ed.), *Male Bias in the Development Process* (Second Edition) (Manchester: Manchester University Press, 1995).

- Elson, Diane, "Economic paradigms and their implications for models of development: the case of human development". *Paper presented to Colloquium on Global Development 50 Years After Bretton Woods* (Ottawa: North South Institute, June 22-24, 1994a).
- Elson, Diane, "People, development and international financial institutions: An interpretation of the Bretton Woods System". *Review of African Political Economy*, Vol. 21, No. 62 (1994b), pp. 511-524.
- Elson, Diane, "Structural adjustment with gender awareness?" *Indian Journal of Gender Studies*, Vol 1, No. 2 (1994) pp 149-167.
- Elson Diane, "Gender-aware analysis and development economics." *Journal of International Development*. Vol. 5. No. 2 (1993), pp. 237-247.
- Elson, Diane, "From survival strategies to transformation strategies: Women's needs and structural adjustment." in L. Beneria and S. Feldman (Eds.), *Economic Crises. Persistent Poverty and Women's Work* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).
- Elson, Diane, "Male bias: An overview." in Diane Elson (Ed.), *Male Bias in the Development Process* (Manchester, Manchester University Press, 1991b).
- Elson, Diane, "Male bias in macro-economics: The case of structural adjustment," in Diane Elson (Ed.), *Male Bias in the Development Process* (Manchester, Manchester University Press, 1991b).
- Elson, Diane, "The impact of structural adjustment on women: Concepts and issues," in B. Onimode (Ed.), *The IMF, the World Bank and the African Debt*, Vol.2, The Social and Political Impact (London: Zed Books, 1989).
- Elson, Diane, "Market socialism or socialization of the market," *New Left Review*, No. 172 (November/December, 1988), pp.3-44.
- Elson, Diane and Rosemary McGee, "Gender equality, bilateral programme assistance and structural adjustment: Policy and procedures," *World Development* (1995).
- Elson, Diane and Ruth Pearson, "Nimble fingers make cheap work"; An analysis of women's employment in Third World export manufacturing." *Feminist Review*. No.7 (Spring, 1981). pp.87-107.
- Feldman, S., "Crisis, Islam and gender in Bangladesh: The social construction of a female labour force," in L. Beneria and S. Feldman (Eds.), *Unequal Burden - Economic Crises. Persistent Poverty, and Women's Work* (Boulder, CO: Westview Press, 1992).
- Fitzgerald, E. V. K., "The analytics of stabilization policy in the small-semi-industrialized economy," *Development Economics Seminar Paper No. 7* (The Hague: Institute for Social Studies, 1988).
- Folbre, Nancy, *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint* (London: Routledge, 1994).
- Garcia, M., "Resource allocation and household welfare: A study of the impact of personal sources of income on food consumption, nutrition and health in the Philippines," Ph.D. thesis (The Hague: Institute of Social Studies, 1990).

- Gillis, M., D. Perkins, M. Roemer and D. Snodgrass, *Economics of Development*, Fourth edition (New York: Norton, 1992).
- Gladwin, C. and D. McMillan, «Is a turnaround in Africa possible without helping African women to farm? - *Economic Development and Cultural Change*, Vol.37. No.2 (1989), pp. 345-369.
- Green, R, "Neoclassical and Marxian conceptions of production." *Cambridge Journal of Economics*. Vol. 12. No. 3 (1988).
- Guyer, J., "Household budgets and women's incomes." African Studies Center Working Paper 28 (Boston, MA: Boston University, 1980).
- Haddad, L, J. Hoddinott and H. Alderman, «Intrahousehold resource allocation: An overview," Policy Research Working Paper No. 1255 (Washington, DC: World Bank, 1994).
- Hoddinott, J. and L. Haddad, «Does female income share influence household expenditure patterns?," Mimeo (Oxford: Trinity College, Oxford University, 1992).
- Hodgson, G., *Economics and Institutions* (Cambridge: Polity Press, 1988).
- Howes, C. and A. Singh, «Long term trends in the world economy: The gender dimension," *World Development* (1995).
- Humphries, Jane, "Economics, gender, and equal opportunities" Paper presented at the Conference on the Economics of Equal Opportunity (Manchester: Equal Opportunities Commission, October 10-11, 1994).
- Humphries, Jane and Jill Ruberty, «The reconstruction of the supply side of the labour market: The relative autonomy of social reproduction.» *Cambridge Journal of Economics*, Vol.8, No.4 (1984), pp. 331-346.
- Jones, C, "Intrahousehold bargaining in response to the introduction of new crops: A case study from North Cameroon," in J. L. Mook (Ed.), *Understanding Africa's Rural Households and Farming Systems* (Boulder, CO: Westview Press, 1986).
- Kabeer, Naila, *Reversed Realities - Gender Hierarchies in Development Thought* (London: Verso, 1994).
- Kabeer, N., «Gender, production and well-being: Rethinking the household economy." Discussion Paper No. 228 (Brighton: Institute of Development Studies, 1991).
- Kreuger, A., «The political economy of the rent-seeking society," *American Economic Review*, Vol.64 (1974). pp. 291-303.
- Kumar, S., "Impact of subsidized rice on food consumption and nutrition in Kerala." Research Report 5 (Washington, DC: IFPRI, 1979).
- Lai, Deepak, «A simple frame work for analyzing various real aspects of stabilization and structural adjustment policies." *Journal of Development Studies*, Vol.25, No. 3(1989).

- Lai Deepak, "The real effects of stabilization and structural adjustment policies," World Bank Staff Working Papers No.636 (Washington, DC: World Bank, 1984).
- Lebowitz, M., "Analytical Marxism and the Marxian theory of crisis," *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 18, No.2(1994), pp. 163-179.
- Lockwood, Matthew, "Engendering adjustment or adjusting gender? Some new approaches to women and development in Africa," Discussion Paper No. 315 (Brighton: Institute of Development Studies, 1992).
- Marx, K., *Capital*, Vol. I (Harmondsworth: Penguin Books, 1976).
- Mbilinyi, M., "Structural adjustment, agribusiness and rural women in Tanzania." in H. Bernstein et al. (Eds.), *The Food Question* (London: Earthscan Publications, 1990).
- Moock, P., «The efficiency of women as farm managers: Kenya.- *American Journal of Agricultural Economics*, Vol.58 (1976), pp. 831-835.
- Moser, C, "Adjustment from below: Low-income women, time and the triple role in Guayaquil, Ecuador." in H. Afshar and C. Dennis (Eds.). *WqmenandAdjustment Policies in the Third World*(London: Macmillan, 1992).
- Moser, C, «The impact of recession and structural adjustment policies at the micro-level: Low income women and their households in Guayaquil, Ecuador." in *Poor Women and Economic Crises: The Invisible Adjustment* (Santiago: UNICEF, 1989).
- Mosley, Paul, Jane Harrigan and John Toye, *Aid and Power: The World Bank and Policy Based Lending* (London: Routledge, 1991).
- Ongaro, W. A., "Adoption of new farming technology: A case study of maize production in Western Kenya." Ph.D. thesis (Gothenberg: University of Gothenberg, 1988).
- Pagano, Ugo, "Property rights, asset specificity, and the division of labour under alternative capitalist relations." *Cambridge Journal of Economics*, Vol.15, No.3(1991). pp. 315-342.
- Pagano, U., *Work and Welfare in Economic Theory*(Oxford: Basil Blackwell, 1985).
- Pahl, J., "The allocation of money within marriage," *Sociological Review*, Vol.32 (1983). pp. 237-264.
- Palmer, Ingrid, *Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for Change* (Geneva: ILO, 1991).
- Pearson, Ruth, "Gender issues in industrialization," in T. Hewitt, H. Johnson and D. Weld (Eds.), *Industrialization and Development* (Oxford: Oxford University Press, 1992).
- Picchio, Antonella, *Social Reproduction - The Political Economy of the Labour Market* (Cambridge: Cambridge University Press, 1992).
- Quisumbing, A., "Women in agriculture" (Washington, DC: World Bank Education and Social Policy Department, 1993).

- Roberts, P., «The integration of women into the development process: Some conceptual problems." *IDS Bulletin*, Vol.10, No,3 (1979), pp. 60-67.
- Rodriguez, L, "Housing and household survival strategies in urban areas: A case study of the Solandes settlement: Quito, Ecuador," in F, Meer (Ed.), *Poverty in the 1990s - the Responses of Urban Women* (Paris: UNESCO, 1994).
- Rose, P., -Female education and adjustment programs: A cross-country statistical analysis," *World Development* (1995).
- Ruccio, D.F., «When failure becomes success: Class and the debate over stabilization and adjustment." *World Development*, Vol.19, No. 10 (1991), pp. 1315-1334.
- Sawyer, M., *The Challenge of Radical Political Economy* (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1989).
- Schoepf, B. and W. Engundu, "Women and structural adjustment in Zaire,» in Christina Gladwin (Ed.), *Structural Adjustment and African Women Farmers* (Gaine FL: University of Florida Press, 1991).
- Seguino, S., "Gender wage discrimination and export-led growth in South Korea.» Paper presented at Meeting of Allied Social Science Association (Boston, MA: January 2-5,1994).
- Sen. G., "Alternative economics from a gender perspective." *Development* (1995), pp. 10-13.
- Smith, J. B. and M. Stelener, "Modelling economic behavior in Peru's informal urban retail sector." PHRD Working Paper No,469 (Washington, DC: World Bank. 1990).
- Standing, G., "Global feminization through flexible labor.» *World Development*, Vol. 17 No. 7 (1989). pp. 1077-1096.
- Tanski, J. M., «The impact of crisis, stabilization and structural adjustment on women in Lima, Peru.» *World Development*. Vol. 22 No. 11 (1994), pp. 1627-1642.
- Tarp, Finn, *Stabilization and Structural Adjustment* (Londòn: Routledge, 1993).
- Taylor, L., "Environmental and Gender feedbacks in macroeconomics," *World Development* (1995).
- Taylor, L., "Stabilization and growth in developing countries: A structuralist approach." *Fundamentals of Pure and Applied Economics*, Vol.29, Economic Development Studies Section (New York: Harwood Academic, 1989).
- Taylor, L., *Varieties of Stabilization Experience: Towards Sensible Macroeconomics in the Third World* (Oxford, Clarendon Press, 1988).
- Tinker, I. (Ed.), *Persistent Inequalities: Women and World Development* (Oxford: Oxford University Press, 1990).
- Tripp, R., "Farmers and traders - some economic determinants of nutritional status in northern Ghana." *Journal of Tropical Pediatrics*, Vol.27 (1981), pp.15-22.

- Tzannatos, Zafiris, "Potential gains from the elimination of labor market differentials,- in .-Women's Employment and Pay in Latin America Part I Overview and Methodology," Regional Studies Program Report No. 10 (Washington, DC: World Bank, 1992)
- Walters, Bernard, "Engendering Macroeconomics: A reconsideration of growth theory,» *World Development* (1995).
- Whitehead, Ann, «Food crisis and gender conflict in the African countryside," in Henry Bernstein et al. (Eds.). *The Food Question* (London: Earthscan Publications, 1990).
- Whitehead, A., «Some preliminary notes on the subordination of women.- *IDS Bulletin*. Vol. 10, No. 3(1979).
- World Bank. *Enhancing Women's Participation in Economic Development* (Washington. DC: World Bank. 1994).
- World Bank. *Making Adjustment Work for the Poor* (Washington, DC: World Bank, 1990a).
- World Bank. *World Development Report 1990*(Oxford University Press. 1990b).
- Young, Kate, *Planning Development with Women* (London: Macmillan, 1993).

Conciencia de género en la modelación del ajuste estructural

Diane Elson (*)

Traducción: Pável Isa Contreras y Daisy Zamora

1. Introducción

Más de 100 programas de ajuste estructural han sido introducidos desde 1980 en los países en desarrollo del Sur, instigados por el Banco Mundial. De acuerdo a numerosos documentos del Banco Mundial, el objetivo de dichos programas es introducir cambios de políticas que permitan la reducción de los déficits de Balanza de Pagos y déficits presupuestarios, al mismo tiempo que impulsa las tasas de crecimiento a través de cambios de políticas que están supuestos a mejorar la eficiencia en el uso de los recursos y liberar recursos para la inversión del sector privado. Los Programas de Ajuste Estructural (PAE) tienen dos componentes: un paquete de ayuda financiera del Banco Mundial y otros donantes bilaterales y multilaterales, y un paquete de reformas económicas, cuya introducción está especificada como condición para liberar la ayuda. El análisis macroeconómico que apuntala a los PAE tiene también dos componentes: un modelo relativamente simple de un bien -el Modelo Estándar Mínimo Revisado (MEMR), derivado del modelo Harrod-Domar -que es usado para tratar de cuantificar la ayuda que requiere un país, más un modelo de dos bienes (transables y no transables), basado en el modelo Swan-Salter de economía pequeña dependiente, que se utiliza para analizar la reestructuración de los gastos y la producción. Este artículo trata las estrategias para introducir el género dentro de estos modelos, y evalúa las fortalezas y debilidades de éstos desde una perspectiva de género.

La Sección 1 discute estrategias para hacer tas modelos macro cocientes en relación al género. La Sección 2 solamente considera cuáles estructuras son ajustadas. Los elementos claves del MERM se presentan en la Sección 3; la Sección 4 continúa con un análisis de cómo el género puede ser introducido al MERM, y una crítica a éste desde una perspectiva de género. La Sección 5 presenta el modelo de ajuste de transables/no transables, mientras la Sección 6 evalúa la versión Collier del modelo desagregado por género. La Sección 7 destaca algunas tesis sobre género y procesos de agregación. La Sección 8 ofrece algunas breves conclusiones.

(*) Investigadora feminista de la University of Manchester, Reino Unido.

2. Conciencia de género: perspectivas y parámetros

La forma más obvia de introducir el género en los modelos macroeconómicos es desagregar al menos una de las variables por género. Este procedimiento calzaría muy bien en el marco de análisis de género propuesto por el Banco Mundial, el cual enfatiza la diferenciación de género de los agentes económicos, social y culturalmente construida (World Bank, 1994). En la Sección 6 se discute el uso que le da el Profesor Paul Collier del Centro para el Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford para analizar género y ajuste. Esta estrategia enfatiza las discontinuidades de género pero tiende a no cuestionar la visión básica del modelo mismo.

Una segunda estrategia es ver a la economía desde el punto de vista de las mujeres e identificar variables perdidas las cuales tiene particulares significados de género e incorporarlas al modelo. Así, un sector de «reproducción social»¹ no monetizado debe ser añadido como una restricción o como recurso a un modelo que inicialmente enfoca sólo la economía de mercado (ver Walters, 1995). Esta estrategia implica una crítica y una extensión a la visión implícita en los modelos pre-existentes, con un énfasis sobre hasta dónde las variables perdidas pueden influenciar a aquellas variables que están incluidas.

Una tercera estrategia es conceptualizar a la economía como una estructura de género (ver Elson y McGee, 1995). Esto implica reconocer que la matriz de relaciones de género⁵ es una variable que interviene en todas las actividades económicas: instituciones económicas que no están intrínsecamente *generizadas* son, no obstante, portadoras de género (Whitehead, 1979; Elson 1993). Aunque las relaciones entre comprador y vendedor, prestamista y prestatario, empleado y empleador, y proveedores y usuarios de servicios públicos, no tienen adscripción de género en la misma forma en que las relaciones de parentesco lo tienen, están, sin embargo, permeadas por el género a través de las normas y redes que son esenciales para el funcionamiento de contratos incompletos; a través de la constitución de derechos de propiedad; y a través de la constitución endógena de características de comportamiento de los agentes económicos. Si la economía es vista como una estructura de género, entonces los parámetros de un modelo deben ser vistos como reflejos de esa estructura. Una configuración institucional diferente de relaciones de género tenderá a dar como resultado un grupo de parámetros diferente. Este enfoque modifica la visión pre-existente de cualquier modelo al introducir la idea de que las relaciones de género, igual que las relaciones de clase, afectan el funcionamiento de la economía de mercado desde adentro. Esto está detrás de la idea (explorada por Taylor) de que el dominio de la macroeconomía y las relaciones de género son dos dominios separados e interactuantes, para sugerir que la macroeconomía está generizada en sí misma vía las instituciones a través de las cuales operan los agentes económicos. Pero esto no necesariamente supone una crítica a las formas en que un modelo describe la interacción de relaciones financieras y la utilización de recursos reales basado en su tratamiento de la agregación de millo-

1. El término reproducción social es ampliamente usado en la economía feminista (Humphries & Rubery, 1984; Folbre, 1994 ; Picchio, 1992) para referirse a los procesos sociales y materiales a través de los cuales la fuerza de trabajo, o la población humana como un todo, se mantiene y renueva sobre una base diaria e intergeneracional.

