

# Alternativas para el Desarrollo

Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE)

El Salvador

## Declaración de Oaxaca:

## El Marco de una Alternativa al Ajuste Estructural

### 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.

*Este documento fue compilado por Karen Hansen-Kuhn (The Development GAP) y Carlos Heredia (Equipo PUEBLO). Los autores son: Humberto Campodónico (DESCO); José Cazanga Solar (CECADE); Maria Clara Couto Soares (IBASE); Carlos Heredia (Equipo PUEBLO); Atherton Martin (The Development Institute); Fátima Mello y Wania Sant'Anna (FASE); Efraín Morcada (POSCAE); Oscar Netra (CRIES); María Onestini (CEDEA); Víctor Osorio (RMALC); Juan Manuel Reveco (RECHIP); Roberto Rubio Fabián y Joaquín Arriola (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'.*



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 sector 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

---

*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... se encontraba de nuevo postrado.*

---

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 dife-

rencia 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 evi-

dentados 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 período corto de transición, tal vez de dos a tres años. Esta estimación ha sido modificada repetidas

veces, para extender el período a cinco o diez años. Recientemente, un economista del Banco Mundial admitió que podría transcurrir una generación

---

*Recientemente, un economista del Banco Mundial admitió que podría transcurrir una generación antes de que los beneficios del ajuste llegaran a la población mayoritaria. Esta población ya no puede esperar más.*

---

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 am-

biental. 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 Africa 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

---

*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.*

---

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

---

*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.*

---

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 gobierno, 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.

---

*Debe incluirse el análisis del impacto diferenciado sobre la mujer de los proyectos y programas de desarrollo.*

---

Tales organizaciones deben enfatizar la profunda diversidad existente en cada sociedad, inclu-

sive 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, i.e., 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 económico 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 de 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 produc-

ción 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 en 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 microregionales 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 finan-

cieros 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

---

*No es suficiente formular políticas sectoriales o regionales; es preciso tomar en cuenta las condiciones y necesidades microsectoriales y microregionales y diseñar, junto con representantes de esos sectores, políticas específicas que respondan a éstas.*

---



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 jefes 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 una mayor participación en la toma de decisiones tanto a nivel familiar

---

*Es esencial el alivio de la carga de trabajo doméstico y reproductivo que recae unilateralmente en la mujer.*

---

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 sociales 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 requiere 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 auto-gestión 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

---

*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.*

---

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

---

*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.*

---

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

---

*Como una agricultura cada vez más diversificada crea nuevos puestos de trabajo, la población rural resultará beneficiada.*

---

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 fortaleciendo 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, aumentaría 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

---

*La producción agroindustrial descentralizada crearía puestos de trabajo en ciudades secundarias o zonas rurales, generando ingresos y mercados en el sector rural.*

---

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 industria 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 satisfazan 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 produc-

---

*El sector de la pequeña empresa, por ejemplo, no necesariamente exige una política proteccionista, sino una política de desarrollo.*

---

tividad, en la calidad de los productos, la incorporación de tecnología, mejoras en la situación organizativa y la calificación de recursos hu-

manos. 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

---

*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».*

---

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, merecen 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

---

*En particular, hay necesidad de nuevos mecanismos que reviertan el actual cuadro de precariedad de las mujeres en el mercado de trabajo.*

---

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 miembras 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-AN. 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 «sobrepotejada» industria nacional con la competencia internacional; también se

---

*La banca se debe transformar 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.*

---

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 la deterioración 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 cambiaria 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 recursos 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 aquéllas 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 pre-determinado 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 restric-

ciones necesarias y distribuir pérdidas. También implica la existencia de una burocracia calificada y la inserción del Estado en el sector privado, complementando

---

*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.*

---

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

---

*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.*

---

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

buna 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.

---

*La mejor política social es una adecuada política económica.*

---

## **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, instru-



mentación 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.

\* \* \*

Alternativas para el Desarrollo es una colección de monografías propositivas sobre temas de interés para el desarrollo económico-social de El Salvador y la región centroamericana, publicada por la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), como parte de su labor educativa orientada hacia los protagonistas del desarrollo económico y social del país.

Agradecemos la cooperación de HIVOS para la realización de esta publicación.

Dirección: Apdo. Postal 1774,  
Centro de Gobierno, San  
Salvador, El Salvador.

Tel/Fax: 226-6887

Correo electrónico:  
funde@es.com.sv

FUNDE

Apdo. Postal 1774

Centro de Gobierno

San Salvador, El Salvador

IMPRESOS

CORREOS DE  
EL SALVADOR  
SAN SALVADOR

REDUCCION DEL 50%  
TARIFA SOBRE IMPRESOS  
(Servicio Interno)  
RESOLUCION MINISTERIO DEL INTERIOR  
de fecha 7 de julio 1975