

Revista Centroamericana de Administración Pública



ENERO - JUNIO 1982

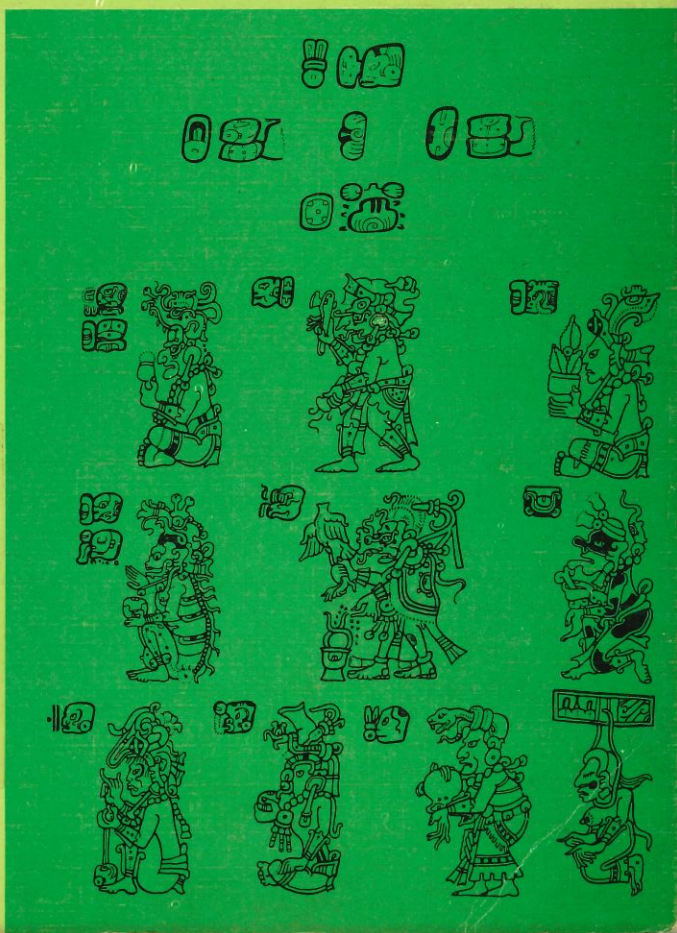
REV_CEN_(C.R.I.A)

Año 1982 Núm.2



R09274

2



*Revista Centroamericana
de Administración Pública*



Instituto Centroamericano de Administración Pública

2 Enero - Junio 1982

Director: Carlos Cordero d'Aubuisson

Editor: Vinicio González

Comité Editorial: Gilberto Flores
Róger Churnside
Mario Solórzano M.
Rethelny Figueroa
Edelberto Torres-Rivas

Diagramación: Pedro Parra

Unidad de Producción: Denia de Corrales

Unidad de Impresión: Efraín Quesada

Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, Apartado 10.025, San José, Costa Rica, C. A.

Los precios de suscripción anual (dos números) para 1982-1983 son los siguientes:

- Países del istmo centroamericano: US\$6.00
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Venezuela: US\$10.00
- Resto de países de América y Europa: US\$12.00

INDICE

Página

TEORIA ADMINISTRATIVA

FORMAS DE ADMINISTRACION EN LAS
SOCIEDADES PRECOLOMBINAS
Y COLONIALES DE AMERICA HISPANA
Luis Pedro Taracena A.

9

LA EMPRESA PUBLICA COMO INSTRUMENTO
DE POLITICA ECONOMICA
Philippe Faucher

45

ASPECTOS SOCIOPOLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

POLITICAS TECNOLOGICAS Y SU IMPACTO
EN LAS EMPRESAS PUBLICAS
LATINOAMERICANAS
Warren (Win) Crowther

75

LA LEGITIMIDAD DE INTEGRACION
DE LOS SERVICIOS PUBLICOS
DE SALUD EN COSTA RICA
Vinicio González

123

ENSAYOS Y PROYECTOS

PRESENCIA DE BELLO EN LA INTEGRACION CULTURAL LATINOAMERICANA	189
Felipe Herrera	
PLANIFICACION INSTITUCIONAL: ESQUEMAS DE UNA ALTERNATIVA PARA EL PRESENTE	207
Arlette Pichardo Muñiz Rodolfo Vargas Vásquez	
HACIA UNA ESTRATEGIA DE COOPERACION TECNICA HORIZONTAL EN CENTROAMERICA	221
Mario Solórzano Martínez	

INFORMACION

EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP	229
Julia de la O	
LOS AUTORES	235

FORMAS DE ADMINISTRACION EN LAS SOCIEDADES PRECOLOMBINAS Y COLONIALES DE AMERICA HISPANA

Luis Pedro Taracena A.

Introducción

El propósito del presente estudio se inscribe dentro de los objetivos del Proyecto del Instituto Centroamericano de Administración Pública para estimular el análisis histórico del desarrollo administrativo e institucional en las sociedades del Istmo. Análisis que favorece la comprensión de los antecedentes y formas de organización social sobre las cuales se han estructurado las diversas formas de administración pública a lo largo del devenir político, económico y social de la región, y cuya naturaleza interesa conocer con mayor propiedad para contribuir a mejorar la producción de bienes y servicios que hoy día se suministran en los sectores públicos. Entre otras condiciones positivas que se asocian a los frutos de una adecuada comprensión e interpretación histórica en el campo administrativo e institucional, destaca también la apertura de oportunidades para ganear concepciones y técnicas de gestión y administración públicas de origen local. Apertura que se funda en la captación misma de las raíces culturales, la evolución en las formas de composición estructural de las sociedades y las circunstancias políticas y sociales que constituyen desafíos permanentes para la generación de alternativas de racionalidad de beneficio colectivo.

La exposición del estudio se ha dividido en dos partes. La primera cubre las sociedades precolombinas en América, enfocadas a partir del análisis de las sociedades Maya, Azteca e Inca. La segunda atiende el examen de la América Colonial, subdividiendo la temática en breves acápites que van desde la descripción de la relación colonial y las formas de explotación, hasta la enunciación de los rasgos de crisis e intentos de recuperación en la sociedad colonial. En el intervalo expositivo se analiza la composición social y etno-económica, la estructura administrativa y las instituciones de control y regulación coloniales y las funciones de la Iglesia en tal proceso. Al final se

incluyen algunas conclusiones de ambos períodos del acontecer histórico de hispanoamérica, a fin de recapitular los aspectos de mayor relevancia, discutidos en esta breve exposición de un proceso mayor de largo aliento.

1. Las Sociedades Precolombinas en América

El continente americano antes de la colonización y conquista europea mostraba un mosaico de sociedades desperdigadas a lo largo de su vasto territorio. Cada una de ellas presentaba también diversidad de formas organizativas, culturales, económicas y sociales. Desde tribus fuertemente aferradas a las características de las eras prehistóricas, hasta sociedades-imperios que abarcaban extensas zonas bajo sus dominios. Prestaremos atención a los grandes imperios, debido a que ellos denotan las características más definidas y complejas en sus formas organizativas y por lo tanto, el control de sus dominios implicaba cierto nivel de administración.

Particularmente son tres los pueblos en que nos detendremos, pues resumen las variantes y elementos comunes que permiten sacar conclusiones a los intereses de nuestro tema. Los Mayas que renacen con gran esplendor en las regiones selváticas de la Península de Yucatán en México y la región norte de Guatemala. Los Aztecas que formaron un imperio alrededor del lago de Texcoco y se extendieron a lo largo del Valle Central del actual México, y por último los Incas quienes dejaron su huella en las montañas y costas sudamericanas, desde Chile hasta Colombia abarcaban sus linderos y cuyo centro el *Tewantisuyu* (el ombligo del mundo), ubicado en Cuzco, símbolo del imperio más poderoso de la época prehispánica.

Estas sociedades se caracterizan por encontrarse en procesos de cambios importantes en su interior, en reacomodos y lentas transformaciones que hubieran conformado un desarrollo histórico distinto, pero la conquista europea cambió radicalmente su sentido y le imprimió otra dinámica. El conocimiento que se tiene de ellas es aún poco profundo,¹ y he ahí muchas de las dificultades de su estudio, pero nos permite ir delineando conclusiones importantes que avancen en el conocimiento de ellas.

1.1 Los Mayas

Poco sabemos en realidad de esta cultura a pesar de las diversas investigaciones que existen sobre ella.² La forma de su desarrollo histórico y su aún inexplicable desaparición nos ha dejado vacíos profundos en su conocimiento.

Los arqueólogos han especificado tres grandes épocas de desarrollo Maya, más por características arquitectónicas, que por el conocimiento de su



historia. La primera era, pre-maya, responde a los primeros vestigios de su civilización y cuya data aunque no puede precisarse con exactitud, parece ubicarse alrededor del año 300 A. C. Florece posteriormente el llamado Viejo Imperio que dura hasta el año 987 D. C. y surge luego un tercer periodo, que finalizará hasta la conquista española, sin presentar la grandiosidad de sus predecesores.³

Las características del pueblo Maya muestran ya el desarrollo de una sociedad compleja, que gravitaba alrededor de la agricultura, presentando formas sedentarias y ciertos aspectos urbanos. En esta sociedad se generó una cultura básicamente religiosa, con un avanzado conocimiento intelectual, especialmente matemático, astronómico y arquitectónico. El carácter religioso constituía en sí el elemento principal que cohesionaba a la sociedad, reflejándose con gran claridad en las formas de organización social engendradas.