2. Relaciones de género son definidas por Young (1993) como sigue: «relaciones de género son aquellas relaciones entre hombre y mujeres, socialmente construidas, las cuales son moldeadas y sancionadas por normas y valores detentados por miembros de una sociedad determinada (pero no necesariamente sostenidos con el mismo grado de firmeza)», p. 138.

nes de transacciones separadas dentro de procesos de crecimiento o estancamiento.

Para tratar este punto, es necesaria una cuarta estrategia que contemple al proceso mismo de agregación como un proceso generizado, y cuestione sobre cómo son establecidas las prioridades, y quién da pautas cuando las decisiones de los agentes no suman un todo coherente. Esto implica mirar al cierre del modelo, y al proceso de coordinación implícito en él, desde una perspectiva de género.

Existe claramente paralelos con las vías por medio de las cuales las relaciones de clase pueden ser integradas en los modelos macroeconómicos, como variables de distribución o cómo dimensiones de la «matriz social» que incluye «grupos políticamente relevantes, las principales variables económicas que los afectan, y aquellas variables sobre las cuales estos tienen algún control» (Taylor, 1988, p.21). En el siguiente análisis algunas veces nos referimos a esos paralelos. Sin embargo, enfocamos principalmente el género debido a que esta dimensión ha permanecido casi inexplorada.

Las relaciones de género se entienden como dinámicas e históricas más que estáticas: esto es, como relaciones que están continuamente sujetas a descomposición y recomposición (Elson y Pearson, 1981) en interacciones planeadas y no-planeadas entre la gente (como individuos y colectivos) e instituciones³. Ellas deberán ser entendidas también como variables de política en el sentido de que pueden ser reestructuradas por la acción pública deliberada para cambiar las instituciones, aunque las variables de política son mucho más complejas que el tipo de cambio o la tasa de impuesto sobre el ingreso. Debemos entender que la inequidad de género se origina en que las mujeres carecen de derechos independientes, lo cual está íntimamente ligado a las formas en las que el cuidado de las personas se articula con los medios de ganarse la vida (Elson, 1991a). Desde este punto de vista, relaciones de género más igualitarias tienen que ver con que las mujeres tengan mayor control sobre los recursos (asociado a una nueva articulación de la producción y la reproducción social), y no simplemente con una mayor participación de las mujeres en los mercados de trabajo y de bienes, o siendo más frecuentemente objeto de los hacendados de políticas.

3. ¿Cuáles estructuras están ajustándose?

Los procesos puestos en marcha por los PAE deben ser vistos como asuntos fundamentales de cambio en las estructuras de los derechos. La implementación de los PAE involucra una reconfiguración del poder económico, político y social que favorece los derechos de los propietarios de capital monetario de gran escala, desde las Instituciones Financieras Internacionales en Washington a los comerciantes en nuevos mercados liberalizados en países en desarrollo (Benería y Feldman, 1992; Elson, 1992, 1994b, 1995; Mbilinyi, 1990; Standing, 1989; Ruccio, 1991). En efecto, los programas de ajuste intentan recrear la producción privatizada del «capitalismo clásico», y también privatizar el costo social de la reproducción. En algunas circunstancias, esto puede conducir a nuevos patrones de incremento de la inversión en activos reales, y la reestructuración se da con crecimiento, especialmente en lugares favoreci-

3. *Para una discusión más reflexiva sobre las interacciones entre agencia y estructura en la perpetuación y reestructuración de las relaciones de género, ver Young (1993), p. 139.*

4. *«Capitalismo clásico» es el término utilizado por Pagano (1991) para referirse a un sistema basado en mercados de trabajo en los cuales los trabajadores tienen unos pocos derechos en contraste con el «capitalismo de compañías de trabajadores» y «capitalismo sindicalizado». Podemos observar que el trabajo pagado de las mujeres ha sido predominantemente «capitalista clásico», aún en economías en las cuales muchos trabajadores masculinos se han convertido en accionistas de la compañía que los emplea (p.e. Japón) o han obtenido derechos laborales a través de organizaciones sindicales (p.e. Alemania).*

dos por el capital internacionalmente móvil. En lugares menos favorecidos, esto conlleva a una caída de la inversión pública, con ningún incremento compensatorio de la inversión del sector privado, y la reestructuración se efectúa con estancamiento e incrementos de las cargas sobre la mayoría de las mujeres, a través de una extensión e intensificación de su trabajo (ver Floro, 1995). La primera ha sido más característica en Asia⁵; y la última en África Subsahariana y América Latina⁶. Sugerir que esto es puramente debido a factores internos sería cometer la falacia de composición -competencia internacional implica desigual desarrollo.

La reestructuración con crecimiento es preferible pues conlleva a mayores niveles de empleo y consumo que la reestructuración con estancamiento; pero en ambos casos, la reestructuración supone la subordinación de más y más actividades y gente al cálculo de la ganancia y pérdida financiera y a los caprichos de las fuerzas del mercado, con el riesgo de la pérdida de derechos. En el corto plazo esto podría ser eficiente para obtener los recursos requeridos para servir la deuda y mantener los flujos de repagos al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI), pero de ninguna forma es evidente por sí mismo que sea eficiente desde la perspectiva del mejoramiento de la productividad social para lograr objetivos de desarrollo humano a largo plazo. Esto es porque puede originar una variedad de formas de desgaste de recursos humanos, ya sea a través de forzar el exceso de trabajo o forzar la desocupación, y ambas alternativas conducen a un deterioro de las capacidades humanas mentales y físicas (Elson, 1994a); y también falla en movilizar recursos humanos de formas más creativas y productivas para llenar las necesidades humanas.

El Banco Mundial propone la idea de que mercados desregulados generan «precios correctos» y por lo tanto, promueven un patrón de crecimiento intensivo en trabajo que llenará las necesidades de quienes poseen pequeños capitales y no son propietarios (World Bank, 1990b). Pero un análisis detallado de las externalidades asociadas con la reproducción y uso de la fuerza de trabajo debilita la confianza en esta estrategia. Dasgupta, examinando el asunto desde el punto de vista de la eficiencia física del salario concluye que «en una economía pobre, los mercados por sí solos son incapaces de empoderar a toda la gente dándole la oportunidad de convertir su potencial fuerza de trabajo en fuerza laboral real» (Dasgupta, 1993, p.447). Pagano (1991) enfatizando la especificidad del activo fuerza de trabajo y lo incompleto de los derechos de propiedad sobre estos activos en mercados de trabajo «desregulados»⁷ concluye que un mayor incentivo a invertir en máquinas en vez de trabajadores se originan en los derechos de propiedad del «capitalismo clásico».

En tal estructura de derechos, la mayoría de la gente no tanto elige como colocar su trabajo sino que se mueve de acá para allá, impulsada y rechazada por una marea de acumulación de capital que sube y baja constantemente. Más que una interacción simétrica de oferta y demanda interdependientes, existe una dependencia de un sólo lado de los propietarios de la fuerza de trabajo en relación a los propietarios de capital de gran escala. No importa qué tan bajo sean los salarios, la acumulación de capital tiende a destruir empleos reemplazando a la gente con máquinas, así como a crear empleos vía la expansión de la

5. Hay un fiero debate sobre los factores que condujeron al milagro de Asia del Este y al relativamente exitoso ajuste de los nuevos países industrializados (NIC por sus siglas en inglés), como Indonesia (ver Amsden, 1994). La argumentación se centra en la intervención del Estado contra «haber logrado el precio correcto» en la estrategia industrial. Menor atención ha sido puesta en los mercados de trabajo y en la dimensión laboral del proceso, y en el balance de derechos entre trabajo y capital.

6. Para estudios que esclarezcan las dimensiones de clase y de género de la reestructuración con estancamiento en América Latina, ver Ruccio (1991) y Tanski (1994).

7. Mercados de trabajo «desregulados» son vistos más apropiadamente como mercados de trabajo en los cuales los propietarios de la fuerza laboral tienen pocos derechos en comparación con los propietarios de otros activos.

8. «Los dados están cargados».

producción. Como Marx lo planteó, en su discusión sobre acumulación de capital en el siglo diecinueve:

Esto no es el caso de dos fuerzas independientes trabajando una sobre la otra. *Les des pipes*⁶. El capital actúa en ambos lados a la vez (Marx, 1976, p.793).

Uno puede ver al capital actuando "sobre ambos lados a la vez" en los procesos globales y locales que han lanzado a muchas mujeres jóvenes al sector de manufacturas transables en Asia y el Caribe, lo cual sirve de base a la creciente feminización de la fuerza de trabajo asociada a los PAE (ver Çagatay y Ozler, 1995). Tales procesos comienzan con la destrucción de la oportunidad de trabajo remunerado para las mujeres, y para sus padres, hermanos y esposos. Esto es seguido por la oferta de un nuevo tipo de "trabajo de mujeres", frecuentemente con más altos salarios que los ofrecidos en otros lados, pero con muchas horas de trabajo estresante. Una vez las alternativas de sustento han sido debilitadas o destruidas, las relaciones de género existentes prueban ser maleables. Aún en países como Bangladesh con una tradición de reclusión de las mujeres jóvenes, se encuentran vías para reconciliar el empleo de las mujeres jóvenes en fábricas con las restricciones sociales y religiosas sobre un comportamiento "respetable" (Feldman, 1992). Las esposas e hijas se convierten en activos económicamente más valiosos. Pero la subordinación de las mujeres es reinscrita dentro de la organización de la fábrica, concentrándose éstas en la parte baja de la jerarquía ocupacional en trabajos sin porvenir y con escasa seguridad (Pearson, 1992; Elsony Pearson, 1981). Investigaciones en Taiwan y Corea del Sur muestran que altas tasas de crecimiento industrial orientado hacia la exportación son bastante compatibles con un alto grado de desigualdad de género en remuneraciones y condiciones y oportunidades de empleo (Berik, 1995; Seguino, 1994).

Las mujeres que son lanzadas al trabajo en fábricas orientadas a la exportación tienen, sin embargo, la ventaja de trabajar en un sector en expansión en donde sus salarios pueden crecer en términos absolutos, aunque no en términos relativos comparados con los de los hombres. Esto mismo no es así para muchas mujeres obligadas a trabajar como domésticas y pequeñas comerciantes con remuneraciones decrecientes en un sector estancado; tampoco se cumple para los hombres que son despedidos por reducción de planilla de los trabajos de construcción y de fábricas que producen sustitutos de importaciones para quienes la principal alternativa masculina es, con demasiada frecuencia, los delitos menores (para una más extensa discusión de esto, ver Elson, 1995; Moser, 1992). Más aún, altos niveles de desempleo y marginación del proceso de acumulación de capital no es un mero fenómeno transicional. Está integrado a la estructura interna del "capitalismo clásico", proveyendo medios para disciplinar a los trabajadores en un mercado de trabajo desigual y proveyendo la flexibilidad para rápidas respuestas a nuevas oportunidades de parte de una masa de empresas individuales no coordinadas (Sawyer, 1989; Green, 1988). Pero el desempleo y la marginación también reducen la demanda por producción del sector privado y por tanto se incrementan los riesgos. Esto puede crear un círculo vicioso de estancamiento, deteniendo el compromiso de incrementar la inversión en activos reales (Sawyer, 1989). El intento de recrear las condiciones del capitalismo clásico en África y

América Latina, hasta ahora, no ha provocado un sector privado dinámico y entusiasta de hacer inversiones de largo plazo. Crecimiento estable con pleno empleo a una escala general requiere una diferente reconfiguración de derechos para producir un proceso más inclusivo de agregación de una miríada de decisiones individuales, capaces de internalizar economías externas dinámicas y creando mejores síntesis macro de decisiones a nivel micro (ver Howes y Singh, 1995, para una discusión de este punto en términos de un compacto nacional corporativista; Elson, 1988, considera este punto en términos de socialización del mercado).

La visión del Banco Mundial sobre cuáles estructuras de derechos necesitan ajuste y se están ajustando, es un poco diferente. El énfasis es puesto en la reducción del rol del estado (incluyendo recortes del gasto público) y la remoción de la distorsión de precios, salarios y tasas de interés inducida por las políticas. Esto es visto como un fortalecimiento de la posición independiente de los propietarios de pequeñas y medianas empresas (especialmente agriculturas y manufactureras) y es frecuentemente acompañado por una retórica de «empoderamiento de la gente». La suerte de los pequeños y medianos propietarios de capital productivo, sin embargo, está generalmente relacionada, en la práctica, con la fluctuación de la demanda agregada y de los planes de los propietarios de capital de gran escala (financieros y productivos) de los cuales las pequeñas firmas son, con frecuencia, dependientes para sus insumos y su mercado. Los propietarios de pequeñas empresas de autoempleo; no menos que aquellos que sólo poseen su propia fuerza de trabajo, también se encuentran ellos mismos en mercados en los cuales los dados están cargados contra ellos. En el mundo real hay bastante evidencia como para señalar que la eficiencia a nivel micro no garantiza la sustentabilidad a nivel macro, pero el modelo del Banco Mundial está construido en una forma que elimina esta perturbadora posibilidad.

4. El modelo estándar mínimo revisado

Vayamos ahora al primero de los modelos que debemos considerar. Se dice que el Modelo Estándar Mínimo Revisado (MEMR) es el modelo macro más ampliamente utilizado en el Banco Mundial (Tarp, 1993). Es una variante multisectorial del modelo de crecimiento de dos brechas (ahorro e intercambio externo) desarrollado por Chenery y Strout (1966) sobre la base de la versión de plena capacidad utilizada del modelo de Harrod-Domar. Se utiliza para derivar estimaciones de la ayuda externa requerida para alcanzar objetivos específicos de crecimiento de la producción real, sobre la base de coeficientes de ahorro, importaciones y de incrementos de capital-producto (CICP), estimados o asumidos⁹.

En tanto es un conjunto de ecuaciones que representan un equilibrio, este modelo no especifica algún tipo particular de derechos. No dice nada sobre el punto de quién tiene la propiedad del acervo de capital y como la fuerza de trabajo se reproduce y se moviliza para usar ese acervo. No especifica cómo son generados los ahorros; y cómo fluye el intercambio externo en la economía y quién determina sus patrones de uso. No contiene afirmaciones explícitas sobre los patrones de derechos para los parámetros del modelo y para los procesos a través de

9. No hay muchos materiales publicados sobre los detalles del modelo y cómo éste ha sido usado Junto con la introducción de programas de ajuste estructural; aquí debemos atenernos primariamente a los enfoques presentados por Addison (1989) y Tarp (1993).

los cuales se hace la agregación y se establece el equilibrio. Sin embargo, en la aplicación del modelo, se asumen implícitamente estructuras de derechos y la manera cómo éstas afectan la forma de funcionamiento del modelo.

Aparentemente, es una práctica común iterar el modelo introduciendo una serie de cambios en los parámetros; y asumiendo que el nivel de consumo es determinado residualmente, de tal forma que la brecha de ahorro desaparece y el intercambio externo para las importaciones de capital físico se deja como la restricción (Tarp, 1993).

Razones para esperar cambios en los parámetros durante el curso de los programas de ajuste pueden encontrarse en las condicionalidades de política atadas a los préstamos de ajuste estructural, las cuales se espera reduzcan los coeficientes de capital-producto e importaciones y eleven las propensiones al ahorro, a través de la introducción exógena de reducciones en las distorsiones de precios, que conducen a una reducción del comportamiento de búsqueda de rentas y a un menor compromiso en actividades directamente improductivas.

Esto parte de la premisa de un tipo particular de estructura de derecho, aquella de una «economía mixta» con un gran sector privado guiado por las ganancias y con intereses propios, y un sector público también guiado por intereses propios pero en búsqueda de poder político así como de ganancias financieras (Kreuger, 1974). Los programas de ajuste estructural cambian el balance público/privado de este patrón de derechos en el corto plazo, a través de un cambio de los derechos, por medio de la liberalización del mercado y recortes del gasto estatal; en el largo plazo, a través de un cambio en la dotación de recursos por la privatización de activos públicos.

La presencia de este tipo de estructura de derecho puede, sin embargo, hacer pensar sobre el supuesto de plena utilización de la capacidad. En la aplicación original del modelo de Harrod, se asumió que toda la economía era propiedad privada, negocios buscando beneficios; y en la visión de Harrod, esto plantea importantes problemas sobre el incentivo para invertir -los negocios privados invierten sólo si creen que la inversión está garantizada por sus expectativas sobre la demanda. Crecimiento sostenido con plena utilización de la capacidad era un feliz accidente, pero no había fuerzas sistemáticas operando para lograr esto (ver Walters, 1995). El supuesto de utilización plena de la capacidad es más plausible en una economía en la que quienes toman las decisiones de inversión no tienen que preocuparse demasiado acerca de la tasa de retorno porque existen restricciones presupuestarias blandas y hay un estado que siempre actúa como comprador de último minuto. Estas condiciones son mucho más características de una economía centralmente planificada o altamente dirigida con sectores privados muy pequeños -exactamente lo opuesto a los propósitos para los que los programas de ajuste estructural fueron diseñados.

Entonces existe un grado de incoherencia entre el supuesto de que el modelo puede ser aplicado iterativamente con mejoras en los parámetros resultantes de la liberalización y la privatización, y el supuesto de que la regla de utilización plena de la capacidad puede permanecer inalterada.

Más aún, no se da ninguna atención a la posibilidad de que los PAE puedan conducir a un deterioro de los parámetros. Pero se pueden construir una variedad de escenarios en los cuales esto puede suceder

a causa de la interdependencia de las variables y parámetros que el MEMR toma como independientes. Por ejemplo, el nivel y productividad de la inversión del sector privado puede depender positivamente de la inversión en infraestructura del sector público («*crowding in*» en vez de «*crowding out*») de tal forma que los recortes pueden conducir finalmente a una declinación de la primera. La productividad de las inversiones públicas y privadas pueden depender positivamente del nivel de los salarios y la seguridad laboral y otros beneficios sociales, de tal forma que si la liberalización del mercado conduce a una caída de los salarios y la seguridad laboral, la productividad cae. La propensión de los hogares a ahorrar puede depender negativamente de la disponibilidad de bienes de consumo duraderos importados, de tal forma que la liberalización de las importaciones conduce a una caída de

los parámetros de ahorro. La propensión

depende negativamente de la disponibilidad de rápidos desembolsos de ayuda para apoyar las importaciones. A priori, es difícil decir cual sería más poderoso, el impacto positivo o el negativo de los PAE sobre los parámetros. Pero algunos reconocimientos de potenciales impactos negativos ayudarían a moderar lo que parece haber sido considerado de forma demasiado optimista en relación a los impactos positivos.

Una indiferencia similar se muestra en el supuesto de que el consumo puede ser considerado como la variable residual, sin considerar que la caída en el consumo agregado puede suponer una falla de derechos para mucha gente pobre; y puede tener retroalimentaciones negativas (a través de efectos por el lado de la oferta y de la demanda) en la producción agregada. Esto también puede implicar desorden civil y resistencia violenta a los PAE. Como comenta Tarp, 1993, este supuesto puede no tener sentido ni económico ni político.

Ciertamente, no tiene sentido asumir que todo el consumo es discrecional (Dasgupta, 1993); y es altamente arriesgado asumir que cualquier requerimiento de compresión del consumo puede ser alcanzado sin comprometer el consumo necesario (o productivo) de algunos grupos, como lo han mostrado claramente estudios de pobreza y ajuste estructural (Cornia, Joly y Stewart, 1987).

El papel de la distribución del ingreso en la determinación del producto agregado ha sido recalcado en la macroeconomía estructuralista¹⁰. El comportamiento de la macroeconomía depende críticamente de la distribución del ingreso entre diferentes clases sociales que se asume tienen diferentes comportamientos de consumo y ahorro. Las reacciones a los cambios de política generalmente implican redistribución del ingreso y frecuentemente suponen conflictos entre reclamos que compiten por el producto. El cierre de los modelos estructuralistas puede tomar una variedad de formas. Los dos más comunes son variaciones del nivel del producto (vía el efecto del multiplicador keynesiano) en los cuales los cambios necesarios en el ahorro para cerrar cualquier brecha *ex-ante* es generado primariamente vía un incremento del ingreso; y variaciones en el nivel de consumo vía el ahorro forzado derivado del incremento de precio, el cual excluye del mercado a varios grupos sociales. Cuáles grupos sociales soportan el embate del ahorro forzado depende de la matriz social (Taylor, 1988, p.21). Si los grupos afectados por el ahorro forzado tienen suficiente poder para tratar de contrarrestar ese ahorro con un aumento de sus ingresos monetarios, enton-

10. La economía estructuralista no es un único cuerpo teórico consolidado, sino que comprende una variedad de ideas y conceptos unidos por un acuerdo común sobre la restrictiva utilidad de asumir ciertos supuestos como la competencia perfecta, mercados que funcionan bien y libre movilidad de recursos. Tarp (1993) distingue en los extremos del espectro al «estructuralismo neoclásico», el cual reconoce una serie de restricciones por el lado de la oferta a nivel micro, y al «macro-estructuralismo», el cual enfatiza las limitaciones por el lado de la demanda cuyas causas están cimentadas en las características económicas, sociales y políticas de la sociedad. El «macro-estructuralismo» es ejemplificado por Bacha (1984), Fitzgerald (1988) y Taylor (1989) entre otros.

ces el escenario está preparado para una respuesta estancacionaria, más que para una convergencia en un nivel estable de producto y precios. La macroeconomía estructuralista, sin embargo, no ha enfatizado la diferenciación de clases como factor en la producción, distinta de la distribución del producto agregado.

En general, existen algunos fuertes argumentos que sugieren que todo tipo de procesos no democráticos y no-participativos de toma de decisiones acerca del volumen, colocación y uso de la inversión en los sectores público y privado conduce a una pérdida de productividad social comparada con la que prevalecería bajo relaciones económicas, políticas y sociales más democráticas e igualitarias (Bowles, Gintis y Gustafsson, 1993; Pagano, 1985, 1991; Hodgson, 1988). Por otra parte, puede ser el caso que dada una estructura no democrática y no participativa de control de la inversión, los máximos beneficios de corto plazo para los propietarios del capital sean logrados a través de mercados de trabajo no democráticos y no igualitarios, y procesos de trabajo que sirven para extraer más esfuerzos de la gente en vez de mejorar la productividad dado un monto determinado de esfuerzo. Sin embargo, como demuestra Pagano (1991), aunque dicho sistema pueda ser bueno para las ganancias privadas, es socialmente menos eficiente que formas más igualitarias y democráticas de capitalismo (por ejemplo, formas que ofrecen a los trabajadores más derechos), una vez que las habilidades individuales, la iniciativa y los compromisos de los trabajadores se vuelven importantes. Formas de organización socialmente ineficientes pueden persistir debido a un círculo vicioso de derechos de propiedad, tecnologías y valores que se apoyan mutuamente. Pero al mismo tiempo, hay procesos que operan para desbaratar la estabilidad de ese nexo, dislocaciones causadas por innovaciones tecnológicas (como argumenta Pagano, 1991) y divorcios entre los aspectos monetarios y reales de la economía de mercado de propiedad privada (como argumenta Lebowitz, 1994). Esto provee un espacio de acciones públicas con potencial transformador (Elson, 1992; Young, 1993) el cual debe permitir empujar la sociedad hacia una nueva trayectoria con una nueva estructura más democrática e igualitaria, con control y uso de la inversión socialmente eficientes, que conduzcan a una mayor productividad¹¹, y es también valioso en sí mismo por su contribución a la humanización del desarrollo.

El marco conceptual del MERM no permite un análisis de las transformaciones generadas endógenamente. Es más poderoso en el análisis de las restricciones existentes que en el análisis de las nuevas posibilidades. La única forma posible de considerar mundos alternativos en el marco de este modelo es hacer cambios exógenos a los parámetros.

5. Las relaciones de género y el MERM

El MERM, al igual que todos los modelos de dos brechas, es ciego en relación al género. La falta de consideraciones explícitas no significa, sin embargo, que no tengan rol alguno en la determinación del nivel y la tasa de crecimiento del producto agregado como está descrito en el modelo. Aquí se argumentará que las relaciones de género deben ser introducidas dentro del MERM vía su rol en la determinación de los valores de los parámetros, la composición del gasto y la forma de cierre, a

11, Y para definiciones más adecuadas de productividad que tomen en cuenta las necesidades de preservación de los recursos humanos y materiales y midan la productividad en términos de la efectividad en satisfacer necesidades humanas.

través de la cual las inconsistencias en los planes de los agentes tienden a ser eliminadas. El MERM puede ser también criticado desde una perspectiva de género por fallar en tomar en cuenta las importantes complementariedades entre la inversión pública y la productividad del sector privado, porque la primera apoya la reproducción social.

Consideremos primero el rol que las relaciones de género deben jugar en la determinación de la productividad de la inversión (representado en el modelo por el valor de los CICP). El primer punto a destacar es que la invisibilidad del trabajo no pagado de las mujeres en la reproducción da una falsa impresión de la efectividad de los PAE con respecto a mejorar los CICP. Típicamente, los CICP son calculados a partir de estadísticas que no toman en cuenta inversiones y producto no monetarios en la reproducción social. Las reformas de políticas introducidas en los programas de ajuste estructural aparecen como exitosas en reducir el valor de los CICP, aunque lo que realmente estén haciendo es transfiriendo algunos de los costos de la economía de mercado al sector reproductivo donde son cubiertos a través de trabajo no pagado (Elson, 1991a). Un ejemplo típico sería cambios en la organización del sector salud que conduce a estadías más cortas de pacientes en los hospitales y aparece como estar logrando un mayor nivel de producto por unidad de inversión. Un examen más detallado debe revelar que una estadía más corta en el hospital se corresponde con períodos más largos de convalecencia en el hogar y con mayores gastos de recursos no monetarios en el cuidado del paciente. Aquí las ganancias en productividad son ilusorias -el producto es el mismo, pero hay una transferencia del costo desde el sector público monetario o el hospital del sector privado hacia el sector no monetario de reproducción.

El segundo punto es que la inequidad de género tiende a elevar el valor potencial de los CICP por encima del nivel que prevalecería con relaciones de género más igualitarias. Hay suficiente evidencia que demuestra el sesgo masculino en los derechos para los recursos productivos. El sesgo masculino pone en desventaja a las mujeres en el acceso a y control del crédito y la tierra, en la creación y diseminación de nuevas tecnologías, y en la adquisición de habilidades, destrezas y salud. El sesgo masculino pone en desventaja a las mujeres en el trabajo, los mercados y los procesos laborales intra-firmas, en el acceso a y control de la infraestructura de servicios (energía, agua, transporte, construcción) y en los arreglos intra-hogares para la producción de bienes y la reproducción social de la gente. El sesgo de género excluye las voces de las mujeres de los procesos de las políticas en los cuales se determina el patrón de gastos públicos. Hay bastante literatura sobre todas estas formas de sesgo masculino que no deja dudas de que está ampliamente esparcido y tiene significativo impacto en el bienestar de las mujeresⁿ (Young, 1993; Kabeer, 1994; Agarwal, 1988; Tinker, 1990; Collier et al., 1991; Birdsall y Sabot, 1991). Pero además, la inequidad de género, igual que la inequidad de clase, es una barrera para el uso más efectivo y productivo de los recursos humanos para satisfacer necesidades humanas.

Evidencia cuantitativa puede ser citada para ilustrar este punto con respecto al control sobre los recursos por productores de pequeña escala, particularmente en partes del sector privado. Por ejemplo, Ongaro (1988) observó la adopción de nueva tecnología de granja en la pro-

12. En este campo persiste el debate sobre los procesos a través de los cuales se produce y reproduce el sesgo masculino: hay un desacuerdo acerca de qué tanto es debido a preferencias individuales (tales como prejuicios de los hombres y bajas aspiraciones de las mujeres) y qué tanto es debido a estructuras sociales y normas institucionales. La discriminación y el desaliento pueden ser el resultado de cualquiera o de ambos, y pruebas empíricas convencionales son frecuentemente no concluyentes (Humphries, 1994).

ducción de maíz en Kenya en los años ochenta e investigó el impacto de las relaciones de género en el uso de la tecnología al comparar cómo el proceso de deshierbar afectaba a la producción en hogares con jefatura femenina y hogares con jefatura masculina. Se encontró que en los hogares con jefatura femenina, el deshierbar elevó la producción en 56%, mientras en los hogares masculinos el incremento en la producción fue de sólo 15%. Después de controlar otras diferencias entre los dos tipos de hogares, el estudio concluyó que la explicación más plausible era una diferencia sistemática en el esfuerzo debido a las estructuras de derechos diferenciadas, teniendo las mujeres en hogares con jefatura femenina más incentivo para deshierbar más efectivamente porque ellas controlaban los procesos de su propio trabajo, mientras que las mujeres en hogares de jefatura masculina no lo hacían. Collier comenta que:

si la muestra de Ongaro es representativa de la Kenya rural, la pérdida nacional de maíz por ese efecto de desincentivo es igual a las ganancias obtenida por la aplicación de fertilizantes de fosfato y nitrógeno (p. 7).

El producto también se pierde porque las mujeres productoras de pequeña escala no tienen los mismos derechos que los hombres para acceder a insumos productivos, incluyendo educación. Por ejemplo, otro estudio en Kenya (Moock, 1976) investigó la eficiencia de las mujeres como gerentes de granjas, y encontró que su desempeño fue tan bueno como el de los hombres, pero su acceso a los recursos era más restringido. Sobre la base de los coeficientes del estudio de Moock, se calculó que si las mujeres granjeras de la muestra tuvieran el mismo acceso a los insumos y educación que los hombres, la producción crecería en un 9%. Otro estudio que abordó los frijoles y los guisantes así como también maíz indican que incrementos aún mayores, de alrededor de 22%, serían posibles si las mujeres granjeras tuviesen el mismo acceso a insumos y educación que los hombres (Quisumbing, 1993).

Hallazgos similares se reportaron en un estudio de pequeños detallistas urbanos en el Perú (Smith y Stelcner, 1990). Este estableció que las mujeres eran tan efectivas gerentes de recursos como los hombres. Las empresas con menores montos de capital, sin embargo, tendían a tener retornos de capital mucho más altos en aquellas cuyas propietarias eran mujeres que en empresas propiedad de hombres. Entonces, dirigir los incrementos de capital a través del crédito hacia las empresas propiedad de mujeres, resultaría en una tendencia a incrementar la tasa general de retorno del capital (e *ipso facto* reduce los CICP).

Lo mismo puede argumentarse con respecto a eliminar la discriminación contra las mujeres en los mercados de trabajo. Dicha discriminación ha sido tratada en el análisis económico principalmente como un asunto de equidad, pero también puede ser visto como socialmente ineficiente. Un estudio pionero de Tzannatos (1992) ha demostrado que si la discriminación de género fuera eliminada en los patrones de ocupación y pagos, el producto total, así como el ingreso de las mujeres, se podría incrementar considerablemente.