Los Mayas no constituyeron nunca un imperio en el sentido político de la expresión, es decir, sustentado en un poder centralizado en la figura de un soberano único y cuyo poder e influencia se extendiera a otros pueblos. Aunque no se ha definido con claridad ese aspecto, parece que los Mayas eran una sociedad lingüística, cultural y social articulada alrededor de diversas ciudades y territorios con gran autonomía entre sí. Algunos autores dan la idea de una confederación de ciudades-Estado,⁴ comparándola analógicamente con la sociedad griega. Sin embargo, creemos que dicha suposición no clarifica diversas interrogantes y que si bien la analogía puede ser útil en términos generales, habría que tomar en cuenta ante todo que la ciudad era un conjunto religioso, centro motor de los profundos lazos sociales de la vida cotidiana de los Mayas. En sus últimos periodos, comienza a vislumbrarse un cambio importante en las formas de sedentarización y aquellas ciudades-templo, inician la transformación a complejos urbanos y ciudades como entes políticos.

Más difusa aún es la caracterización de la confederación, en la medida que no tenemos mayor conocimiento de las interrelaciones de los diversos grupos Mayas en las que, no obstante, puede notarse una constante rivalidad y conflicto interno. Como ejemplo, esta categoría de confederación puede observarse en la llamada Liga Mayapán (del 987 al 1441 D. C.), en donde se encuentran formas de desarrollo de un poder centralizado bajo la égida de la ciudad de Mayapán, pero que como tal no pudo lograr romper con las autonomías de las otras ciudades y terminó por disgregarse y disolverse en medio de fuertes pugnas internas.

Diversas han sido las hipótesis respecto a la no formación del imperio, obscurecidas aún más por los inexplicables abandonos y éxodos de ciudades y regiones enteras, quizá promovidas por un profundo sentimiento fatalista religioso y por la difícil transformación de las formas sociales primitivas a las

más desarrolladas, las cuales no dieron como resultado la formación de una sociedad estable y altamente centralizada como las otras grandes sociedades que estudiaremos.

Los Mayas no fueron un pueblo pacífico como muchos han querido presentarlos atraídos por la grandeza de sus conocimientos intelectuales.⁵ Al contrario, como muchos pueblos de la antigüedad la guerra era parte vital de su economía. Pero hay que tener en cuenta, que la región Maya se encontraba aislada del conjunto de sociedades americanas, en una vasta planicie rodeada de mar y montañas y que sólo atravesaron por motivos comerciales. Se sabe que tenían cierto desarrollo del comercio; las investigaciones actuales han demostrado la existencia de utensilios y cerámica Maya en las islas del mar Caribe e incluso en las costas de Colombia. Ese aislamiento determinó que incluso las invasiones sufridas terminaron por ser integradas y asimiladas por los Mayas. Un ejemplo de ello fue la invasión de tribus mexicanas hacia los años 1100 D. C., y cuyo resultado fue la asimilación de valores culturales, arquitectónicos y sociales que no produjeron cambios sustanciales en la sociedad Maya.⁶ Lo importante es que en este caso la guerra no estuvo vinculada a la expansión hacia otros pueblos, sino más parece estar relacionada con los conflictos intermayas. La constitución de ciudades y regiones autónomas así nos lo sugieren. La característica de su agricultura basada en la producción del maíz, por medio de técnicas de cambio constante de terreno y cierto nivel de irrigación, en un suelo de agotamiento rápido por sus particularidades ecológicas y por el sistema de roza (quema de vegetación crecida en el terreno para su posterior uso agrícola) nos hace pensar que muchas de las rivalidades se daban alrededor de la expansión de la zona agrícola y de la obtención de tributos.

Otra idea que ha surgido alrededor de los Mayas es que era una sociedad teocrática, cuyo centro de poder culminaba en un estrato religioso. En realidad esto no necesariamente se agota en tal representación, ya que aunque es correcto afirmar que la religión era indudablemente el elemento ideológico básico de la sociedad Maya, lo cual ocurre también en las otras sociedades que estudiaremos; también es correcto calificar que las deidades representaban simbólicamente a la naturaleza y estaban vinculadas estrechamente, más con las necesidades agrícolas que con las actividades de guerra, por las circunstancias de aislamiento que hemos señalado.

En cuanto a la estructura social y formas organizativas no existe en realidad un conocimiento profundo, pero algunas características de tales aspectos indican que la sociedad Maya se encontraba jerarquizada y que habían profundas divisiones en los grupos sociales. Existía también una separación entre las funciones civiles-militares y la religiosa. Esta última se encontraba supeditada a la primera. La figura principal y centro del poder recaía en el *Halach Uinic* (El Hombre Verdadero) o también llamado *Ahau* (Soberano-

Señor), que era una especie de soberano territorial, cuyo cargo era hereditario dentro de una misma familia. El *Halach Uinic*, representaba al Estado y tenía funciones legislativas y judiciales; formulaba la política interna y externa y era encargado de nombrar a los jefes de pueblos y aldeas, ayudado por un Consejo formado por los Principales, sacerdotes y consejeros especiales. El *Halach* era también la principal figura religiosa, aunque no se sabe a cabalidad cuáles eran sus funciones. Se cree al respecto que eran más bien rituales, en la medida que existía también un Gran Sacerdote (*Ahuacán*), quien formaba parte del Consejo y dirigía la jerarquía religiosa. A su vez el *Halach* representaba la máxima figura militar.

Los funcionarios siguientes, los *Bataboob*, tenían funciones ejecutoras de las decisiones del *Halach* y del Consejo, dentro de las ciudades, pueblos o territorios que les correspondían; a su vez eran los jueces encargados de recaudar los tributos. En época de guerra un *Bataboob* era nombrado *Nacoin*, es decir una especie de comandante militar. Continuaba una jerarquía de cargos públicos de carácter local, donde estaban primeramente los *Cuch Caboob*, a las órdenes del *Bataboob*, integrando los consejos locales, sin tener derecho a recibir los tributos. Su número variaba según la cantidad de población bajo la jurisdicción del *Bataboob*. Los *Ah huleboob* eran los ayudantes directos en las funciones del *Bataboob*, en quienes delegaba éste las atribuciones de agentes del orden, recaudación directa de tributos, empadronamientos y conscripción militar. Los *Ah halpopoob*, cuyas funciones no están del todo claras, eran los intermediarios entre la gente del pueblo y el *Halach*, a su vez tenían funciones al interior del palacio, así como cargos que giraban en torno a los ritos y bailes ceremoniales. Por último estaban los *Tupiles*, especie de alguaciles policiales, directamente encargados de mantener el orden con respecto a los diversos conflictos locales.

La estructura sacerdotal era menos diversificada. El *Ahuacán*, dirigía una organización de múltiples actividades que giraban alrededor del templo, relativas a los rituales, sacrificios, pronósticos e interpretaciones divinas, observaciones astronómicas y administración de los monasterios. Existían además dos tipos de sacerdotes que atendían funciones específicas. Los *Chilanes* eran los adivinos encargados de explicar y dar respuesta a los hechos de las divinidades, así como a las solicitudes explicativas de la población. Los *Ahkines*, eran los oficiantes de los ritos y ceremonias.

Estas gradaciones administrativas indican el proceso de jerarquización existente en la sociedad Maya, sin embargo no podemos relacionarlas directamente con la estructura social, según las clases en que haya estado formada. En el desarrollo de esta sociedad evidentemente se había creado una clase dominante, formada por tres grupos: las familias vinculadas consanguíneamente a los señores, los militares y los religiosos. Pero hay que tener en cuenta que poco sabemos del conjunto de la población, y sobre todo de algo

particularmente importante como la estratificación interna de ellos. En la medida que la sociedad Maya aún tiene rasgos profundos de las formas comunitarias antiguas, compuestas en clanes y tribus, su poco desarrollo jerárquico en comparación con las sociedades Azteca e Inca nos permiten suponer la existencia de tal estratificación. Sin embargo, las similitudes se presentan en la obligación del conjunto de la población a tributar, para mantener a la clase dominante; aunque desconocemos los mecanismos de esa tributación; y, por último en la existencia de esclavos (*Pentacoob*), grupo no numeroso que se componía de transgresores de ciertas leyes, huérfanos o prisioneros de guerra, pero que no representaban en ninguno de los casos la fuerza social sobre la cual descansaba la economía.