Contrario a esto, es posible construir escenarios en los cuales crecientes inequidades de género conducirán a un incremento del producto a través de un mayor trabajo de las mujeres, presionado por una

disminución de derechos y un mayor número de responsabilidades. También es posible ver el sesgo a favor de lo masculino en las normas y prácticas institucionales que conducen a crear vínculos de solidaridad y confianza entre hombres, lo que les ayuda a llenar las brechas en los contratos incompletos e incrementar el producto a través de la promoción de mejores equipos de trabajo entre hombres (Cockburn, 1985). Tales efectos también ayudarían a explicar la persistencia de la discriminación de los empleadores, aún cuando estos sencillos modelos basados en preferencias sesgadas contra las mujeres indican que habrá un conflicto entre la maximización de ganancias y la discriminación contra las mujeres. Antes de concluir que existe entonces un intercambio entre igualdad de género y productividad, necesitamos considerar qué tanto estos intercambios son global e intertemporalmente estables, y qué tanto estos son el resultado de «círculos viciosos» localizados y enlazados en el tiempo, pero que podrían ser rotos si son intervenidos apropiadamente. Temporalmente, la gente puede permanecer encerrada en un conjunto particular de patrones de dependencia de relaciones desiguales de género que conducen a que prevalezcan patrones de comportamiento promotores de intercambios adversos entre equidad de género y productividad. Aquí hay claros paralelos con los debates sobre productividad e instituciones económicas democráticas o participativas (ver Bowles, Gintis y Gustafsson, 1993). Mucho depende de si se cree que las preferencias de los agentes son exógenas o endógenas. En tanto estas preferencias sean endógenas, hay mucho más perspectivas de transformaciones institucionales dinámicas que pueden mover a las sociedades de un círculo vicioso a uno virtuoso en el cual la equidad y la eficiencia se refuerzan mutuamente más que reñirse. El punto central es entonces cómo puede alcanzarse tal dinámica de transformación. La visión considerada aquí es que lo que se requiere no es «invertir en las mujeres»¹³ sino invertir con las mujeres en cambios institucionales para cambiar preferencias, percepciones, normas y derechos. Al considerar los costos de esta inversión, se debe recordar que perpetuar las inequidades de género es también altamente costoso, porque requiere gastos que refuerzan el poder masculino sin aumentar la productividad. Sobre esto hablaré más adelante.

Lo que no existe son estudios a nivel macro que revisen evidencias micro sobre inequidad de género y productividad para un país en particular y que intente sintetizar sus hallazgos para establecer algunas estimaciones sobre las implicaciones del fracaso en reducir el sesgo masculino de los CICP a nivel sectorial del país y a nivel agregado; y que indique cuáles formas de sesgo masculino tienen los mayores significados cuantitativos para el valor de los CICP. Esto dependerá en gran medida de la estructura económica, siendo el sesgo masculino en los mercados de trabajo un factor de mucha importancia en la reducción del retorno de la inversión en países cuya producción está principalmente organizada a través del empleo asalariado en corporaciones públicas y privadas; y el sesgo masculino en el mercado de productos y de crédito siendo más significativo en países donde el trabajo por cuenta propia y los pequeños negocios tienen una gran participación en el producto. El Banco Mundial tiene una posición ideal para llevar a cabo un conjunto de estudios de este tipo y relacionarlos con una especificación detallada de los MERM de los países en cuestión. Pero desde hace tiempo, su trabajo sobre género se ha mantenido a nivel micro.

13. "Invertir en las mujeres" es el lema oficial del Banco Mundial (ver World Bank, 1994). Esto refleja un punto de vista en el cual las mujeres son vistas como recursos para el desarrollo, y no como personas para quienes el control sobre los recursos debe ser fortalecido.

Además de los CICP, los otros parámetros importantes de los MERM son las propensiones al ahorro y a las importaciones. Es difícil encontrar evidencia directa que vincule los grados de inequidad de género con los valores de estos parámetros. Pero existe suficiente evidencia que señala que una distribución más igualitaria del ingreso en términos de género conduciría a un patrón de gastos que contribuya a un desarrollo de largo plazo así como a satisfacer necesidades inmediatas.

Dadas las estructuras prevalecientes de relaciones de género, la inversión de los hogares en nutrición, salud y educación de los/las niños/as tiende a ser una responsabilidad de las mujeres más que de los hombres. Existe mucha evidencia, desde todas partes del mundo, que indica que, dentro de los hogares, los ingresos del fondo común se distribuyen de forma incompleta, y también hay diferencias significativas entre el gasto de ingresos controlados por las mujeres y el gasto de ingresos controlados por los hombres. Las mujeres, a diferencia de los hombres, priorizan mucho más el gasto en la nutrición familiar, salud y bienes relacionados con la educación (como uniformes para la escuela, etc.). Los hombres tienden mucho más que las mujeres a gastar parte de su ingreso en consumo de bienes puramente personales como alcohol, cigarrillos, apuestas, bienes de consumo durables de alto nivel y compañía femenina.

Entre los importantes estudios sociológicos y antropológicos están los de Kumar (1979), Guyer (1980), Tripp (1981), Pahl (1983), Dwyer y Bruce (1988) y artículos en publicaciones especiales de *Development and Change* (1987) y *World Development* (1989). Más recientemente, sus hallazgos han sido corroborados por estudios econométricos basados en una nueva clase de modelos de hogares los cuales no tienen una única función de utilidad. De hecho, von Braun (1988) encontró una relación positiva entre la proporción de cereales producida bajo control de las mujeres y el consumo de calorías en los hogares en Gambia. Igualmente, un estudio en Filipinas descubrió que el incremento en la participación del ingreso acumulado por las esposas aumentó la adquisición de calorías y proteínas en los hogares (García, 1990). Un estudio de hogares en Costa de Marfil es particularmente revelador, pues encontró que al duplicar la participación de las mujeres en el ingreso monetario, se elevaba la participación presupuestaria de los alimentos y se reducía la del alcohol y los cigarrillos (Hoddinott y Haddad, 1992).

En un contexto más extenso del MERM que incluya los recursos humanos como determinantes del crecimiento, esta evidencia puede ser interpretada como indicadora de una mayor propensión a ahorrar de parte de las mujeres que de los hombres, e invertir los ahorros en el mantenimiento y mejoramiento de las capacidades humanas. Esta diferencia de género en los patrones de gasto puede ser el resultado parcial de que el altruismo materno incide más que el paterno. Puede ser parcialmente el resultado de asimetrías de información -en tanto que los hombres no están involucrados en el cuidado diario de los/las niños/as, no están bien informados de las necesidades de éstos/as. Esto también puede ser determinado por los esfuerzos para preservar las fuentes existentes de poder y ventaja. Una de las pocas fuentes de poder y ventaja de las mujeres en muchos países es el acceso privilegiado a sus niños/as, especialmente los hijos varones. Las mujeres ahorran e invierten en sus niños/as para ganar y mantener acceso a esos

recursos. Una fuente de poder y ventaja de los hombres en muchos países es el acceso privilegiado a una esfera pública autónoma de la vida, fuera de la familia. Mucho de su gasto de entretenimiento puede ser interpretado como gasto para ganar y mantener su acceso a esa esfera, y la alternativa a la vida familiar que esto ofrece (entre los hombres pobres, esta esfera pública, en las cuales ellos tienen "tiempo libre", puede servir también para reconciliarlos por su falta de poder frente a los hombres más ricos). En ambos casos, se puede establecer una analogía con el comportamiento de búsqueda de renta, entendida como gasto para crear y retener algunas posiciones de ventaja; pero en el caso del gasto de las mujeres en sus niños/as, mucho de éste es directamente productivo; mientras que en el caso del gasto de los hombres en diversión, una considerable proporción de éstos es directamente improductiva (p.e. excesivo consumo de alcohol, tabaco, apuestas) lo que conduce a un desgaste de las capacidades humanas en vez de un mejoramiento, particularmente porque está frecuentemente asociado con violencia contra las mujeres (Elson, 1992). Sería interesante explorar las posibilidades de estimar una escala de pérdida de producción en relación con el PIB que se deriva de la desviación de recursos hacia esas formas de actividad que sirven para fortalecer el poder masculino y al mismo tiempo desgastar los recursos humanos.

Vayamos al punto sobre género y "cierre" del modelo. Como se mencionó antes, aparentemente, el problema de la incompatibilidad *ex-ante* del ahorro y la inversión puede ser manejado si asumimos que el consumo es residualmente determinado para generar cualquier nivel de ahorro necesario a fin de alcanzar los requerimientos de inversión para una meta de crecimiento.

Evaluando este supuesto, un análisis con conciencia de género destacaría el papel del trabajo no pagado de las mujeres en la organización del consumo en el sector reproductivo. Es cierto que exprimir el consumo de los bienes mercadeados puede ser logrado en cierta medida por un incremento del producto de los bienes no mercadeados para autoconsumo. La ropa puede ser cosida en la propia casa en vez de comprarla ya hecha; el pan puede ser horneado en la casa en vez de comprarlo en la panadería; los granos pueden ser procesados a mano en lugar de llevarlos al molino; se pueden cultivar huertas caseras; el trabajo voluntario puede ser movilizadado en esquemas comunitarios de ayuda propia para sustituir las provisiones del sector público. Puede ser posible incluso, al incrementar y disminuir la cantidad de tiempo invertida en trabajo no pagado, estabilizar el total del consumo real, aún cuando ya está cambiando el consumo agregado medido convencionalmente en las cuentas del ingreso nacional. Sin embargo, hay razones para no ser complacientes, por cuanto hay límites al tiempo que puede estar disponible para incrementar la producción de bienes de consumo no mercadeables sin poner en peligro la oferta de exportaciones y los niveles de inversión en capacidades humanas (ver Elson, 1995, para una revisión de algunas evidencias relevantes).

En el corto plazo, el ciclo retroalimentador más importante debe ser la producción de bienes de exportación, en la cual hay un intercambio entre la disponibilidad de tiempo de las mujeres en el sector reproductivo y la producción de cosechas o manufacturas ligeras (ver Darity, 1995, para un modelo de exploración de este intercambio). Esta posible res-

tricción tiende a ser significativamente mayor mientras más grande sea la caída requerida en el consumo, mientras mayor sea la intensidad de las mujeres en la producción de exportación, mientras mayor sea la intensidad de las mujeres en la producción del sector reproductivo, y mientras menor sea el nivel del tiempo que disponen las mujeres para divertirse.

En el largo plazo, otro ciclo retroalimentador puede ser de mayor importancia: aquel entre crecimiento de la participación de las mujeres jóvenes en el trabajo del hogar, el cuidado de los niños, recolectando agua o combustibles, cocinando, etc. y la educación de las jóvenes. Existen algunas microevidencias que señalan que ésta es una causa importante de preocupación (ver Elson, 1995), corroborada por la evidencia a nivel macro de retrasos en la educación de mujeres jóvenes (Rose, 1995). Tales retrasos tienden a afectar adversamente la productividad, así como también los grados de inequidad de género y el bienestar de las mujeres en su conjunto. Aunque el trabajo no pagado de las mujeres puede operar para amortiguar los efectos de los recortes en el consumo de bienes mercadeados, y proveen una explicación para el tratamiento del consumo agregado como residual, este no está disponible de forma ilimitada; y poner demasiado énfasis sobre esto tenderá a tener implicaciones negativas sobre otros componentes de la producción y la inversión, algunos de mediano y otros de más largo plazo. Esto, obviamente, tendrá también implicaciones negativas sobre el bienestar de las mujeres, por la pérdida de tiempo para el descanso y la recuperación.

Caldas en el consumo pueden servir también como mecanismos de cierre en modelos estructuralistas. En presencia de constreñimientos por el lado de la demanda, el equilibrio en los modelos estructuralistas se logra a través del «ahorro forzoso» que es inducido por los cambios en la distribución vía cambios en los precios (Taylor, 1988, p. 28). Tradicionalmente se asume que los ahorros provenientes de los salarios son menores que los provenientes de las ganancias, y que las brechas de ahorro inducen a cambios en los precios que redistribuyen el ingreso a favor de las ganancias, forzando a los hogares que dependen de los salarios a reducir su consumo, y generando mayores niveles de ahorro agregado. Sin embargo, ha sido ignorado el rol del «trabajo forzoso» (p.e. incrementos en el monto de trabajo no pagado en el sector reproductivo) en permitir que se extraiga el ahorro forzoso.

Resumamos ahora este argumento. He señalado que los MERM pueden ser conscientes respecto al género relacionando los valores de algunos parámetros claves y la forma de cierre del modelo, al grado de desigualdad de género. El modelo puede ser iterado con cambios en los parámetros que representen un cambio hacia relaciones de género más igualitarias. Debemos, sin embargo, terminar con una nota de precaución. Los MERM están estructurados de tal manera que pueden inducirnos a ser demasiado optimistas sobre el impacto de mayor igualdad de género en los procesos de producción y gasto sobre el total de la producción y el bienestar humano. Esto es porque no asumen la posibilidad de disparidades entre la oferta agregada y la demanda agregada, y entonces descuidan la posibilidad de subutilización de la capacidad y del desempleo. Puede bien ser, sin embargo, que la institucionalización de una perspectiva de género en los procesos de

política macroeconómica, pueda ayudar a disminuir esas disparidades. Este argumento se discute en la sección final de este artículo.

6. El modelo de ajuste estructural de pequeña economía dependiente

Los macro-cambios en la estructura de asignación de los recursos requeridos- para lograr balance macroeconómico sin sacrificar el crecimiento ha sido analizado por economistas¹⁴ dentro y fuera del Banco, sobre la base del modelo Swan-Salter de pequeña economía abierta. Este modelo divide la economía en dos sectores, los transables y los no transables¹⁵. Se asume que la combinación de la producción de transables y no transables que, dado un conjunto de recursos, puede ser producida, toma la forma de una curva de posibilidades de producción de comportamiento adecuado. El desbalance macroeconómico es presentado en términos de demanda de transables que excede la oferta, cuyas causas pueden ser internas (como la sobre expansión del gasto del gobierno) o externas (como desfavorables shocks comerciales). El ajuste estructural implica traslado de recursos a la producción de transables y un traslado de gastos desde el consumo de transables a través de una combinación de políticas diseñadas para elevar los precios domésticos relativos de los transables en relación a los no transables, y reducir la absorción doméstica de los transables. Adicionalmente, se espera que la desregulación tenga un efecto de incrementar el conjunto de posibilidades de producción a través de la eliminación de la búsqueda de rentas y actividades directamente improductivas (comparable al efecto de reducir los CICP en los MERM). Se espera entonces que el resultado neto sea la restauración de los balances interno y externo con una expansión del producto que se logra a través de un cambio en la estructura de la economía en términos de la división de los recursos entre transables y no transables.

El modelo de pequeña economía abierta ofrece un contraste casi completo con el MERM. Sólo hay dos similitudes importantes -el supuesto de que los ajustes se logran con un conjunto dado de recursos plenamente utilizados, y la escasez de especificaciones formales sobre la estructura de derechos. Pero por otro lado, este modelo ofrece flexibilidad, mientras los MERM ofrecen rigidez; este modelo muestra una eliminación del déficit de Balanza de Pagos con crecimiento del producto y pleno empleo durante un proceso, sin costo alguno, de reasignación de recursos (tradicionalmente presentado en términos de un suave deslizamiento a lo largo de la frontera de posibilidades de producción), mientras los MERM muestran persistentes déficits de Balanza de Pagos y contracción del producto, de tal forma que se requiere ayuda externa para una expansión del producto. El modelo de pequeña economía abierta no provee justificación para la ayuda, por cuanto la economía es presentada con capacidad para un crecimiento liderado por el ajuste, dado el uso de una correcta combinación de instrumentos de política. Se puede pensar en posibles justificaciones en términos de economía política, por ejemplo, la ayuda es necesaria para "persuadir" a desconfiados hacedores de políticas para "lograr los precios correctos", o para compensar a los desposeídos buscadores de renta¹⁶. Pero esto cae

14. Ver Lal (1994) y (1989); Demety & Addison (1987); Gillis et al. (1992); World Bank (1990a).

15. *Los bienes y servicios transables son aquellos cuyos precios dentro del país se determinan por la oferta y la demanda en los mercados mundiales. Se asume que los precios de los mercados mundiales son determinados exógenamente, (y este es el sentido por el cual la economía es pequeña y dependiente). Los no transables son bienes y servicios que no son fácilmente o usualmente transados a través de las fronteras de los países debido a costos de transporte muy altos y a imposibilidad de separación entre producción y consumo. Los ejemplos más comunes se refieren a actividades tales como transporte, construcción, ventas al detalle y servicios de vivienda (Gillis et al., 1992, p. 581). Los precios de estos bienes no transables se determinan por la oferta y la demanda dentro de cada país.*

16. *Discusiones adicionales sobre este punto están más allá del alcance de este documento. Para una discusión más extensa ver Mosley, Hartigan & Toye (1991).*

17. *Lal (1984 y 1989) enfoca sobre la inmovilidad del trabajo y del capital.*

18. *Aunque el enfoque es fundamentalmente neoclásico, debe ser visto como que contiene elementos de un análisis institucional en tanto que trata los roles de género (Lockwood, 1992) y elementos de la perspectiva «estructuralista neoclásica» en tanto que trata las micro-rigideces (Tarp, 1993).*

fuera del modelo. Dentro de éste, como se presenta normalmente, la única manera de que la ayuda pudiera jugar algún rol se basa en la idea de que los precios de los no transables pueden estar sujetos a una caída. Esto abre un espacio para la posibilidad de rigideces a nivel micro que reducen la velocidad de respuesta a las medidas de política¹⁷; y la ayuda puede ser introducida en el marco de la promoción de respuestas más rápidas. Aunque no se especifica alguna estructura particular de derechos, frecuentemente el modelo se aplica de una forma que indica que los agentes cuyas respuestas están en cuestionamiento son campesinos independientes, comerciantes y artesanos, libres de elegir si transferirse de la producción de no transables a la producción de transables. Los constreñimientos de oferta más que los de demanda, son identificados como los posibles problemas; mientras los PAE parecen incrementar la probabilidad de deficiencia de demanda por la reducción del rol del Estado como comprador de última instancia.

El modelo de pequeña economía dependiente no es tan operacionalizable como el MERM por cuanto los agregados que usa no corresponden directamente a las categorías de cuentas nacionales, y las relaciones funcionales que postula no son fácilmente expresables en términos de coeficientes simples. Es un modelo heurístico diseñado para ofrecer un argumento para el uso de un determinado conjunto de instrumentos de políticas más que cuantificar los efectos en una forma operacional. Esta abierto a la crítica en cuanto a que no especifica las relaciones entre la producción de transables y no transables, poniéndolos como sustitutos, cuando en muchos casos son complementarios. El modelo también está abierto a la crítica por cuanto descuida el punto del riesgo. Toma como dados los precios del mercado mundial que enfrenta un país pero falla al no enfatizar que aunque en muchos casos esos precios pueden ser plausiblemente tomados como dados en el sentido de estar exógenamente determinados, éstos no están "dados" en el sentido de ser ciertos o constantes. Muchas economías bajo ajuste, especialmente del África Sub-Sahariana, han enfrentado fluctuaciones y deterioros en los términos del intercambio durante programas de ajuste. Intentos de incrementar la producción de transables pueden amenazar la seguridad de las vidas de la gente. Una tercera debilidad del modelo es que deja por fuera la forma en que la reestructuración tiende a cambiar la naturaleza y composición de la fuerza de trabajo (más que simplemente transferirla de un sector a otro), haciendo algunos elementos redundantes, mientras crea nuevas categorías de trabajadores pagados y reclama nuevos tipos de habilidades y formas de usarlas.

El modelo básico no hace referencias al género. La falta de referencia explícita no significa que el género no juegue un rol en determinar cómo los recursos son transferidos y reasignados en el proceso de ajuste estructural. Economistas feministas y neoclásicos han discutido sobre género en este contexto (Elson, 1989 y 1992; Collier, 1990, 1994). En la próxima sección discutimos el enfoque neoclásico¹⁸.

7. Género en la pequeña economía dependiente: un análisis neoclásico

El análisis neoclásico de género y ajuste de Collier se enfoca específicamente en el tema de «aspectos de género en la asignación del trabajo durante el ajuste estructural» (Collier, 1994). Para Collier, el análisis de género es fundamentalmente un asunto de desagregación. Vale la pena citar aquí un poco el enfoque de su método:

El género es una de las muchas maneras en la cual la información puede ser desagregada y hay una doble razón para hacer esto. Primero, en los ingresos, con frecuencia las mujeres enfrentan diferentes constreñimientos que los hombres. En tanto el ajuste estructural se trata principalmente de constreñimientos cambiantes, si aquellos que enfrentan las mujeres son suficientemente diferentes a los de los hombres, es esclarecedor tratar a los géneros como grupos distintos más que estudiar promedios no diferenciados por género. Segundo, frecuentemente mujeres y hombres tienen propensiones al consumo radicalmente diferentes, en particular de servicios públicos, por lo que cambios presupuestarios pueden tener poderosos efectos diferenciados por género... Debe enfatizarse que el género no es un tópico en sí mismo sino una posibilidad de desagregación a tener en mente cuando se estudia un tema... A veces, la desagregación por género puede no agregar lo suficiente como para que valga la pena. Sin embargo, para algunos temas puede ser útil y para otros esencial... Un corolario de estas razones para un análisis que distingue entre hombres y mujeres es que, generalmente, no existe un pequeño conjunto de «temas de mujeres» que pueda ser añadido a un análisis que, de otra manera, no sería alterado. Más bien, el argumento es que muchos de los temas corrientes de asignación de recursos son mejor entendidos cuando el análisis es desagregado por género (Collier, 1990, pp. 149-150),

Aquí hay mucho con lo que estar de acuerdo, pero hay un peligro de que, al tratar simplemente al género como una forma de desagregar los agentes, las inequidades de género sean localizadas fuera de la economía en normas sociales y psicología personal, y que el tema de la falta de derechos económicos independientes de las mujeres no se considere como central en el análisis. El análisis de Collier identifica los constreñimientos que las mujeres enfrentan en decidir cómo usar su trabajo en términos de los siguientes cuatro procesos:

- (a) discriminación contra las mujeres fuera de la casa,
- (b) copia de modelos de roles de género específicos,
- (c) derechos y obligaciones asimétricas dentro de los hogares que conduce a débiles incentivos para que las mujeres asuman deberes en la producción de cosechas controladas por los hombres;
- (d) el límite de la reproducción [biológica]¹⁹ conducente a confinarlas a un restrictivo rango de actividades económicas que son más fácilmente compatibles con la maternidad.

Una discusión más extensa sobre la naturaleza de esos procesos puede ser encontrada en Collier (1988) y Collier *et al.* (1991) quien hace más explícito el supuesto de que los constreñimientos se originan desde fuera de la economía, en procesos biológicos («la asimetría fisiológi-

19. Collierno distingue la reproducción biológica y la social, pero es evidente por los ejemplos dados — «las demandas físicas del cuidado y alimentación de pecho de los niños», que aquí la «reproducción» significa proceso biológico.

20. «Una característica universal del comportamiento humano: la tendencia a imitar o copiar los roles modelos». (Collier, 1994, p. 286).

21. Aunque la creciente introducción de cargos al usuario significa que la producción del sector público es cada vez más mercadeada.

22. Collier intenta operacionalizar este marco conceptual emparejando su desagregación sectorial de actividades con categorías de actividades encontradas en las estadísticas convencionales del producto nacional. El argumento que, en el caso del África Subsahariana, las manufacturas es el sector de transables protegido, la agricultura de cosechas de alimentos no exportables es el de transables no protegido, y los servicios mercadeados, el comercio y la construcción, el sector de no transables. La producción de cosechas de alimentos pueden, potencialmente, ser de uno de esos tres sectores, dependiendo de las circunstancias del país en particular, y puede ser asignado sólo después haber investigado tales circunstancias. En base a este tipo de aproximación gruesa, es posible aparear los sectores con información de empleo, y hacer algunos estimados del porcentaje de fuerza laboral femenina en cada

ca de la reproducción»; en convenciones y tradiciones sociales sobre roles de género apropiados; y en preferencias individuales, ya sean preferencias discriminadoras contra las mujeres o la misma falta de aspiración de las mujeres para lograr mayores ingresos o estatus. La tendencia de los muchachos a copiar a los hombres, y de la muchachas a copiar a las mujeres es clave para la perpetuación de esos cuatro procesos, todo lo cual apunta en la dirección de que la elección de las mujeres es desigual y desventajosa. No hay un enfoque de contrarrestar la coerción y las presiones que se originan por la falta de control de las mujeres sobre los recursos, que las confina a un limitado rango de actividades. Pero no se permite a las mujeres desafiar y cambiar las normas de género. La potencial idiosincracia de la preferencia está paradójicamente constreñida por una especie de «ley de hierro» de la imitación²⁰.

Collier combina la desagregación de los agentes económicos por género con una desagregación sectorial de actividades en las cuales se distingue entre transables protegidos y no protegidos; y entre producto mercadeable y no mercadeable. Esto último, sin embargo, se identifica solamente en términos de los servicios del sector público²¹. No hay intento alguno de ver la economía a través de los ojos de las mujeres, e incluir el cuidado doméstico y el mantenimiento de los seres humanos como actividad económica significativa. El proceso de ajuste es especificado en términos de la necesidad de mover el trabajo desde los no transables y los transables protegidos a los transables. Se argumenta que el género es una desagregación significativa en este contexto si hombres y mujeres están inicialmente localizados de forma diferenciada entre sectores y tienen diferentes capacidades de movilidad debido a que enfrentan diferentes constreñimientos.

Por ejemplo, las mujeres deben estar desproporcionalmente localizadas en sectores que necesitan contraerse y al mismo tiempo tienen menos capacidad que los hombres para reasignar recursos en sectores que deben expandirse (Collier, 1990, p.152)²²

Contestar a esta pregunta requiere un análisis de «los diversos procesos por los cuales se asignan los recursos controlados por mujeres (primeramente su propio trabajo)» (Collier, 1994, p. 279). Se argumenta que la presencia de dificultades a la movilidad del trabajo de las mujeres tiene impactos adversos tanto en las mujeres como en el logro de un ajuste expansivo. Collier enfoca su atención específicamente en las barreras al cambio de las mujeres hacia cosechas de exportación en África Subsahariana. En este contexto, se argumenta que las restricciones b) y c) posiblemente son importantes. El modelo de Imitación del rol específico de género (restricción b) está llamado a ser un factor de constreñimiento de la adopción de la cosecha para exportación por mujeres cabeza de familia en situaciones donde las cosechas de exportación han crecido típicamente bajo control masculino y son identificadas como cosechas «masculinas». En apoyo a esto, se hacen referencias a un estudio de la adopción del té en Kenya^a (Bevan, Collier y Gunning, 1989) el cual sugiere que en los hogares encabezados por mujeres, la propensión a adoptar el té es la mitad que en los hogares encabezados por hombres (implicando que esto se relaciona con que, habiendo menos mujeres productoras de té, las mujeres carecen de modelos a imitar).

Hay razones para ser escépticos sobre la identificación de la imitación específica de género como factor clave. Puede ser que los campesinos no copien mucho lo que sus vecinos hacen tanto como aprender de esto. Probablemente, el aprendizaje requiere interacción (p.e. preguntando) así como observación, y puede bien haber barreras de género en ese tipo de interacciones entre campesinos y campesinas, a menos que sean miembros del mismo hogar. Además, puede ser que las cabezas de familia femeninas no adopten la exportación de cosechas en el mismo grado que los hombres debido a diferencias no identificadas entre ellas y las cabezas de familia masculinas (como mayor aversión al riesgo debido a mayores responsabilidades directas para el bienestar de los niños). Adicionalmente, las juntas de mercadeo pueden operar fuera de los esquemas de producción, de manera que excluyen a muchas agriculturas de obtener licencias para cultivar, aún si ellas lo desearan.

La otra restricción enfatizada por Collier es la c), derechos y obligaciones asimétricas dentro de los hogares, las cuales resultan en débiles incentivos para las mujeres en hogares con jefatura masculina para invertir más tiempo y esfuerzo en la producción de cosechas para la exportación. Esto ocurre porque los cobros por venta de cosechas de exportación tiende a aumentar para los hogares de jefatura masculina, aunque el trabajo más pesado haya sido realizado por sus esposas. Collier entiende esto como un ejemplo del problema del «agente principal»; pero aunque frecuentemente haya un problema de incentivo de género diferenciado en la producción de cosechas en el África Subsahariana, podemos preguntarnos si está mejor caracterizado como problema de «agente principal». Esto se muestra de una forma mucho más aguda precisamente en circunstancias en las cuales las mujeres no están en una relación de «agente principal» con sus esposos; esto significa que hay más problemas cuando las mujeres no están empoderadas para actuar en nombre de sus esposos en la producción de cosechas de exportación, ejerciendo la autoridad que ellos delegan en ellas²⁴. Cuando las mujeres disfrutan esta autoridad delegada, tal vez en la supervisión de un negocio manejado conjuntamente por la familia, parece haber muchos menos un problema de incentivo y más uno de propensión al trabajo en equipo. Pero la situación de muchas agricultoras en el África Subsahariana es mucho más semejante a la de quien paga impuestos: sus esposos tienen la autoridad de intentar imponer algún pago a sus esposas por servicios de labores en la producción de cosechas, a cambio de lo que serían servicios prestados similares a los ofrecidos por el Estado -como protección contra depredadores, cierto grado de seguridad social, y alguna transferencia de ingreso en efectivo o en especies, no teniendo relación particular con el trabajo hecho. Al igual que muchos de los que pagan impuestos, muchas agricultoras tienden a minimizar su carga de impuesto encontrando evasivas en las estructuras impositivas existentes; y tienden a impugnar la legitimidad de nuevas demandas de impuestos, a menos de que se convenzan de que fluirán suficientes beneficios (o se evitarán castigos). Permaneciendo lo demás igual, muchas mujeres parecen preferir dedicar tiempo de trabajo adicional a actividades en las cuales todo el proceso depende directamente de ellas y están bajo su autoridad, tales como (en muchos casos) la producción de alimentos

sector, y el porcentaje de fuerza laboral femenina de toda la fuerza laboral en cada sector (o la intensidad femenina del sector). Este análisis asume que la transabilidad de un producto y la intensidad femenina de su producción son variables independientes. Sin embargo, puede que este no sea el caso. Mientras "la designación entre transables y no transables depende del costo del transporte" (Collier, 1990, p. 153), los costos de transporte están influenciados por el género. Frecuentemente las mujeres tiene escasos derechos de transporte (Calvo, 1994), de tal forma que las cosechas de alimentos producidas por ellas probablemente son más factibles de ser no transables que aquellas producidas por los hombres.

23. Este estudio manejó la edad y el género de las cabezas de los hogares, la dotación de fuerza de trabajo masculina y femenina de los hogares, la proporción de hogares que producen té, y si los hogares están produciendo café actualmente.

24. *La moderna literatura de agente principal, en contraste con la literatura previa, tiende a elidir las diferencias entre las dos circunstancias.*

(Compare la vieja y la nueva entradas sobre principal y agente en el New Palgrave

Dictionary of Economics, p. 966). De ese modo, mucho se

pierde, como la importancia de la distinción entre aquellos empleados que

están dedicados a actuar a petición de los

propietarios, ejerciendo autoridad delegada a ellos («gerentes») y aquellos empleados que

no están dedicados a ejercer autoridad sino a estar sometidos a ella

(«trabajadores»).