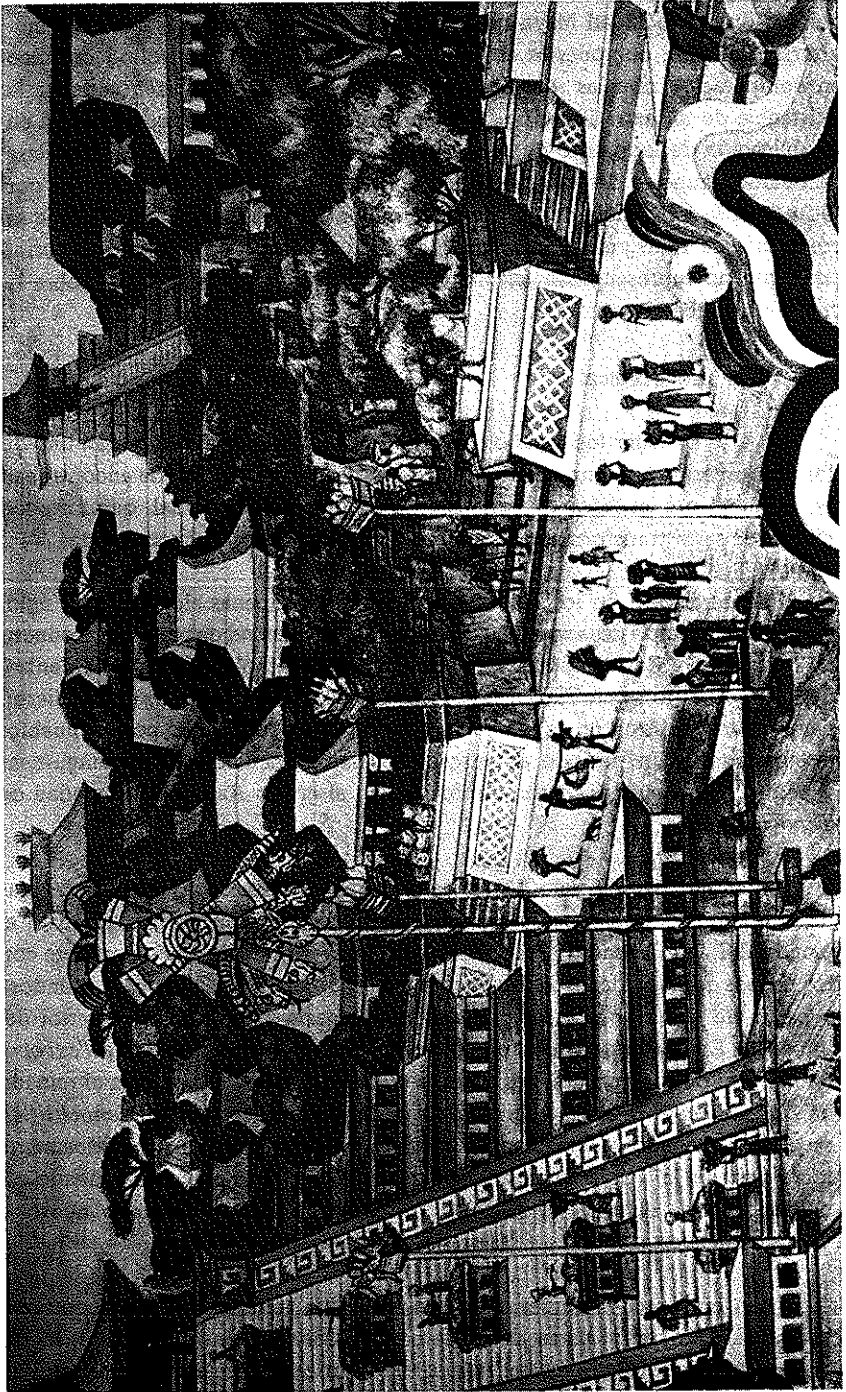
1.2 Los Aztecas

Al llegar los españoles a este continente, los Aztecas eran uno de los dos imperios más importantes de la América prehispánica. Se encontraban en un creciente proceso de expansión y reorganización social, que un poco más tarde sería transformado totalmente por los efectos de la conquista.

El desarrollo de los Aztecas como imperio apenas alcanzaba un siglo. Tras la disgregación de la sociedad Tolteca, una diversidad de pueblos, producto de invasiones y de reorganizaciones de tribus, irían poblando el Valle Central de México. Totonacas, Tlaxcalas, Chichimecas, etc. Los Aztecas descendieron del noreste y se situaron en el lago de *Texcoco*, obligados a ello por los pueblos circundantes. Un período extenso de alianzas, vinculaciones consanguíneas y pequeñas conquistas fueron conformando al grupo Azteca de la ciudad de *Tenochtitlán*.

A principios del siglo XV, se encontraban dominados por los Tepanecas de la ciudad de *Atzacapotzalco*, pero en 1430 lograron derrotarlos bajo el mando del Jefe Itzoatl. Poco tiempo después formaron, conjuntamente con los grupos de las ciudades de *Texcoco* y *Tlacapán* la Triple Alianza, iniciándose a partir de ello el proceso expansivo que llegaría a ser la base posterior del imperio. En ese lapso sin embargo, permanecieron bajo la égida de *Texcoco*, de quienes obtuvieron grandes avances culturales, especialmente en el reinado de *Netzahucoyotl*. En los inicios del siglo XVI, la reacción de *Tenochtitlán* se produjo cuando Moctezuma II, a través de una hábil política básicamente logra destruir la Triple Alianza y centralizar el poder estatal, expandiendo sus dominios hacia el sur y el norte, dominando aliados y formando nuevos a través de la guerra.⁷

Sin embargo, el Imperio Azteca no había terminado de estructurarse, prevalecía aún gran parte del sistema heredado de la Triple Alianza "la expansión bélica de los mexicas -como señala un autor- se encontraba tan sólo en vías de erigir un sistema de dominación estructurado firmemente. La insti-



tucionalización del poder dominante, empero, estaba en pleno desarrollo. La administración estatal se hallaba ya centralizada y ampliamente burocratizada. La organización en tribus . . . casi había desaparecido. El principio territorial se había impuesto al orden gentilicio".⁸

La diferenciación social que existía en la sociedad Azteca estaba estrechamente vinculada a la economía, especialmente, a través del tributo como la forma básica de apropiación por parte de los grupos dominantes. Esta economía descansaba especialmente en la producción del maíz y en una diversidad de productos mayoritariamente agrarios, que servían tanto para el consumo del grueso de la población como para la conservación de diferencias con los grupos dominantes. El sistema básico de cultivo, se hacía como en los Mayas, sobre la base de la técnica de la roza (quemar el terreno para luego roturarlo y sembrarlo). Dadas las características del suelo, los Aztecas llevaron a cabo obras de regadío, algunas de ellas muy complejas que implicaban la utilización masiva de las comunidades. Utilizaron particularmente las riberas de los ríos y en la ciudad de *Tenochtitlán* la producción se hacía en las "chinampas" o grandes bloques flotantes compuestos de lodo, raíces y lazos amarrados entre sí. Tales bloques solucionaron, por una parte el problema de la subsistencia en el suelo lacustre, y, por otra permitieron generar una alta productividad; soluciones a las que tuvieron que recurrir obligados por sus enemigos.

El comercio también se desarrolló -especialmente en la ciudad de *Tlaltelolco*, prontamente dominada por los Aztecas- basado en el intercambio de productos complementarios y suntuarios, que no se obtenían en el ámbito directo de *Tenochtitlán* y que eran producidos en otros pueblos debido a cierta especialización productiva derivada de las diversas condiciones naturales. Especialización que también había generado ciertos principios de grupos artesanales. El intercambio se hacía a través del trueque y la utilización de algunas transacciones más complejas, que incluso llegaron a constituir formas primarias de unidades equivalentes de cambio, tales como cacao y telas.⁹

A través de la actividad de intercambio surgió un grupo social diferenciado, los *Pochtecas*, quienes tenían ciertos privilegios sobre el conjunto de los sectores dominados. Ellos cumplían no solamente la función de intercambio, sino a la vez se ligaron a la estructura imperial en su afán expansivo, como espías y embajadores. Si bien el comercio era un elemento importante en la obtención de productos, el grueso fundamental de ellos se obtenían a través del tributo, elemento básico que le daba coherencia a la organización económica-social. "El tributo fue el elemento más importante para la integración del imperio mexicana -apunta otro autor- . . . las conquistas no tenían como finalidad la apropiación física de las tierras sino la sujeción de pueblos y señores. Con la conquista los grupos conquistados se convertían en macehuales de los conquistadores y tenían que pagarle reconocimiento . . .".¹⁰

La guerra de conquista tenía el fin preciso de obtener tributarios, sin embargo, dependía de la forma de sujeción de los pueblos como se determinaba el grado de contribución. Los Aztecas tenían diversos mecanismos antes de entrar a la guerra y se circunscribían a todo tipo de negociaciones. Si el pueblo a sujetar se negaba, entonces la dominación era de forma violenta, o si al contrario la sumisión se hacía acorde a las negociaciones, se establecían alianzas y pactos, en los que se incluían las tasas tributarias, exoneraciones, privilegios y condiciones concretas para cada uno de ellos.

En este último caso el resultado era el respeto al pueblo sojuzgado que mantenía en forma intacta sus instituciones; pero ello significaba, a pesar de todo, su evidente dominación y conversión en tributarios del imperio y, por consiguiente, la subordinación real de los señores locales, que perdían gran parte de su poder político, reforzado posteriormente con cambios en la estructura administrativa que terminaba por anular el carácter étnico de los diversos señoríos. Sin embargo, estos cambios no alteraban sustancialmente las formas de producción, pues lo que se creaba era una cadena de dominación que culminaba en el Estado.

Tanto la sociedad Azteca como la de los pueblos dominados presentaban características clasistas evidentes, que se combinaban con los resabios y supervivencias de las antiguas estructuras comunitarias (originadas en las familias extensas consanguíneas). Estas últimas estaban presentes en una serie de privilegios y diferenciaciones sociales, que los convertían en estamentos dentro de la estructura de clases.

La base de esta división se regía entre los *pillis* y los *macehuales*. Los primeros habían surgido de diversas maneras: La diferenciación inicial se originaba de la descomposición de las formas comunitarias antiguas, con el surgimiento de jefes, miembros de consejos, sacerdotes y jefes militares, quienes personalizaban a la comunidad y tenían diversas funciones al interior de ella; éstos serían a la postre los miembros del señorío o nobleza, y con la formación del imperio se convirtieron en las familias de los emperadores y las de los altos funcionarios, administrativos, religiosos y militares.

Otra manera del surgimiento de los *pillis* fue por medio de los servicios a la comunidad, especialmente por sus hazañas en la guerra -es decir con la obtención de territorios y *macehuales* para sus señores- que eran retribuidos con una serie de privilegios o con puestos burocráticos. No pertenecían necesariamente a la nobleza ni los puestos y privilegios eran hereditarios, pero sí permitían que sus descendientes sostuvieran tales privilegios con nuevos servicios y de esta manera los *pillis* se iban diferenciando de los *macehuales*. Por su parte el poder imperial reclutaba en ellos la mayor parte de funcionarios, jueces y embajadores. El resultado fue una aristocratización de los *pillis* quienes obtuvieron derechos de usufructo de tierras, el uso de *macehuales* y participación en la apropiación del tributo.

En otro lugar se encontraban los *pillis* de los pueblos sujuzgados. Eran los señores locales, aunque ahora sometidos al imperio, pero gozaban de variedad de privilegios ante el Estado y sobre los *macehuales* como mediadores y funcionarios locales; es decir, sobre los trabajadores agrícolas tributarios, quienes eran la base social de la producción económica y a quienes controlaban a través de instituciones administrativas, políticas y religiosas.

La organización administrativa tenía la característica que imponían las necesidades del Estado, y que se basaban en dos funciones importantes: a) La obtención del tributo y b) la organización del trabajo agrícola y de obras públicas. La forma en que se organizaba la jerarquía burocrática estaba en relación directa a estas funciones. En primer lugar, la obtención de tributos surgía desde los organismos ligados al emperador, bajando hasta los funcionarios locales. En segundo lugar, la organización en función del trabajo recaía, sobre todo, en el control directo de los *pillis* de los diversos pueblos, supervisados por funcionarios estatales. Ello era así porque hay que recordar que los *pillis* obtenían su parte correspondiente del tributo creado por los *macehuales* y además tenían que tributar al señor azteca.

La estructura jerárquica de la burocracia en términos simplificados era la siguiente: En la cima de dicha estructura se encontraba el emperador, quien era nombrado por elección dentro de los grupos nobles más antiguos y los *tlahotanis* (jefes) Aztecas. De ellos salían también los cuatro consejeros principales; dos de los cuales cumplían funciones administrativas y "jurídicas", uno funciones militares y el otro de servicios palaciegos. Este sistema no hereditario surgía de la tradición existente desde la formación de la comunidad en tribus; sin embargo, en los últimos años del imperio se había declarado una reacción aristocrática en contra de la movilidad de puestos públicos dentro de los *pillis* surgidos por privilegios, lo cual quizás habría conducido a formas hereditarias de sucesión.

Al Consejo le seguía el *Calpixque*, encargado de la administración de los impuestos. Sus funciones eran las siguientes: a) hacer que la tierra del Estado que pagaba tributo se cultivara, b) recibir los tributos y granos de cada provincia, asegurando su transporte, c) rendir informes sobre el estado del comercio y los cultivos al emperador, si había escasez en alguna provincia tomaba las medidas necesarias, d) era responsable de la construcción de edificios, caminos y obras públicas, e) era el responsable de administrar y distribuir a los *macehuales* de servicio en los palacios. A su cargo tenía una serie de funcionarios a los cuales delegaba las decisiones de sus responsabilidades.

Como la administración del Estado ya no sólo se refería al pueblo Azteca de *Tenochtitlán*, sino incluía un extenso dominio imperial, la jerarquía asumía diversas posiciones, en las que se combinaban las formas sociales jerárquicas de los pueblos con una estructuración nueva en función de las

necesidades administrativas del Estado. Con tal organización, los Aztecas transformaron la estructura étnica originaria de los pueblos sometidos, pero sustentaron su dominio en gran parte de las instituciones de aquéllos para establecer la mediación necesaria en el conjunto de la sociedad. De esta manera dividieron el imperio en provincias bajo el control de un *calpixque*, y éstas se subdividían en varias partes regidas por un *tlahotani*, del que dependían a su vez una o más Parcialidades dirigidas por igual número de *Teuhtli*. Cada Parcialidad se dividía en otro tanto de partes administrativas, según fueran necesarias y les correspondían determinadas cantidades de tierra en proporción al número de *macehuales* a su cargo.

Esta división estaba fundamentalmente concebida para el tributo. Ello determinaba la pérdida de poder de los señores, en la medida que su jurisdicción se les reducía y al mismo tiempo estaban supeditados al poder imperial. Las divisiones ya no correspondían a los mismos espacios étnico-políticos que existían antes de su conquista por los Aztecas, pero las instituciones continuaban vigentes como elementos de control, basado en el poder local de los *pillis*. De esa manera se conservaban algunos aspectos de las antiguas formas organizativas, por ejemplo, "el Tecalli era una unidad político-económica, cuyo señor y *pillis* pertenecen a un mismo grupo étnico o a un mismo linaje, los campesinos tributarios y las tierras del señor también pertenecían al Tecalli".¹¹ O más aún, en muchos lugares seguía vigente el *calpulli*, unidad básica organizativa de la formación comunitaria, la cual se conservaba, porque para pagar el tributo era necesario tener un control directo sobre la organización de la población en las tareas agrícolas y de servicios, y porque era mucho más eficiente que la de los cobros tributarios, pues los *pillis* locales eran los encargados de ellos.

De esta manera la sociedad Azteca había creado una enorme estructura administrativa. Se regía por la obtención de tributos en donde la guerra era el elemento fundamental para desarrollar la forma expansiva del imperio, y se apoyaba en el desarrollo del comercio, que abarcaba no sólo los pueblos sojuzgados, sino también aquéllos que se ubicaban en los confines del reino y que por sus características geográficas tenían productos que no se encontraban al interior de *Tenochtitlán*.

Por otro lado la sociedad Azteca, como todas las sociedades prehispánicas se basaba en códigos normativos rigurosos que correspondían, tanto a los deberes de la población con respecto a los intereses imperiales, como al orden interno de las comunidades. Cualquier violación de ellas (robo, adulterio, etc.) era castigada severamente, normalmente con la muerte o la esclavitud y duramente penada por los valores de la comunidad. Para ello la religión cumplía un papel fundamental, pues no sólo se circunscribía a la relación de la naturaleza y los hombres, sino también incluía la normatización de las relaciones entre los hombres. Pero el principal papel de la religión estaba

dirigido a dos aspectos importantes de la sociedad Azteca: la guerra y la naturaleza. De ahí que dos de los dioses más importantes eran *Tlaloc*, dios de la lluvia y *Huitzilo pochli*, dios de la guerra. El primero correspondía a las necesidades de la agricultura en terrenos poco fértiles y semidesérticos, asociado con la importancia que la lluvia representaba en el volumen necesario de los canales de irrigación, y por consiguiente con la estabilidad del imperio. El segundo estaba vinculado al proceso expansivo de conquistas que conformaban los dominios del imperio.

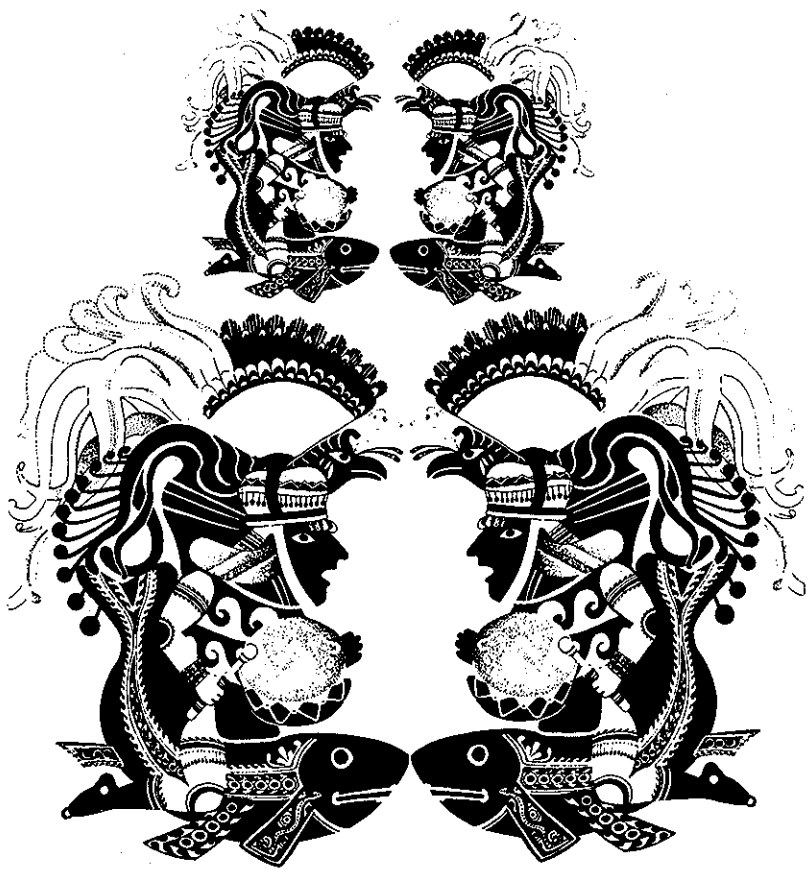
Al arribo de los españoles el enfrentamiento entre aztecas y castellanos fue particularmente violento, pero la misma estructura interna del imperio, es decir, la organización en base al sometimiento de pueblos, contribuyó a la victoria de los invasores; situación que se aceleró cuando los sojuzgados se aliaron a los españoles en contra de su impositivo señor.

1.3 Los Incas

De los tres Estados que hemos escogido, el Imperio Inca fue el de mayor desarrollo y complejidad. Su origen deriva de la expansión que la ciudad del *Cuzco* lleva a cabo a principios del siglo XV, cuando aprovecha las rivalidades internas de sus pueblos vecinos del grupo Aymara, sometiéndolos e iniciando una serie de conquistas, primeramente sobre sus aledaños y posteriormente extendiéndose en dirección norte y sur. Anexionaron a Quito en el Ecuador, sometieron la actual Bolivia, se expandieron al sur hasta el río Maule en Chile; y más aún, hacia el norte llegaron hasta los linderos del río Ancasmayu en el sur de Colombia. Sin embargo, encontraron sus límites en las bajas tierras amazónicas.