25. *Palmer (1991) también ha presentado una analogía entre la situación de las agricultoras en el África Subsahariana y quienes pagan impuestos, pero ella argumenta que es una obligación comprometerse al trabajo de reproducción social el cual es parecido a pagar impuestos. En este caso, el problema es que el proceso a través del cual esa obligación es impuesta y enfrentada no es directamente comparable con pagar impuestos, por cuanto las mujeres se compro-*

cosechados en campos asignados ellas por sus esposos con ese fin²⁶. En algunas circunstancias, las mujeres tienen suficiente autonomía para hacer valer estas preferencias, y entonces las relaciones de género constituyen verdaderamente una barrera para la transferencia del trabajo de las mujeres de los no transables a los transables. En otras circunstancias, los hombres son suficientemente poderosos para anular las preferencias de las mujeres, o las mujeres sienten que ellas tienen que cooperar con sus esposos para asegurar el futuro de sus niños y transfieren trabajo al sector de producción de cosechas para la exportación. Estudios en Zaire han mostrado ejemplos de ambas situaciones. En Shaba suroriental, donde fueron introducidas variedades de maíz de alto rendimiento, las mujeres continuaron cultivando *manioc* (indispensable para la oferta alimentaria de la familia) en vez de trasladarse a trabajar a los campos de maíz de sus esposos. Sin embargo en el centro y norte de Shaba, las mujeres mostraron ser insuficientemente autónomas para rehusar las demandas de sus esposos sobre su trabajo, y cesaron de cultivar una segunda cosecha de maní y cultivar las huertas familiares (Schoepf y Engundu, 1991, p. 160).

No es necesariamente una causa de celebración cuando las mujeres transfieren su trabajo a la producción de cosechas, por cuanto dicha transferencia puede poner en peligro otros importantes objetivos como la seguridad alimentaria familiar. Esta transferencia no solamente indica débiles constreñimientos de género sobre las actividades económicas de las mujeres. Más que esto, puede significar la presencia de constreñimientos mucho más profundos que aquellos identificados por Collier -los que provienen del ejercicio del poder masculino sobre la capacidad de las mujeres para decidir dónde colocar su propio trabajo, y tratarlo como su propio activo, más que como activo que pertenece, en primera instancia, a sus esposos, padres o familiares masculinos mayores. La debilidad de los derechos de las mujeres se muestra en el hecho de que el trabajo no es, generalmente, un recurso bajo total control femenino. Tal como Jones encontró en sus estudios sobre el cultivo del arroz en el norte de Camerún, «se espera que las mujeres casadas trabajen en los campos de sus esposos si ellas no están trabajando por su cuenta. Si se rehusan a trabajar en las tierras de sus maridos, el riesgo es ser golpeadas!» (Jones, 1986, p.11). Este es un ejemplo gráfico del hecho que las mujeres enfrentan, no sólo constreñimientos sobre el contenido de sus decisiones acerca de cómo usar su propio trabajo debido a sus compromisos de tiempo para la maternidad y las obligaciones del hogar y la producción de subsistencia, sino también sobre hasta qué punto ellas son libres para tomar decisiones de forma autónoma, como resultado de su confinamiento dentro de un conjunto de parámetros establecidos por los hombres y vigilado por mecanismos extramercado. Para muchas mujeres agricultoras del África Subsahariana es el conflicto entre expectativas y obligaciones²⁷. Ellas esperan y están obligadas a producir alimentos para suplir las necesidades de los hogares, y a suplir trabajo para la producción de cosechas de exportación controladas por sus esposos. El conflicto es exacerbado por la baja productividad en las cosechas para el consumo familiar y el poco efectivo que se obtiene por las cosechas de exportación. Esto último persiste frecuentemente a pesar del hecho de que los programas de ajuste estructural están supuestos a mejorar los incenti-

vos para los pequeños agricultores por el incremento de costos de los insumos agrícolas, la falta de crédito para apoyar pagos periódicos a los agricultores y por caídas en los precios internacionales. Probablemente a muchas mujeres se les pide que trabajen más en sus propias tierras y en la de sus esposos. Más que ser estimuladas a transferir trabajo de una actividad a otra, ellas están siendo empujadas y aguijoneadas (metafórica y literalmente) para suplir más trabajo en ambas actividades.

Una razón para este conflicto es que las relaciones de género también afectan la movilidad del trabajo y del tiempo de los hombres, limitando la transferencia a tareas consideradas «trabajo de mujeres», bien sea tareas agrícolas como deshierbar, trasplantar, desplumar o tareas de reproducción social como recoger combustible o agua, o cocinar. La sanción aquí no es violencia doméstica sino la pérdida de la identidad masculina por realizar tareas que no son de hombres, con todo lo que esto implica en cuanto al reconocimiento de la potencia social y sexual. De manera interesante, Collier no señala este tipo de limitaciones en la transferencia del trabajo masculino entre actividades diferentes. Aunque habla sobre género, son las actividades de las mujeres y no las de los hombres, las que son vistas como problemas. Esto es sintomático del hecho de que la economía no es vista desde la perspectiva de las mujeres, aún cuando la variable trabajo sea desagregada por género. El ángulo de visión masculino se muestra porque falla en integrar la reproducción social dentro del modelo como un conjunto de actividades fundamentales para el futuro crecimiento de la economía. Si acaso se menciona el tiempo invertido en el sector reproducción social, sólo es hecho como una limitación a la movilidad de las mujeres hacia el sector de transables, no como una actividad necesaria que apuntala tanto la producción de transables como la promoción del bienestar humano. Palmer (1991) le presta mucho más atención al tema de la reproducción social, en un análisis en el cual, en muchos otros aspectos, es comparable al de Collier²⁸.

El tipo de análisis de género propuesto por Collier establece pocas diferencias con relación a la visión básica del modelo de pequeña economía dependiente. Este simplemente señala que las diferencias de género incrementarán el tiempo que toma transferir los recursos de los no transables a los transables, de tal forma que la economía estará en desequilibrio por más tiempo del que tomaría con una situación de relaciones de género más equitativas. La implicación de política es que los programas de ajuste estructural deben orientarse hacia las mujeres, introduciendo medidas para reducir las barreras para su incorporación en el sector de transables, y proveer más ayuda para amortiguar la economía mientras esas medidas trabajan.

Esto es, además, un análisis desarrollado con la mente puesta en la estructura económica y social del África Subsahariana, con limitada aplicabilidad a otros lugares donde las pequeñas cosechas no son los principales transables. Se dice que en una estructura de derechos en la cual las mujeres no han sido todavía desposeídas de acceso a la tierra por vías extramercado, éstas tienen débiles derechos para insumos complementarios. Para las mujeres esto es tanto una fuente de fortalezas como de debilidades. Tienen una posición atrasada que a menudo es más fuerte que la de las mujeres no propietarias de tierras. Pero su

meten a un gran trabajo de reproducción social para aquellos que son más débiles y tienen menos autoridad, en especial los niños.

26. *Para una discusión más amplia de este punto, ver Roberts (1979), Guyer (1980), Gladwin & McMillan (1989), Whitehead (1990); Kabeer (1991); y Dey (1993).*

27. *Whitehead (1990) se refiere a la «creciente evidencia (en el África rural) de luchas sobre nuevos derechos y obligaciones entre miembros de los hogares: éstas son acerca del uso del trabajo familiar, especialmente el trabajo que es insumo para hacer efectivo las cosechas, acerca de la designación sexual de las tareas y de la distribución del ingreso de los hogares y cómo éste se gasta» (p. 58).*

28. *Más discusión de Palmer está fuera del alcance de este documento, pero vea Elson (1994).*

desconexión de los circuitos de capital significa que existe poco interés en invertir para incrementar la productividad de sus granjas. El aspecto clave sobre género en la reasignación de los recursos durante el ajuste estructural no es la inmovilidad del trabajo de las mujeres, sino la debilidad de las mujeres y el desbalance de derechos, y la carencia de voz en la determinación de las prioridades económicas.

Medidas para mejorar la movilidad de las mujeres desde los no transables hacia los transables son, en cualquier caso, de escasa utilidad si hay una insuficiente demanda de su trabajo en el sector de bienes transables. En muchas partes del África Subsahariana, las mujeres urbanas no parecen enfrentarse a crecientes oportunidades de empleo en la producción de transables, mientras las mujeres rurales que se mueven a producir cosechas para la exportación han visto la erosión de sus ingresos por una caída de los términos del intercambio. El problema radica no sólo en las respuestas diferenciadas de género a los ajustes conducidos por el mercado, sino también en confiar en que los mercados están contruidos para movilizar recursos para la producción. Pero la institucionalización de la perspectiva de género también puede tener un rol que jugar en el mejoramiento de los sistemas a través de los cuales millones de decisiones individuales se agregan para crear una macroeconomía.

8. Género y la economía política de la agregación

La creación de agregados macroeconómicos tales como consumo, ahorro, inversión y producto nacional bruto no es simplemente el trabajo de estadísticos del gobierno. Las cuentas nacionales representan procesos reales de agregación en los cuales los planes de millones de gente que toman decisiones son sintetizados vía la operación de una variedad de transacciones monetizadas en los sectores públicos y privados. Si esos planes no «suman» (p.e., no son compatibles) algunos tendrán que ser cambiados; y la forma en que esos planes son cambiados depende, entre otras cosas, del patrón de mando sobre los recursos (o estructura de derechos). Los modelos macroeconómicos reflejan esto en la forma en que trazan el cierre del modelo. Aquellos con pocos derechos contarán menos y los procesos de agregación reflejarán las prioridades de aquellos con más fuerte control de los recursos.

El proceso de agregación resultará mas probablemente en un patrón macroeconómico de producción sostenible de empleo y producto que satisfaga las necesidades de las personas si es un proceso socialmente inclusivo, que impulse un grado de mutualidad y reciprocidad capaz de internalizar externalidades y mire más allá de las ganancias de corto plazo (ver Elson, 1988; Howes y Singh, 1995). De esta forma, el análisis macroeconómico debe preocuparse de la matriz social dentro de la que se encuentran insertos los procesos macroeconómicos (Taylor 1988). En todo el mundo, las mujeres y las organizaciones de mujeres tienden a ser relativamente excluidas de los roles independientes en la matriz social. Su inclusión sobre una base autónoma puede perfectamente hacer una importante diferencia en institucionalizar una perspectiva que reconozca interdependencias no reveladas ni por las transacciones del

mercado ni de la burocracia, y pone más énfasis en la reciprocidad y la construcción de consenso -no porque las mujeres estén esencialmente más sintonizadas con esas percepciones, sino porque sus experiencias de vida las hacen proclives a tales visiones. Como Gita Sen indica:

Una perspectiva de género significa reconocer que las mujeres están en el cruce entre la producción y la reproducción, entre la actividad económica y el cuidado de los seres humanos, y por lo tanto entre el crecimiento económico y el desarrollo humano. Son trabajadoras en ambas esferas - las más responsables y por lo tanto las que más arriesgan, las que más sufren cuando las dos esferas tienen propósitos cruzados y las más sensibles a la necesidad de una mejor integración entre ambas (Sen, 1995, p.12).

Tal creencia en el potencial transformador de institucionalizar una perspectiva de género en la matriz social en la cual están enclavados los procesos macroeconómicos, es central en la estrategia de la red DAWN de mujeres activistas en el Sur (ver DAWN, 1995). Dicha institucionalización requiere algo más que el acceso de las mujeres a los procesos de construcción de políticas. Requiere un cambio en la estructura de los derechos de tal forma que los dados no sigan cargados contra quienes no son grandes propietarios del capital. Para acceder a la probabilidad potencial de ganancias de la institucionalización de la perspectiva de género, la construcción formal de modelos tiene que ser complementada con un análisis institucional comparativo a nivel nacional e internacional que considere el género como una variable que interviene en todas las partes del sistema de las cuales emergen los resultados macroeconómicos.

9. Conclusiones

La conciencia de género en el análisis macroeconómico requiere que le demos un vistazo a los modelos económicos desde el punto de vista de la vida de las mujeres, quienes dedican mucho de su tiempo al trabajo no pagado en reproducción social así como a trabajo pagado en producción; y que reconozcamos las relaciones desiguales de género como una variable que interviene estructurando procesos económicos a niveles macro, meso y micro. Los modelos que instruyen el diseño de los programas de ajuste estructural son ciegos al género. Sin embargo, hemos mostrado que posiblemente el género tiene un rol significativo en la determinación de los parámetros y procesos de cierre de los modelos usados para examinar la perspectiva del crecimiento y los requerimientos de ayuda, y que su importancia se acentúa si ampliamos el marco hasta incluir la inversión en capacidades humanas y en reproducción social. También hemos considerado el modelo utilizado para analizar la reasignación recursos de no transables a transables y la incorporación del género en este marco vía la desagregación por género de los agentes económicos y el postulado de la movilidad diferencial de género. Nuestra conclusión fue que este enfoque sobre la conciencia de género es limitado por la falta de apreciación que tiene del rol que juega el trabajo de las mujeres en la reproducción social, produciendo un insumo vital para la producción de transables y no transables; digamos, la fuerza de trabajo. El ajuste estructural sostenible requiere inversión en reproducción social, no meramente la transferencia de tra-

inversión en reproducción social, no meramente la transferencia de trabajo desde los no transables. Adicionalmente, más significativa que la movilidad diferencial de género en relación al trabajo es la persistencia de segregación de género en las actividades de reproducción social y en la producción de transables y no transables; esto, en conjunto con la persistencia de un sesgo masculino en la estructura de derechos que limita el control que las mujeres tiene sobre los recursos, y aún sobre su propio trabajo.

Una limitación de ambos modelos que hemos discutidos es su desprecio al desperdicio de recursos y al empobrecimiento que resulta de una demanda agregada deficiente, de procesos de decisiones no democráticos y de gastos no directamente productivos que sirven para fortalecer el poder masculino. Hemos argumentado que esta pérdida de recursos podría disminuir tomando medidas para lograr un sistema de relaciones de género más igualitario. Aunque el mantenimiento de inequidades de género puede conducir muchas veces a mayores ganancias en el corto plazo, también tiende a generar efectos negativos que impiden el proceso de reestructuración para un desarrollo sostenible en el largo plazo. El resultado de políticas macroeconómicas depende de la matriz social de género que la contiene. Pero esta matriz, en principio, puede ser cambiada en una forma que promueva políticas macroeconómicas más efectivas y mayores igualdades de género. •

Paul Krugman: «Vendiendo prosperidad»

Juan Jované (*)

El reciente libro de Paul Krugman publicado bajo el sugerente título de «Vendiendo prosperidad»¹, es una muestra de cómo un reconocido académico, con una alta capacidad científica y de formalización conceptual, es capaz de transmitir en una forma sencilla y profunda una interesante visión sobre los hechos recientes que caracterizan a la economía norteamericana, así como de los debates teóricos y políticos que los acompañan. Se trata de una parte de la obra de Krugman que se corresponde con las reflexiones ya adelantadas en su trabajo «La era de las expectativas limitadas»², las que ahora se amplían y enriquecen. En ambos libros el autor, más que su método usual de construir un modelo específico para tratar de entender los rasgos básicos de una nueva situación determinada y realizar una reflexión ordenada sobre el tema, hace uso de la argumentación bajo la forma más libre y abierta de un ensayo, por medio del cual el lector se informa y es invitado a pensar tanto sobre los desarrollos recientes de los acontecimientos económicos y sus implicaciones, como sobre el debate observado en el desarrollo más actual de la teoría económica. Ambos hechos, desde luego, quedan vinculados por los problemas de la formulación y la aplicación de la política económica.

La temática específica sobre la que Krugman construye toda esta visión del devenir de la realidad y del desarrollo del debate económico, está dada por la problemática de las relaciones entre los economistas y los políticos, tal como se observa en la sociedad norteamericana a partir de finales de la década de los sesenta. Aquí la hipótesis de partida es que en dicha situación, con sus problemas de estancamiento relativo, bajo crecimiento de la productividad, ampliación de la pobreza, la desigualdad y, en definitiva, de la frustración, los políticos tienen una necesidad de interpretar los intereses de los electores en relación a los grandes temas que se debaten. Dado que los ciudadanos corrientes, como posibles votantes, no tienen una idea clara de la naturaleza de los problemas que los aquejan y de lo que significan sus intereses en relación a estos, dejan un espacio para que los políticos busquen beneficiarse generando «interpretaciones de la realidad» que llenen esa demanda de sus posibles electores. Se trata, podríamos añadir nosotros, de la aparición de una nueva mercancía con valor político: una visión de la realidad y de los intereses involucrados que movilice al electorado. Entonces, los políticos estarían ávidos del aporte de economistas, esto

1. Krugman, Paul, *Vendiendo prosperidad Sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1994.

2. Krugman, Paul, *La era de las expectativas limitadas*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1991.

(*) Economista panameño, catedrático en la Facultad de Economía de la Universidad de Panamá, y Director del Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES) de la Red CRIES.

es de personas que se dediquen a pensar y escribir sobre economía, que puedan apoyar esta actividad por medio de ideas que, a decir de Krugman, «puedan empaquetarse».

Frente a esta demanda del ambiente político, de acuerdo al autor, existirían dos tipos de economistas. Los primeros son los que él llama los «profesores». Estos, que generalmente habitan el mundo universitario, estarían dedicados en buena parte a los «juegos académicos».

Sin embargo, también habrían logrado ciertos avances científicos en el conocimiento de la materia, aún cuando entienden que los mismos son limitados, por lo que sólo pueden servir en algunos casos, que seguramente son los menos, para dar consejos seguros sobre política económica. Se trata así de un medio en que el carácter tentativo de los conocimientos es plenamente reconocido. Con estas características nos encontramos con un grupo que por sus particularidades no es el más útil para los fines de los políticos.

El segundo tipo de economista, que generalmente habita el mundo de los centros de creación de opinión pública, quienes, además, muchas veces provienen más bien de ciencias sociales afines, son los que Krugman llama los «vendedores de política económica». Estos dotados de menos conocimiento de la realidad y de la ciencia económica, y probablemente por eso mismo, son capaces de hacer diagnósticos simples, carentes de sutilezas y hasta ayunos de realismo, pero expresados en un tono de plena seguridad. Así mismo, son capaces de argumentar sobre ese mismo tono en torno a soluciones casi siempre caracterizadas por su radicalidad. Según estas, basta la aplicación de un conjunto de ideas muy sencillas, y de una clara decisión política, para solucionar los problemas más abigarrados de la esfera de la economía, la que de nuevo recuperaría su magia del progreso. Nos encontramos ahora sí, frente a un grupo con capacidad de llenar las necesidades antes planteadas de los políticos.

Los vendedores de prosperidad, vale la pena añadir, si bien sienten el desprecio del hombre práctico con respecto a los sectores más académicos, gustan de apoyarse en la autoridad de estos últimos, o de aparentar ser «profesores», con el fin de lograr una mayor credibilidad. Esta última, como es de esperarse, resulta un activo importante en términos de la valorización que pueden adquirir frente a los políticos. No es extraño que en este contexto los vendedores de políticas económicas se monten sobre una sobresimplificación de las ideas académicas, mostrándolas en forma radicalizada y hasta fundamentalista.

Armado de estas hipótesis, y haciendo referencia a la presencia de un movimiento pendular en términos ideológicos, lo que considera que es una regularidad observable en la práctica, Krugman se lanza en un análisis que lo lleva a recorrer a través de diez capítulos, los principales hechos ocurridos en la economía norteamericana a partir de finales de la década de los sesentas hasta nuestros días. En estos se practica buscando una interpretación sistemática, coherente y profunda de los mismos, a la vez que las interpretaciones más comunes se someten a una dura crítica. La realidad aparece así con una nueva luz, con la que no sólo se avanza en aclarar la trama de las determinaciones, sino que, además, se detectan aquellas áreas de la misma que siguen siendo tema abierto de discusión por carecer de una explicación adecuada.

Es así que al referirse al problema de las causas de la pérdida en el crecimiento de la productividad y las dificultades conexas, el autor señala que «la verdadera respuesta es que *no lo sabemos*»

En el mismo movimiento en que se investiga la evolución de la realidad y su significado Krugman logra de manera extraordinaria hacer un amplio, si bien no completo, recorrido sobre las más importantes discusiones en el ámbito de las doctrinas económicas contemporáneas. Esto, también con un amplio sentido crítico, se hace distinguiendo aquello que tiene un verdadero valor científico y académico de lo que no lo es. Este es, sin lugar a dudas, uno de los rasgos más interesantes del libro en la medida que permite al lector no especializado una visión bastante amplia de toda una serie de adelantos y debates actuales en torno a la teoría económica, la que además se expresa en términos accesibles.

La exposición se abre con la crítica de algunos economistas, que Krugman califica de conservadores -que en el lenguaje más cercano a nosotros podríamos llamar neoclásicos o neoliberales- sobre la doctrina Keynes, dominante sin rival hasta finales de los sesenta. Entre estos críticos se destacan los nombres de Milton Friedman³, quien argumenta que no es posible elevar el nivel de empleo a partir de la intervención del Estado, así como el de Martin Feldstein y sus ideas conservadoras sobre los impuestos y las finanzas públicas. Sin embargo, una vez que los conservadores con Reagan a la cabeza toman el poder, no son estos académicos los que van a jugar el papel clave en la formulación de la política económica. Este papel lo van a jugar los llamados «economistas de la oferta», quienes darán una forma todavía más extrema y fundamentalista a las ideas del «libre mercado». Entre los autores más conocidos de esta corriente estarían Arthur Laffer, el padre de la curva que lleva su nombre, así como Jude Wanniski⁴.

El fracaso del proyecto conservador (neoliberal), la persistencia en la incapacidad de retomar tasas de crecimiento superiores de la productividad, la ampliación de la desigualdad y de la condición de pobreza, etc., significaron ya para los años ochentas una reacción crítica frente al pensamiento dominante en esta época. Esto llevó a una renovación del pensamiento Keynesiano, ahora bajo la forma de la llamada «Nueva Macroeconomía Keynesiana»⁵, a la aparición de lo que podemos llamar la «Nueva Teoría de Comercio Exterior»⁶, así como a otros desarrollos que en general ponen en duda el funcionamiento perfecto de los mercados, y en los que la acción del Estado puede llegar a jugar un papel más activo que las visiones conservadoras.

En las condiciones de los noventa en la que los Demócratas logran hacerse nuevamente con la presidencia de los Estados Unidos, de acuerdo a Krugman parece que el problema se vuelve a repetir. Se trata ahora no de los vendedores de política que proponían la economía de la oferta, sino de otros de nuevo cuño. Estos estarían tipificados por lo que el autor llama la corriente del «comercio estratégico», quienes en lo básico conciben a los Estados Unidos como una especie de gran compañía que compete con otros países a nivel internacional. Para estos autores, el camino a seguir sería el de aplicar el concepto de planeación estratégica empresarial, concepto que estuvo de moda en el mundo de los consultores empresariales, al impulso de la competitividad de la economía norteamericana. Entre los autores que Krugman incluye en esta visión se encuentran Robert Reich⁷ y Lester Thurow⁸.

3. *El lector no especializado podrá encontrar un resumen del pensamiento de Friedman, realizado, además, desde una perspectiva cercana al mismo en: Butler, Eamon, Milton Friedman. Su pensamiento económico, Editorial LIMUSA, México, D.F., 1989.*

4. *Entre las pocas publicaciones disponibles en español de economistas de la corriente ofertista se encuentra la siguiente recopilación: Raboy, David (compilador), Economía de la oferta, Editores Asociados Mexicanos, S.A., México, D.F., 1984*

5. *Una recopilación de los principales trabajos muy formalizados de esta corriente se encuentra en: Mankiw, N. Gregory y Romer, David, New keynesian economics, (vol. 1y2), The MIT Press, cuarta reimpression, Massachusetts, 1993.*

6. Véase por ejemplo: Krugman, **Rethinking international trade**, The MIT Press, Massachusetts, 1994.

Una versión menos formalizada se puede encontrar en algunos de los capítulos de: Krugman, Paul y Obstfeld, Maurice, **Economía internacional Teoría y política**, McGraw-Hill, tercera edición, España, 1995.

7. Reich, Robert, **El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI**, Javier Vergara Editor, S. A, Buenos Aires, 1993.

8. ThurOw, Lester, **La guerra del siglo XXI (head to head)**, Javier Vergara Editor, S.A, Buenos Aires, 1993.

9. Véase por ejemplo: Krugman, Paul, **Competitiveness: a dangerous obsession**, en *Foreign Affairs*, marzo/abril de 1994.

10. Véase: **The Fight over Competitiveness**, Clyde V. Prestowitz, Lester Thurow, Rudolf Scharping, Stephen S. Cohén; Paul Krugman repite, en *Foreign Affairs*, Julio/agosto de 1994.

Krugman, vale la pena añadir, ha mantenido una crítica abierta y activa hacia varios de los autores de la corriente del «comercio estratégico», con lo que se demuestra que el mismo ha tomado muy en serio la necesidad de enfrentar lo que él entiende que es una reedición de los problemas causados por la presencia de quienes considera vendedores de políticas⁹. Estos autores, desde luego, han reaccionado a dicha crítica defendiendo sus propias posiciones¹⁰. Se trata, sin embargo, de una polémica cuyo desarrollo rebasa los límites de esta reseña.

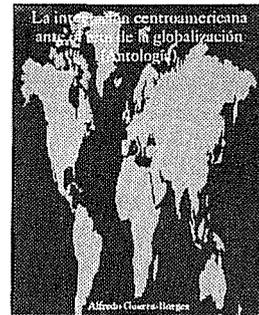
Nos encontramos, en definitiva, con un interesante estudio en el que los aspectos del análisis concreto de la realidad y la polémica en torno a la ciencia económica son sintetizados de forma magistral, dando lugar a un notable ensayo. Reconocer esto, sin embargo, no nos exime de llamar la atención sobre dos elementos faltantes a nuestro juicio. El primero de ellos se refiere a que el estudio de las posiciones recientes sobre la economía se hubiera enriquecido con el desarrollo de algunas tesis fundamentales sobre el crecimiento vinculadas con las innovaciones y el cambio tecnológico. Krugman aún cuando menciona la importancia de Paul Romer en este campo, no desarrolló su pensamiento. El segundo faltante es, a nuestro juicio, todavía más importante. El mismo se refiere a que el argumento carece de una explicación clara de la vinculación entre las doctrinas de los economistas, adoptadas por los políticos, con los intereses de las corporaciones multinacionales, o con algunos otros sectores importantes de productores, quienes a diferencias del votante común, sí tiene claros sus intereses. Esto, probablemente, sea pedirle mucho a un autor como Krugman, ya que le estaríamos exigiendo un análisis basado en la vinculación entre los hechos y los intereses materiales con las formas ideológicas.

Consideramos que la lectura del libro de Paul Krugman que hemos comentado es un hecho obligado para todo aquel interesado en las ciencias sociales que pretenda tener una visión completa de las tendencias de las «economías desarrolladas», así como del desarrollo de las polémicas más recientes vinculadas a la teoría económica. Por la forma elegante y amena del libro se trata de una tarea placentera. •

La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)

Publicado en Julio de 1996 en Managua, Nicaragua, por la Editorial CRIES (Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales) este libro reúne una selección de trabajos de Alfredo Guerra Borges, investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

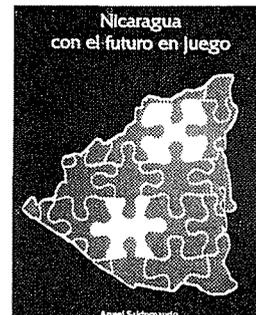
Los textos seleccionados cubren una temática que va de lo general a lo específico, a los temas que tienen una particular relevancia en el debate actual. Se abre, asimismo, un espacio consagrado al pasado de la integración regional, perspectiva histórica desconocida cada vez más, incluso por no pocos de los que tienen responsabilidades técnicas y políticas en la integración regional. El libro concluye con diversas reflexiones sobre hechos que en no mucho tiempo probablemente sean historia también: los desafíos planteados a Centroamérica por la perspectiva de su integración con países de mayor dimensión económica. Los trabajos incluidos en el libro muestran los problemas con mucha franqueza y sin inhibiciones convencionales. Con su publicación, la Editorial CRIES pretende que su lectura mueva a la discusión constructiva, de todo lo cual pueda derivarse la gradual definición de una alternativa específicamente centroamericana y gran Caribeña, motivación principal del quehacer de CRIES.



Nicaragua con el futuro en juego

Libro de Ángel Saldomando, economista y analista político. La Editorial CRIES lo publicará en Managua, Nicaragua, durante el mes de septiembre de 1996. Trata sobre la transición política en Nicaragua, abarcando el período histórico entre la pérdida del gobierno sandinista y el ascenso a la Presidencia de Doña Violeta Barrios de Chamorro, electa por el voto popular. Se trata del fin de una época que estuvo signada por turbulentos y dolorosos acontecimientos donde, en Nicaragua, un proyecto político de nuevo tipo realizó esfuerzos para tratar de encontrar una respuesta genuina y autóctona a su condición de país empobrecido. Tales esfuerzos duraron poco tiempo, pues Nicaragua no pudo sustraerse del escenario de la Guerra Fría.

En 1990, coincidiendo con la caída del bloque socialista, llega al gobierno la Señora Chamorro, En el país se crean nuevas perspectivas y expectativas para el futuro; sobre ellas pesan, sin embargo, incertidumbres e inestabilidad debido al precario equilibrio político entre las fuerzas gobernantes y las fuerzas de oposición al interior del país. El libro se inserta en esta nueva situación y hace un esfuerzo, con bastante rigor, por conocer la viabilidad de esta transición, efectuando para ello un análisis que parte de las transformaciones



realizadas durante la época sandinista, la fragilidad jurídica de las mismas, así como las transacciones que tuvieron lugar para y después de la toma de posesión del Gobierno Chamorro, igualmente el autor analiza las posibilidades de gobernabilidad partiendo de la política que se viene aplicando en el marco de la concertación, recomposición y nuevas perspectivas de los partidos políticos, sindicatos y ejército, dentro de un nuevo escenario internacional. Esta nueva publicación de CRIES representa un esfuerzo de brindar a los lectores y lectoras un análisis objetivo, sereno y fundado que les permita conocer las dificultades y fortalezas que se presentaron en ese período tan crucial de la historia nicaragüense; período en el cual, el destino de la transición ha permanecido como una disyuntiva latente entre democracia e inestabilidad. El análisis tiene la virtud de reflexionar sobre el camino recorrido y lo que falta aún por recorrer.

Nicaragua: gobernabilidad democrática y reconversión militar.

Publicado en 1996 en Managua, Nicaragua, por el Centro de Estudios Estratégicos de Nicaragua y el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales; compilado y editado por Oscar-René Vargas. En este libro se presentan diferentes trabajos de militares retirados, académicos y dirigentes políticos que analizan el pasado reciente y el nuevo papel que el Ejército Nacional de Nicaragua debe de tener en la actual coyuntura política, y la interacción entre militares y sociedad civil. Incluye una diversidad de temas, escritos por personas de diferentes signos políticos e ideológicos, cuya intención es contribuir a que la institución militar evolucione y se transforme en una institución con mayor funcionalidad y de servicio en un mundo cambiante y en un país empobrecido.