Básicamente, dos emperadores fueron los gestores del vasto imperio, Tupac Yupanqui (1471-1493) y Huaina Capac (1493-1527), quienes realizaron la mayor parte de las conquistas y estructuraron el aparato administrativo-social que regía el imperio. Similar a los Aztecas, dicho imperio aún se encontraba en un proceso expansivo al arribo de los españoles, por lo que es difícil prever cuál hubiera sido su futuro de no haber tenido aquellos cambios que la conquista europea imprimió. En términos administrativos y políticos, podemos decir que el imperio se encontraba ya estructurado, y en su interior se habían producido cambios fundamentales que, como en los Aztecas, eran los efectuados por la larga transición de las sociedades gentilicias a los complejos Estados imperiales, con una diferenciación social muy marcada. La formación del imperio implicó la centralización organizativa de vastos alcances, que transformaron rápidamente las antiguas estructuras económicas y sociales.

La sociedad *quechua* se caracterizaba por la constitución del *ayllu*, unidad de familia extensa, con participación colectiva de la tierra, animales y cosechas. Tales unidades eran guiadas por un jefe (*curaca*) y un Consejo



(*Anauta*), compuesto generalmente de cuatro miembros, quienes en el proceso de desarrollo formaron tribus y establecieron territorios concretos de influencia y dominio, con sus respectivos centros urbanos. Uno de ellos, el *Cuzco*, fue el que terminó por dominar y centralizar a la población *quechua*. Del *Cuzco* también se deriva el nombre Inca, que correspondía al nombre honorífico dado al Soberano y que posteriormente se generalizó al pueblo conquistador.

El *ayllu* como forma de organización colectiva determinaba también la pertenencia de los bienes y el apego de los individuos a la comunidad. Conforme la diferenciación social fue produciéndose se formaron las élites o grupos dominantes (*kapa*, sector que correspondía a los *curacas* o jefes, los funcionarios, los militares y los sacerdotes con sus respectivas familias). La posesión de la tierra fue variando de acuerdo a la formación y extensión del imperio. La distribución de la tierra del *ayllu* (*la marka*) era la siguiente: a) un espacio de bosques y pastos de uso colectivo para la satisfacción de las necesidades de la población, b) tierra destinada al mantenimiento de los *kapa*, c) lotes o *tupu* destinados a las familias de los *puric* (trabajadores de la tierra), d) *tupu* para el sostén de los grupos marginados (ancianos, inválidos, etc.) y por último, e) las tierras del Estado o del Inca, quien encarnaba a la comunidad en un sentido amplio.

La base de la producción del sistema lo conformaba la *mita*, es decir, la obligación del trabajo forzoso, rotativo periódicamente en las tierras del Inca y los *kapa*. Tenía sus raíces en una institución comunal que aún prevalecía con la formación del imperio y era el sistema de ayuda mutua o *ayni*, que consistía en el intercambio de ayuda en trabajo entre las familias, tanto para labores agrícolas como para la construcción de casas y otras necesidades de la comunidad. Su supervivencia sin embargo, se encontraba ahora supeditada al sistema imperial y regía solamente en aspectos puramente locales de los *ayllu*.

La *mita* fue producto de la diferenciación interna de los *ayllu* y llegó a convertirse en la base del sistema económico incaico. Fuertemente regularizada y estructurada por el control imperial, la *mita* no se circunscribía solamente a la obligación de trabajar en terrenos estatales y de los *kapa*, sino también, a la de construir obras de regadío, caminos, puentes colgantes, etc. y atender todas aquellas necesidades determinadas por el Estado. Para algunos *ayllu* y pueblos -especialmente los conquistados- la *mita* incluía, también la producción minera, posesión del imperio, siendo una obligación especialmente para aquellos pueblos que se habían resistido con mayor fuerza al dominio Inca. Se caracterizaba por ser un trabajo excesivamente desbastador debido a las duras condiciones del trabajo. También existía bajo la forma de *mita* y con este nombre, un sistema de colonización forzosa, en el que *ayllus* enteros o parte de ellos eran destinados a otras zonas fuera de sus territorios como servicio de colonización.

Por las características particulares de cada región se produjo una especialización en las actividades artesanales, definiendo las formas del intercambio. En estas actividades algunos productos se intercambiaban por medio del mercado, pero la mayor parte de los sectores especializados -que generalmente no hacían trabajo forzoso agrícola- destinaban sus productos al Estado en forma de tributación, aunque con especiales acuerdos y ciertos privilegios.

La actividad agrícola era destinada no sólo al mantenimiento del conjunto de los sectores sociales, sino también a su almacenamiento en graneros especiales, donde se conservaban los productos y servirían para mantener un equilibrio en la población durante las épocas difíciles de cosecha. La diversidad de territorios y formas ecológicas, determinó un interés del Estado Inca por regularizar la producción y por mantener un nivel de productividad que permitiera la subsistencia de la población. Así, por ejemplo, los *tupu* correspondientes a una familia no se daban en un solo lote, sino "Tales lotes estaban constituidos de tierras situadas en distintas altitudes, para que la familia pudiera beneficiarse de recursos ecológicos diversos."¹² Prácticamente lo mismo sucedía con los *ayllu*, pues sus tierras se distribuían tanto en los valles como en las colinas. Esta característica geográfica llevó, desde épocas muy antiguas a la creación de obras colectivas necesarias para mantener la productividad y el ritmo de satisfacción de las necesidades sociales. De ahí surgieron la infinidad de obras que han maravillado a muchos estudiosos. Los grandes terraplenes y las terrazas de cultivos, los extensos canales de regadío son una muestra de ello. Este aspecto tecnológico ya existía antes de la formación del imperio, cuando los *quechuas* aún eran pequeños grupos de tribus. Los Incas no crearon la tecnología existente, pero sí la extendieron y, lo que es más importante, insertaron la construcción de estas obras en el sistema planificado y estructurado de su imperio.

Al formarse el imperio tras la consolidación dada por las primeras conquistas, el Estado estableció un sistema social particular que transformó totalmente la estructura social y jerárquica anterior. Como se hizo notar en el caso de los Aztecas, el énfasis de la estructura administrativa se rigió en función del Estado y no en los *ayllu* o formas comunitarias tradicionales. En ambos casos sin embargo, aunque no podría exagerarse el sentido de la palabra Estado, sí habría que entenderlo como una unidad coherente con niveles complejos y jerarquizados sobre la base de una diferenciación social de clases, implicando un aparato administrativo centralizado capaz de regir a los extensos territorios que lo componían.

La pérdida de importancia del *ayllu* y su supeditación al Estado imperial, correspondió también a la ampliación de los grupos dominantes "que vivían ya no de su trabajo, sino del imperio, exigían precisamente la preponderancia en ese sentido de toda su gestión de gobierno".¹³ Grupos que fueron emergiendo al amparo de las conquistas imperiales y de la consolidación de las

tierras conquistadas, y que obligaron al Inca a apoyarse en ellos, concediendo diversidad de privilegios y posiciones para sostener el control territorial.

Durante el gobierno del Inca Yupanqui, se efectuaron la mayor parte de los cambios, estando dirigidos a obtener el máximo control sobre los dominios de tierras, productos y hombres; necesidades que surgieron al expandirse el imperio en un extenso territorio poblado por miles de hombres y pueblos diferentes. De esta manera, el *ayllu* recibió también la última transformación al establecerse la organización política administrativa sobre la base de una clasificación decimal, representando con ello el desarrollo de un Estado organizado en forma racional y planificada. El antiguo *ayllu* fue transformado totalmente y perdió peso como unidad administrativa, creándose ahora una unidad mayor que se denominó *huru*, y que estaba compuesto por 10.000 hombres subdivididos decimalmente. La base de todo ello era el trabajador agrícola o *puric*. 10 *puric* eran controlados por un *chunca-comayu*; 10 de éstos, es decir, 100 *puric*, eran dirigidos por un capataz (*pachaca-curaca*); 10 capataces (1.000 *puric*) estaban supeditados a los supervisores; 10 supervisores (10.000 *puric*) los dirigían los jefes de aldea o *curacas*. Estos a su vez estaban bajo las órdenes de un gobernador *tucuric*), quien dependía de un mandatario. En algunos casos a estos últimos se les ha comparado con los virreyes. Existían cuatro, debido a la división del imperio de acuerdo a los puntos cardinales, (también los Aztecas tenían esta división según los cuatro barrios). Los mandatarios se relacionaban con el emperador y pertenecían a su Consejo. Se ha calculado que de cada 10.000 individuos habían 1.113 funcionarios.¹⁴

La simplificación decimal administrativa de los pobladores significa un alto sentido matemático del control; de ahí que la estadística y la contabilidad fueran dos aspectos primordiales en la administración estatal. El control estadístico era posible por medio de un instrumento llamado *quipu*, que consistía en cordones anudados que representaban las cantidades. “El servicio estadístico imperial tenía, gracias a los quipus, el destino del imperio en sus manos. Sólo era menester impartir sus órdenes para que cada uno supiera exactamente lo que tenía que entregar, qué recibir, qué cosa enviar y qué almacenar”.¹⁵ Para este control existían funcionarios especiales quienes se dividían los pasos necesarios para obtener la información: a) las autoridades ordinarias, b) los contadores y c) los que conservaban los recursos estadísticos y mantenían el archivo.

Las atribuciones de toda la estructura burocrática variaban según el nivel en que se encontraban. En los funcionarios menores recaía sobre todo el control directo del trabajo, la distribución de tierras, agua, grupos de *mitaes* y la supervisión de obras, la recolección de las cosechas y productos, el abastecimiento de las familias, etc. Todas estas atribuciones eran por delegación de sus superiores, que llegaban hasta el *tucuric*, especie de gober-

nador, quien tenía a su vez otras funciones complementarias y rituales. La estructura burocrática se encontraba establecida pues, para llevar a cabo las funciones necesarias de la reproducción del imperio, del cual dependían siempre. El emperador a su vez tenía funcionarios especiales (los orejones), quienes visitaban sus comarcas y le informaban cómo se cumplían sus órdenes; de esta manera se completaba el cuadro burocrático-administrativo, centralizado en el poder del Inca soberano.

La formación del ejército era un aspecto fundamental, pues la guerra de conquista era la base principal de la expansión del imperio. Los Incas también establecieron alianzas, obligando a la sumisión hacia el emperador a los pueblos que acataban la soberanía de aquél. Estos eran respetados y gozaban de privilegios especiales, tales como poder continuar hablando su propio idioma y mantener ciertos aspectos de sus costumbres e instituciones.

Sin embargo, la mayoría de los pueblos sometidos se lograron por medio de la conquista, que representaba no sólo la derrota militar, sino la total sujeción al imperio y la destrucción de sus formas organizativas propias. Al ser tomadas las poblaciones se hacía inmediatamente un censo de los hombres, animales y condiciones agrícolas existentes y se implantaba la organización del *huru*. A continuación se construían caminos que los incorporaban al imperio, ya que éstos no se construían sobre la base del intercambio de productos, sino en términos puramente estratégicos para controlar zonas enteras y tener acceso a las comarcas más lejanas del imperio; de esta manera se aseguraba el control con mayor efectividad.

Por otro lado, los Incas establecieron un sistema de colonización en donde los pueblos sometidos eran divididos y trasladados a otras regiones, perdiendo su estructura étnica y territorial. A su vez eran repoblados con Incas *mitaes*. Si en una región faltaba un número determinado para completar el *huro*, simplemente se trasladaban *mitaes* para completarlo. El objetivo empero, no era solamente de completabilidad numérica y de efectividad de trabajo, sino ante todo era de orden estratégico, pues lo que el Inca buscaba era destruir las bases de sus enemigos, asimilarlos a los elementos culturales *quechuas* y para ello los *mitaes* se convertían en grupos privilegiados que controlaban a los poblados vencidos y repoblaban las regiones necesarias para sostener el imperio, ya que la colonización funcionaba según criterios políticos, económicos y militares.

El resultado fue la integración y asimilación de pueblos enteros a la sociedad *quechua*. Sin embargo, tal proceso no puede verse con simpleza, pues representaba también innumerables conflictos internos entre los *quechuas* y el poder centralizado, en la medida que la estabilidad del imperio respondía a la inestabilidad de la sociedad *quechua*. "Su aptitud para sobrevivir y expandirse no dependía solamente como con frecuencia se ha sostenido, de

su capacidad para fusionar en una sola nación a las numerosas etnias, heterogéneas y remotas. También le era preciso afrontar las múltiples tensiones sociales y organizativas de efecto centrífugo creadas por una rápida expansión, las concesiones a particulares de bienes estratégicos y la creciente población de dependientes lejos de sus hogares étnicos y de la autosuficiencia.¹⁶

Esta contradicción del sistema Inca sólo podía sostenerse, por un lado, con un sentido coercitivo muy fuerte -de ahí la rudeza y crueldad con que se castigaba cualquier delito- apoyado también, como en las otras sociedades, de profundos valores religiosos que se establecían en función del trabajo, la vida económica y las necesidades del mantenimiento del complejo poder interno. Y por el otro, con la conversión del Estado en un instrumento planificador de la organización económica y social, que se apoyara ante todo en la efectividad absoluta de su administración.

Al llegar Pizarro con sus hombres se maravilló precisamente del funcionamiento de este imperio, pero también aprovechó los efectos de la lucha que se dio entre Huaina Capac y Huascar por el imperio, para derrotarlos. Esa lucha no solamente reflejaba el simple acceso al poder, sino también aquella contradicción de las tensiones producidas por el disgregamiento de la identidad *quechua*, desperdigada su población a lo ancho del inmenso territorio andino.

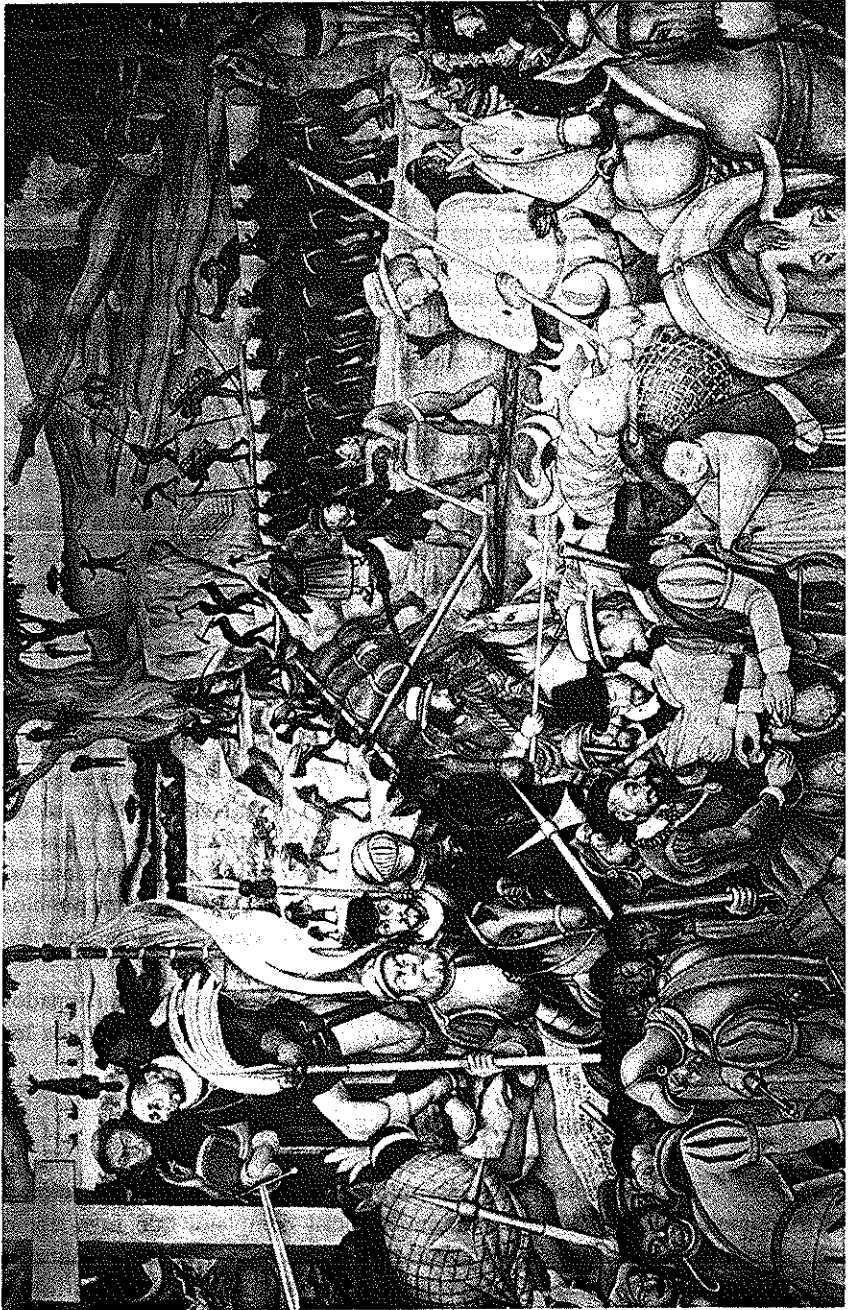
2. América Colonial

Hacia finales del siglo XV y principios del XVI se lleva a cabo la conquista y colonización europea en tierras americanas. Se abre con ello una etapa en la historia de este continente que dejará profundas huellas en las características económicas y sociales de la región.¹⁷ La conquista y la colonización se basaron especialmente en la destrucción y transformación de las sociedades indígenas americanas. Con la derrota militar vino la subyugación de los pueblos originales y la creación de una nueva sociedad más compleja y heterogénea.

Para una comprensión sintética de los principales aspectos relacionados con la organización social y administrativa en esta etapa, abordaremos los puntos siguientes:

2.1 Relación Colonial y Formas de Explotación

El hecho colonial representa, desde sus inicios, la dominación y estructuración de un sistema económico-social complejo, que tuvo como característica la explotación básica de minerales (oro y plata) y materias primas, en función de las necesidades metropolitanas dentro de la lógica mercantilista que prevalecía en las sociedades europeas -española y portuguesa en nuestro caso- dominantes. En consecuencia, la explotación minera y la



producción de materias primas necesarias para las metrópolis, se complementaron con el desarrollo de un sistema mercantil estrechamente vinculado a la política colonial de la Corona.

En efecto, el eje principal de la explotación de estas tierras descansaba primordialmente en la extracción de minerales y en la producción agrícola de materias primas. A través de ellas, y periféricamente, surgió una producción subordinada a las necesidades del funcionamiento local, que se completaba con una relación comercial de mercancías importadas, materias primas, alimentos y todo tipo de instrumentos. En el vasto territorio que componían las tierras conquistadas, las regiones en donde la producción minera era importante comprendían solamente una pequeña porción territorial, lo que obligó a la creación de zonas productivas agrícolas que se convirtieron en abastecedoras de los mercados locales y en exportadoras de algunos productos agropecuarios.

La relación colonial determinó una línea de dependencia directa entre las colonias y las metrópolis, que se tradujo en un complejo sistema burocrático-administrativo y en una estructura comercial monopólica ligada a los mecanismos administrativos, que canalizaba los flujos del intercambio. "... las relaciones entre metrópoli y colonia estuvieron regidas por el sistema 'exclusivo' o 'pacto colonial' a través del cual cada metrópoli se reservaba el monopolio del comercio de sus colonias, a la vez que estas últimas tenían garantizado el mercado metropolitano y el apoyo naval de la potencia colonizadora".¹⁸ El rasgo monopólico y centralizado fue la característica primordial del sistema impuesto. Obligado a ello no sólo por las propias necesidades internas de las sociedades metropolitanas, sino también por el papel que tenía especialmente España con respecto a los otros grandes imperios europeos.