La entrada en vigencia de las Reformas Constitucionales de 1995 y la aprobación del Código Militar permitió el reconocimiento inquestionable de la legitimidad de las Fuerzas Armadas y proporcionó el marco teórico necesario para el desarrollo permanente y profesional de las mismas. Varios de los autores coinciden en señalar la necesidad de definir una estrategia de seguridad nacional. Se debe establecer una estrategia global del país y, evidentemente, la estrategia de las Fuerzas Armadas se tiene que enmarcar en la estrategia nacional. Entre las nuevas funciones del ejército -aparte de las de defensa de la soberanía nacional- se incluyen: el combate contra el narcotráfico y la defensa civil en caso de catástrofes naturales; la lucha por la preservación del medio ambiente y la activa participación del ejército en labores de acción social. El reto que se plantea es determinar cuáles serán las reconversiones que todavía hay que impulsar dentro de las Fuerzas Armadas para garantizar la gobernabilidad democrática en Nicaragua e iniciar la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder civil. El libro intenta contribuir al conocimiento de la estructura y organización del ejército, y a romper cierta reticencia de los militares para aceptar la opinión de los civiles en temas militares. Es su propósito también, dar a conocer y promover análisis profundos sobre temas militares, para ampliar el proceso de diálogo entre civiles y militares y motivar el acercamiento de posiciones entre los políticos de todas las orientaciones ideológicas.





La condicionalidad en las relaciones internacionales: ¿sirve para la protección de los derechos humanos?

Recientemente publicado en Bogotá, Colombia, por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). El libro se divide en cuatro secciones. En la primera se da una mirada al contexto de la condicionalidad, es decir, de la globalización, en el nuevo orden mundial, la dependencia, etc; igualmente se problematiza a propósito del concepto mismo de democracia, sobre los derechos humanos en los países desarrollados y la visión de éstos en el mundo árabe. En la segunda sección se presentan diversos análisis concretos de la condicionalidad a partir de miradas que van desde Europa occidental a Europa oriental, de Latinoamérica y el Caribe a Asia. En la tercera sección se presentan diversos análisis jurídicos sobre la problemática de la condicionalidad en el marco de las Naciones Unidas, la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos. Finalmente, a manera de anexos, están incluidos algunos documentos que pueden facilitar la comprensión de la temática, dada la permanente referencia a ellos a lo largo del libro.



¿Devaluación de la política social?

Publicado bajo el sello editorial de Amaroma Editores en el mes de mayo de 1966 en Guadalajara, Jalisco, México. Coordinado por Enrique Valencia Lomelí, este libro incluye a diversos autores y es una coedición de varias instituciones.

Dos géneros recorren las cinco partes del libro: los trabajos de índole más estructural que intentan analizar problemáticas como la pobreza o el modelo económico reinante en los momentos actuales; y los trabajos de índole más coyuntural que se refieren al inicio del sexenio del Presidente de México, Ernesto Zedillo. La primera parte, El contexto político, se adentra en la complicada situación de la gobernabilidad y la transformación de la democracia, temas directamente relacionados con la economía, la política social y sus alternativas; la segunda parte, El contexto macroeconómico, profundiza en los aspectos de empleo, salariales y de finanzas públicas, y sus lazos con la política social; la tercera parte, Pobreza y política social, enfrenta el necesario análisis de las acciones realizadas por el programa de Solidaridad (PRONASOL) que se implementó durante el sexenio del Presidente Carlos Salinas, de la redefinición de la política social del régimen actual y del espinoso tema de la descentralización, además del estudio de las características de la pobreza en México y en Jalisco, y de la relación pobreza-género en sus aspectos económicos y culturales. La cuarta parte, Políticas sectoriales, incluye diversas investigaciones sobre la descentralización educativa y del sector salud, enfrenta los problemas de inseguridad-habitat y juventud-violencia y, por último, el de los menores trabajadores; la quinta parte, Debate de las alternativas presenta una propuesta de política económica. Además de este Debate, varios de los estudios presentados -especialmente en la tercera y cuarta partes- asumen la discusión de alternativas de políticas frente a la pobreza y ante los problemas sociales detectados.

Publicaciones recientes de CRIES

Libros

- **Centroamérica: El futuro de la integración económica**
George Irvin y Stuart Holland, 1990, 231 p. (con DEI, Costa Rica)
- **Panamá: Crónica de una agresión**
Enrique Ortego, 1990, 96 p. (con DEI, Costa Rica)
- **Pequeños países periféricos en América Latina**
Pedro Vuskovic y René Escoto, 1990, 107 p. (con Nueva Sociedad, México)
- **Revolución y política alimentaria: Un análisis crítico de Nicaragua**
Brizio N. Biondi-Morra, 1991, 342 p. (con Siglo XXI, México)
- **La triangulación Centroamérica-México y Estados Unidos**
Rodrigo Jaubert, Gilberto Castañeda, Jesús Hernández y Pedro Vuskovic 1991, 212 p. (con DEI, Costa Rica)
- **La utopía del estado mínimo: La influencia de la AID en las transformaciones funcionales del estado costarricense en los años ochenta**
Carlos Sojo, 1991, 89 p.
- **El retorno de la AID: el caso de Nicaragua**
Angel Saldomando, 1992, 124 p.
- **El poder intangible: La AID y el estado salvadoreño en los años ochenta**
Breny Cuenca, 1992, 252 p.
- **La mano visible del mercado: La asistencia de Estados Unidos al sector privado costarricense en la década de los ochenta**
Carlos Sojo, 1992, 113 p.
- **La AID en Guatemala: Poder y sector empresarial**
Jorge Escoto y Manfredo Marroquín, 1992, 166 p. (con AVANCSO, Guatemala)
- **AID y las transformaciones globales en El Salvador**
Herman Rosa, 1993, 133 p.
- **Nicaragua y el FMI: El pozo sin fondo del ajuste**
Adolfo Acevedo, 1993, 178 p.

● **Café amargo: Pequeños productores de Centroamérica y crisis cafetalera**

Welvin Romero y Finn Hansen, 1993, 214 p.

● **El ajuste que no ajusta**

CRIES/Asociación de Comunicación Popular, 1993, 56 p.

● **Alternativas campesinas: Modernización en el agro y movimiento campesino en Centroamérica**

Klaus Tangermann e Ivana Ríos (coordinadores), 1994, 320 p.

● **Somoza: Expediente Cerrado**

Claribel Alegria y D.J. Flakoll, 1994, 150 p.

● **Masacre en la selva**

Ricardo Falla, 1994, 240 p.

● **La transformación neoliberal del sector público**

Trevor Evans (coordinador), 1995, 292 p.

● **Structural Adjustment and the Public Sector in Central America and the Caribbean**

Trevor Evans, Carlos Castro and Jennifer Jones, 1995, 246 p.

● **Relaciones Europa-Centroamérica: Ayuda externa y comercio desfavorable**

Finn Hansen, 1996, 104 p.

● **La integración centroamericana ante el reto de la globalización (Antología)**

Alfredo Guerra-Borges, 1996, 187 p.

Por salir

● **Centroamérica: Nuevos escenarios e integración regional**

Alfredo Guerra-Borges

● **Nicaragua con el futuro en juego. La transición política 1990-94**

Angel Saldomando

● **Políticas económicas en los noventa: el caso de El Salvador**

Roberto Rubio, José Víctor Aguilar, Joaquín Arriola

● **Políticas económicas en los noventa: el caso de Panamá**

Juan Jované

● **Políticas económicas en los noventa: el caso de Nicaragua**

Oscar Neira Cuadra y Patrick Dumazert Zonijoly

● **La economía política del desarrollo sostenible en Centroamérica**

Charlotte Elton (coordinadora)

● **Transición y Reconversión militar en Nicaragua, 1990-96**

Roberto Cajina

Cuadernos & Documentos

de trabajo

- **Política de ajuste en Nicaragua: Reflexiones sobre sus implicaciones estratégicas**

Mario Arana, Richard Stahler-Sholky Carlos Vüas, marzo 1990, 145 p.

- **El caso de República Dominicana: Deuda externa y crecimiento económico**

Miguel Ceara Hatton, agosto 1991, 48 p.

- **La deuda externa de Honduras; de renegociación en los 80 hacia condonación en los 90**

Ion WalkeryHugoNoéPino, agosto 1991, 32 p.

- **Los actores externos en Centroamérica: presencia y proyectos**

Pedro Vuskovic, octubre 1991, 48 p.

- **El Salvador: fuerzas sociales y sus propuestas**

Aquiles Montoya y Julia Evelyn Martínez, octubre 1991, 16 p.

- **Honduras: los actores sociales y sus proyectos**

Hugo Noé Pino y Mario Posas, octubre 1991, 19 p.

- **Canjes de deuda: ¿Solución viable?**

Leonardo Garnier, Carlos Heredia, Onésimo Mola y Lorenzo Cardenal, octubre 1991, 74 p.

- **Los Swaps sociales: implicaciones para los organismos civiles**

Carlos Heredia, 1991, 51 p.

- **Conversión de deuda: el caso dominicano**

Onésimo Moría, 1991, 15 p.

- **«Debt swaps», medio ambiente y desarrollo sostenible**

Lorenzo Cardenal, 1991, 8 p.

- **Nicaragua: hiperinflación y desestabilización. La política económica 1988 a 1991**

Osear Neira y Adolfo Acevedo, 1992, 123 p.

- **La iniciativa para las Américas y el Tratado de Libre Comercio: consecuencias para la cuenca del Caribe**

Yasmine Shamsie, noviembre 1992, 24 p.

- ® **Nicaragua: an introduction to the economic and social situation**

Trevor Evans, mayo 1993, 25 p.

- ® **Crisis cafetalera: impacto en pequeños productores y alternativas para comercialización**

Welvin Romero y Finn Hansen, octubre 1993, 24 p.

- **Algunas implicaciones de los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial ESAF y el ERC-11 para el país y la sociedad nicaragüense**

Adolfo Acevedo, marzo 1994, 32 p.

- **Los problemas de la pacificación en Nicaragua: recomposición de grupos armados y conflictos sociales**

Ángel Saldomando y Elvira Cuadra, febrero 1994, 39 p.

- **Las relaciones entre la comunidad europea y Centroamérica en los años noventa; ¿continuidad, reactivación o cambio?**

José Antonio Sanahuja, 1994, 63 p.

- **Deuda externa a la búsqueda de alternativas para el desarrollo en Nicaragua**

Patrick Dumazert y Osear Neira, agosto de 1994, 43 p. (con Nitlapán, Nicaragua)

Por salir

- **Deforestación y frontera agrícola en Nicaragua**

Cristóbal Maldidier y Tupac Antillón, Instituto de Investigaciones y Desarrollo Nitlapán, Universidad Centroamericana (UCA-Nicaragua)

- **La cuenca hidrográfica del Canal de Panamá; posibilidades de un desarrollo sustentable**

Carmen A. Miró, Jorge Castilla y Alvaro Uribe

- **El impacto de las políticas de ajuste estructural sobre el medio ambiente en Honduras**

Ilan Walker, Jenny Suazo, Alisan Thomas y Jean-Pois Herold.

Postgrado Centroamericano en Economía (POSCAE), Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH)

- **Ajuste estructural y sostenibilidad agrícola en Panamá: el caso de las exportaciones no tradicionales**

Andrés Achong Paz

- **La economía de la explotación maderera en la región oriental de Panamá: Darien**

Gersán Joseph G., Alvaro Castillo y Ginella García Cano

Revista Pensamiento Propio

Coordinadora Regional de Investigaciones Económica y Sociales (Cries)

La revista *Pensamiento Propio* se publica tres veces al año (en abril, agosto y diciembre).
Pensamiento Propio is issued three times a year (in april, august and december).

PRECIOS DE LA SUSCRIPCIÓN ANUAL

Prices for a one-year subscription

Nicaragua	US\$ 22.50
Centroamérica	US\$ 30.00
México y El Caribe	US\$ 33.00
Estados Unidos, Canadá y América del Sur	US\$ 33.00
Europa	US\$ 42.00
Asia y Australia	US\$ 45.00

Estos precios incluyen gastos de envío por vía aérea.

These prices include postage by air mail.

Para suscripciones o si desea información sobre canjes de *Pensamiento Propio* con instituciones y bibliotecas, favor escribir a / For subscription orders or for information concerning exchange of *Pensamiento Propio* with institutions and libraries, write to:

Cries

Revista Pensamiento Propio

De la Iglesia El Carmen, 1 cuadra al Norte

Apartado 3516

Managua, Nicaragua

Fax: (505) 2 28 12 44; Tel. (505) 2 28 13 12 - 2 28 30 92

e mail: cries@nicarao.apc.org.ni

ORDEN DE SUSCRIPCIÓN/SUBSCRIPTION ORDER

Favor escribir con letra de imprenta o a máquina/ Please fill in using print letters or typewriter

Fecha/date _____

Adjunto cheque o giro bancario número _____

Attach check or money order number

del Banco _____ Por la cantidad de _____

from the Bank of

for the amount of

a nombre de Cries, como pago por mi suscripción por un año a: *Revista Pensamiento Propio*
payable to Cries for my one-year subscription to: *Revista Pensamiento Propio*.

Nombre/Name _____

Dirección/Address _____

Ciudad/Estado/Código Postal _____

City/State/Postal Code

País/Country _____

Membresía de CRIES

GUATEMALA

- *Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales de Guatemala (AVANCSO)*

EL SALVADOR

- 0 *Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)*
- 0 *Tendencias*
- ▷ *Programa Salvadoreño de Investigaciones sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA)*
- 0 *Instituto para el Desarrollo Económico y Social de El Salvador (IDESSES)*

NICARAGUA

- 0 *Instituto de Investigaciones y Desarrollo Nítlapán-UCA*

COSTA RICA

- 9 *Centro de Capacitación para el Desarrollo (CECADE)*

PANAMÁ

- *Centro de Capacitación y Desarrollo Social (CECADES)*
- *Centro de Estudios y Acción Social de Panamá (CEASPA)*
- *Centro de Investigación y Docencia de Panamá (CIDPA)*

CUBA

- *Centro de Estudios sobre América (CEA)*

HAÍTÍ

- *Centre de Recherche et de Formation Économique et Sociale pour le Developpement (CRESFED)*

REPÚBLICA DOMINICANA

- *Centro de Investigación Económica para el Caribe (CIECA)*
- *Centro de Investigación para la Acción Femenina (CIPAF)*
- *Centro de Investigación y Promoción Social (CIPROS)*

BARBADOS

- 0 *Caribbean Policy Development Centre (CPDC)*

La Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES) es una red de centros de investigación en Centroamérica y el Caribe. Nació en 1982 y actualmente participan activamente unos 15 centros en toda la región. El objetivo principal de CRIES es contribuir a la construcción de un modelo de desarrollo social para los países y territorios del Gran Caribe, que sea equitativo y sostenible en términos económicos y ambientales.

El Gran Caribe está integrado por todos los países y territorios de Centroamérica, el Caribe, México, Colombia y Venezuela. El sustento de esta concepción reside en la matriz económica y social común que tienen las sociedades de estos países y territorios, y que se refleja en sus problemas y retos; así como en la idea de que la viabilidad de las alternativas en estos tiempos de globalización y de consolidación de megabloques de naciones, demanda la construcción de amplios e inclusivos espacios regionales de concertación y coordinación que posibiliten una activa y sana reinserción de la región al entorno internacional.

Por otro lado, un modelo alternativo de desarrollo que beneficie a las grandes mayorías sólo puede construirse desde abajo y desde adentro de la sociedad, sustentado en la participación activa y democrática de las organizaciones sociales y populares, representativas de todos los sectores, principalmente de los más excluidos. CRIES se vincula a tales sectores y organizaciones para contribuir a su fortalecimiento interactuando y acompañándoles en el proceso de construcción de opciones viables y en la incidencia en las políticas económicas y sociales.

CRIES desarrolla actividades de investigación, participación en foros y actividades regionales, publicaciones, formación, difusión de información y promoción de las telecomunicaciones.



**Pensamiento
propio** nueva
época