En consecuencia, las determinantes de la política colonial iban y venían siempre a un mismo destino: el rey y sus instituciones especializadas. La centralización no correspondía solamente a un carácter despótico de la Corona, sino ante todo a una necesidad total para darle coherencia a las formas de dominación que controlaban el inmenso y lejano territorio que había sido anexado a los reinos españoles y portugueses principalmente.

2.2 Composición Social y Etnoeconómica de la Colonia

El resultado de la conquista fue inicialmente la destrucción de las bases económicas y sociales de los pueblos indígenas. La dominación militar y política convirtió a estos pueblos en una gran masa de fuerza de trabajo forzoso, ya fuera para la producción minera o para la agrícola. Conquista y dominación trajeron consigo también una sobrevalorización étnica de los conquistadores justificada y legalizada en una política segregacionista, que estuvo estrechamente vinculada y originada sobre la base estructural de la

producción colonial. En primer lugar el segregacionismo trató de mantener la polarización inicial entre conquistadores y conquistados, es decir entre españoles y criollos (blancos) contra la fuerza laboral de indios y posteriormente de negros. En el caso de la sociedad colonial, las relaciones étnicas que rigieron como una política estamentaria (estructura jerarquizada que evitaba la movilidad social) influían directamente en la definición de las relaciones de producción de dicha sociedad.

La justificación ideológica del fenotipo se estableció, sobre todo, porque el subyugamiento físico militar de los pueblos indígenas había sido posible, convirtiéndolos en simple fuerza laboral no libre. Esta condición sustancial fue la que permitió desarrollar una situación de discriminación y convertirla en un elemento ideológico que sostuviera la dominación sobre los individuos y grupos enteros. Por lo tanto, las relaciones sociales para la conservación del dominio y formas coloniales de explotación se impregnaron de consideraciones étnicas, cuya funcionalidad afianzó las formas de producción impuestas e incidió en los diversos órdenes de la vida de las sociedades latinoamericanas.

La bipolarización inicial conforme se fue consolidando y ampliando la colonización, dio lugar al surgimiento de nuevos grupos étnico-sociales. Por el lado de los conquistadores se generó una división entre españoles peninsulares y criollos (españoles nacidos en América). Los primeros, con un rango mayor de poder, sustentaban su jerarquía social en la monopolización de la producción y el comercio, intercontinental, así como en el control y disfrute de los puestos burocráticos más importantes. Mientras la mayoría de criollos se apoyaron en la producción interna y en el ejercicio de puestos burocráticos menores. De esta manera, la interrelación entre los intereses metropolitanos y los de los grupos colonizadores se conjugaron contradictoriamente a lo largo de los tres siglos de dominación colonial. Dominación en cuyo transcurso dicha contradicción tomó diversas características según fue desarrollándose y consolidándose un sector dominante al interior de las colonias, que tuvo como último resultado la obtención de la independencia.

Por otro lado, el surgimiento del mestizaje, mezcla primaria de conquistadores e indígenas y posteriormente de todos los grupos étnicos, fue creciendo bajo la égida de la política segregacionista, que servía de fundamento para que éstos cumplieran diversas funciones en la estructura económica. "Las castas eran especificaciones étnicas que la legislación colonial se interesó en definir, no tanto con el propósito de distinguir a unas de otras, sino para distinguirlas a todas de los indios y de los españoles, marcándoles un área propia de obligaciones."¹⁹ De esta manera, las castas o mestizos, se encontraban en una posición intermedia, entre indios y españoles, la cual no podían transgredir. Su condición, a diferencia de los indígenas era de hombres libres no sujetos a trabajo forzoso, esto les daba posibilidades de ubicarse en una diversidad de funciones económicas, que no sobrepasaran los límites impuestos y siempre

como fuerza laboral. En el área rural efectuaban diversos trabajos intermedios o se convertían en pequeños campesinos. En el área urbana estaban vinculados especialmente al trabajo artesanal y al de jornalero.

Con el transcurso del tiempo, la gama social interna se hizo cada vez más compleja y los elementos de segregación comenzaron a ser menos eficaces, incrementándose la coerción contra los sectores mestizos, tanto en lo urbano como en lo rural.

La transposición de grupos sociales y características étnicas, tuvo correspondencia con los tipos y formas de ubicación social y laboral de cada uno de ellos. La base fundamental del trabajo en la economía colonial era la mano de obra indígena. Prácticamente la existencia de ella determinaba el tipo y el carácter de la producción. No es casual entonces, la importancia que para la metrópoli hispana tuvo México y el Perú, debido a la existencia de minas de oro y plata como condiciones económicas de privilegio, pero esencialmente la determinación de su importancia radicó en la posibilidad de recurrir a miles de brazos que hacían realidad la producción, en base a su explotación.

Una vez los indígenas fueron derrotados y concentrados en reducciones, se establecieron diversas formas de trabajo forzoso, según las características particulares de la región y las formas que prevalecían antes de la conquista. El repartimiento y la mita fueron los principales sistemas de reclutamiento y disponibilidad de mano de obra durante la mayor parte de la época colonial. Consistía en formas institucionalizadas que obligaban a todos los hombres a trabajar por turnos, ya sea en las minas o las haciendas de los españoles y criollos, que habían obtenido o comprado ese derecho y de esta manera se aseguraban constantemente la afluencia de fuerza de trabajo.

Pero los indígenas no sólo cumplieron ese papel, sino que además estaban supeditados a tributar a la Corona. Para ello a cada pueblo le correspondía una cuota anual de tributo determinada previamente. Para el funcionamiento del cobro se estableció una organización que se fundamentaba en la encomienda, con la cual un español o criollo se encargaba de recaudar el tributo. La delegación de derechos al encomendero implicaba que también éste participaba en la obtención de una parte del tributo, elemento que trajo consigo un constante abuso de los encomenderos hacia los indígenas, puesto que la cuota real estaba estipulada de antemano y el encomendero hacía todo lo posible por aumentar su parte correspondiente. Ello fue causa de innumerables conflictos a lo largo de los tres siglos, que muchas veces terminaron en motines indígenas y en intentos de rebeliones que amenazaron más de una vez el sistema colonial.

Los mestizos por su parte, no sujetos a trabajo forzoso ni tributación, pero tampoco con derechos propios, se ubicaron especialmente en las zonas

no indígenas, manteniendo un nivel de trabajo que se diferenciaba muy poco de los otros sectores sociales. Hacia las postrimerías de la colonia, en muchas regiones, los mestizos llegaron a ser un grupo muy numeroso. Se calcula que hacia esas fechas constituían alrededor del 30 por ciento de la población.²⁰ En las ciudades se concentraban en grandes cantidades y componían una diversidad de grupos. En las áreas rurales se encontraban desperdigados a lo largo del territorio, en pequeños poblados, pero especialmente trabajando en las haciendas.

Los negros fueron introducidos a partir del siglo XVI y ubicados en las zonas cálidas donde los indígenas no sobrevivían con facilidad. La esclavitud fue también un sistema que abarcó extensas zonas del territorio y comportaba dos dimensiones económica e históricamente diferentes. La primera era de orden doméstico e involucraba a un menor número de esclavos cuyas actividades se circunscribían a las de servidumbre con los amos en sus casas de habitación. La segunda consistía en la propiedad de los individuos y en su explotación económica como fuerza de trabajo, es decir como esclavos propiamente dichos. En los territorios donde prevaleció esta forma, incorporó a la mayor parte de los esclavos asignándoles como lugar de trabajo las haciendas y obrajes, especialmente aquéllas que producían materias primas como azúcar o algodón.

Indios, negros y mestizos componían la gran masa laboral que sostenía la vida colonial. Separados entre sí por una política que los segregaba, a su vez les imponía una discriminación gradual y también los forzaba a dedicarse a ciertos tipos de trabajos que no les permitía ir más allá de lo que se les estipulaba.

2.3 Estructura Administrativa e Instituciones de Control y Regulación Coloniales

La estructura administrativa de tan heterogénea sociedad correspondía al cumplimiento de las líneas directrices del poder imperial y al logro del ordenamiento del control interno de las tierras y de los hombres americanos.

La organización social de la dominación europea en América deviene de la organización estatal de los países metropolitanos. Para el comienzo de la época que nos ocupa, tanto España como Portugal, habían desarrollado muy recientemente la centralización estatal, a través del proceso de la unificación y reconquista de su territorio, tras la expulsión de los árabes de la Península Ibérica. El descubrimiento y la conquista del territorio americano termina por desarrollar la centralización del reino de Castilla, e impone las bases para una reorganización estatal, tanto a nivel interno como colonial.

Las instituciones coloniales tuvieron sus orígenes en las existentes en España, pero sus funciones se ligaron directamente al gobierno de los territorios americanos “de tal modo que rindieran el mayor beneficio posible a las finanzas estatales y la economía metropolitana”.²¹

El proceso inicial de colonización fue posible con el aporte financiero de las empresas privadas, tal situación obligó a la Corona a acrecentar el esfuerzo por normar el gobierno lo más detalladamente posible; de tal manera que no implicara un desborde de los intereses privados, -no sin antes haber dado amplias concesiones a los conquistadores- evitando así la presión de fuerzas enormes que pudieran significar una separación de las colonias. Por ello las instituciones coloniales tuvieron el carácter normativo y el poder coercitivo que aspiraba a evitar tales peligros contra los intereses de la Corona.

En la metrópoli la primera institución creada fue la Casa de la Contratación en Sevilla, institución mercantil que “debía organizar y controlar todo el servicio de transportes y pasajeros entre el Viejo y el Nuevo Mundo con barcos fletados por el Estado o particulares, así como asegurar los ingresos correspondientes percibidos a la Corona”.²² Poco tiempo después se creó la Audiencia de la Casa de la Contratación, encargada de ventilar los constantes litigios que surgían. La complejidad que se derivaba del control del vasto territorio y la autonomía creciente de los colonizadores, implicó la creación de nuevas instituciones, dependientes directas del Rey. En 1524 se funda el Consejo Real y Supremo de las Indias, que era la máxima autoridad administrativa, y también el Tribunal Supremo, adscrito al Consejo de Indias, que tenía como atribución desarrollar los cuerpos normativos y estudiar las causas civiles y jurídicas más importantes.

La constitución de estas instituciones era de cuerpos colegiados con jurisdicción en todo lo referente a las colonias. En 1542 promulgaron las llamadas Leyes Nuevas que, con algunas modificaciones a lo largo del tiempo, prácticamente constituyeron el código normativo, judicial, administrativo y económico que rigió a las colonias. Con las Leyes Nuevas la Corona logró por fin tener los mecanismos centralizadores y la hegemonía administrativa sobre la población de América. De esta manera quedaron conjugados los intereses del reino y los de las fuerzas sociales que emergían en ellas.

En las colonias la estructura administrativa estaba fundada en una división de diversos niveles de autoridad que abarcaban las diferentes regiones en que se componía el territorio. La principal era el Virreinato, que significaba al mismo tiempo una autoridad burocrática superior de grandes extensiones territoriales y la máxima autoridad representativa del Soberano. El Virrey tenía tres atribuciones: a) como gobernador le competía administrar la provincia capital y la supervisión de los servicios administrativos de las demás gobernaciones y capitanías generales que componían su jurisdicción, pero con

las cuales no podía interferir, b) como capitán general le correspondía el mando militar supremo y la vigilancia de las colonias respecto a la penetración militar, económica o política de sus eternos enemigos, Francia, Inglaterra y los demás países europeos que se habían volcado hacia tierras americanas y, c) en tanto presidente de la Audiencia, se encargaba de algunas tareas de organización y supervisión judiciales, pero sin inmiscuirse directamente en la administración de la justicia. A pesar de su representación real, el poder del Virrey se encontraba limitado. "Sus facultades militares no se extendían a aquellas provincias del Virreinato en las cuales existían capitanes generales, y en la administración civil debía respetar las atribuciones de los demás gobernadores provinciales, así como en determinados casos tener en cuenta el asesoramiento de otros funcionarios reales. El más fuerte contrapeso de la potestad virreinal estaba constituido por las autoridades colegiadas de las audiencias."²³ Las Audiencias eran organizaciones estatales que controlaban a la burocracia colonial y tomaban las medidas necesarias contra los abusos en el ejercicio del poder; tales instituciones estaban supeditadas directamente al Consejo de Indias.

Los capitanes generales, mantuvieron la autonomía respecto a los virreinos y cumplían funciones administrativas parecidas en las regiones limítrofes consideradas de segundo orden. La mayoría de las veces la Capitánía General correspondía a una gobernación, diferenciándola solamente el carácter de la función, ya fuera militar o ya administrativa, sin embargo, casi siempre recayeron tales puestos en una misma persona, dependiendo solamente de la necesidad militar por la existencia de una amenaza directa la circunstancia de que se nombrara un capitán general exclusivamente dedicado a las funciones militares. Las capitanías generales o gobernaciones, se subdividían en categorías territoriales como los corregimientos o alcaldías mayores, que abarcaban zonas de menor tamaño pero con una homogeneidad jurisdiccional. La diferencia entre ambas correspondía a un nivel relativamente mayor de autonomía burocrática por parte de la Alcaldía Mayor, con respecto al Corregimiento.

El cuadro administrativo se completaba de la siguiente manera: Los virreinos abarcando grandes extensiones territoriales. En los inicios de la época colonial fueron establecidos solamente el Virreinato de Nueva España y de Perú; posteriormente, en el transcurso del siglo XVIII y promovidos por una reorganización administrativa, se crearon el del Río de la Plata y el de Nueva Granada. Dichos virreinos se subdividían en gobernaciones, a los cuales les correspondía atender militarmente las capitanías generales; éstas a su vez se dividían en alcaldías mayores y corregimientos.

Junto a la estructura administrativa señalada, en los territorios coloniales se fueron conformando relaciones sociales que reflejaban los mecanismos de explotación y jerarquización establecidos. Tales relaciones fueron reguladas

por una institución de origen europeo que cobró rasgos particulares en América: Las municipalidades o cabildos. Sus antecedentes americanos datan del hecho de que los cambios introducidos por el proceso colonial y sobre la población indígena, no sólo afectaron el desarrollo y autonomía de las sociedades autóctonas al ser derrotadas y sometidas al poder español, sino que también significaron grandes transformaciones internas en la organización espacial y social de las colectividades. La política colonial determinó que los pueblos de indios sirvieran de mano de obra y como tributarios del Rey, lo que además posibilitaba su control político-administrativo y militar. Pero la reducción de indios en pueblos, tuvo particularmente el fin de concentrar mano de obra para su distribución en las tareas forzosas. "La Corona quería a toda costa concentrar a los indígenas en poblados accesibles al dominio económico y político del centro".²⁴ Para tal efecto los españoles se apoyaron en la estructura jerárquica heredada de las sociedades prehispánicas, especialmente en aquellas autoridades indígenas que no habían opuesto resistencia. De esta manera los antiguos señores se convirtieron en los encargados de recaudar los tributos y la distribución de los grupos de trabajo.

El surgimiento de pueblos, villas y ciudades produjo cambios importantes en la fisonomía de América a pesar de la ruralización de la vida económica. En las ciudades la administración asumió características particulares, sobre la base del municipio (institución de origen medieval) al que le correspondía la jurisdicción de todas aquellas personas que habitaban en los poblados y estaban inscritos en los libros de registro. Las municipalidades se fueron convirtiendo en las expresiones de los diversos intereses que conformaban la masa urbana. Sin embargo, la clara división jerarquizada determinó que los puestos de las alcaldías fueran ocupados por los representantes de los criollos, pues a diferencia de lo ocurrido en la época medieval europea, los municipios americanos no significaron respuestas cooperativistas que se produjeron en las ciudades feudales europeas. La división social tajante, en consecuencia, condicionó que los puestos de elección, o comprados (como llegó a ser práctica usual en la madurez de la colonia) se adjudicaran a comerciantes, hacendados y mineros, criollos o españoles.

La unidad administrativa que regía el poder municipal era el Cabildo o Ayuntamiento. Dependiendo de la importancia del pueblo, a éste le correspondían todas las funciones administrativas y judiciales que normaban la vida de las villas y pueblos. El predominio de los criollos en dicha institución se tradujo en la obtención de cierto poder político, que posteriormente y en el transcurso de los procesos independentistas se constituyeron en uno de los puntos de partida del proceso emancipador.²⁵

2.4 Las Funciones de la Iglesia en el Proceso Colonial

La Iglesia en la América Colonial llegó a tener una enorme importancia en la organización y control social de las provincias. La relación Iglesia-Estado derivaba del soporte que tuvieron los reyes españoles en la expulsión de los árabes. Los Papas fueron relegando funciones a la Corona española apoyados en el supuesto de haberse convertido en los paladines de la religión católica. Esas funciones determinaron amplios poderes concentrados en la Corona. La conquista y colonización valorativa e ideológicamente se fundamentaron precisamente en la obligación real de convertir en cristianos a los pueblos indígenas paganos.

Aunque la Iglesia no jugó un papel dirigente en la empresa colonizadora, pues en gran medida dependía del poder estatal, cumplió el cometido esencial que le confería su papel evangelizador en la reorganización del territorio americano. El Papa delegó los derechos del patronazgo en los reyes, con lo cual éstos se comprometieron a mantener y dar prebendas importantes a los miembros de la estructura eclesiástica. De esta manera la subordinación de la Iglesia en América hacia el poder estatal se tradujo en la dirección e ingerencia de este último en todas las decisiones eclesiales y evangelizadoras. Los objetivos de la Corona estaban enmarcados a eliminar cualquier poder efectivo que pudiera convertirse en un peligro para su dominio. En consecuencia la subordinación de la Iglesia al Estado respondía también al propósito de evitar que el poder papal tuviera una influencia excesiva en dicha zona y rompiera el equilibrio de la política europea.

El papel de la Iglesia fue fundamentalmente ideológico. A la par de los conquistadores llegaron los misioneros evangelizadores que sirvieron como complemento al sometimiento de los indios. "En la América española, el cura trabajaba al lado del corregidor o del alcalde mayor. Casi invariablemente español o criollo, mantenido por los diezmos o los honorarios religiosos, administraba a los amerindios, los sacramentos a que tenían derecho e intermediaba entre el cosmos y el mundo amerindio, legitimando la jerarquía, la subordinación y el control."²⁶ La Iglesia sirvió de soporte en todas las transformaciones correspondientes de la estructura administrativa que se iba creando. El precio de tal relación fue también un poder inmenso que la Iglesia obtuvo en América. Se convirtió en la institución no estatal más importante, que llegó a acumular enormes riquezas que supieron aprovechar, llegando a ser el mayor latifundista y propietario de bienes, así como el principal prestamista a hacendados, comerciantes y mineros e incluso más de una vez al propio Estado. "Dotes pías a los conventos, monasterios e iglesias importantes abastecían de fondos de inversión a mineros, comerciantes, terratenientes. Los legados a ellos confiados representaban inversiones para asegurar ingresos para los hijos de las familias acomodadas que habían entrado a la Iglesia. De los fondos eclesiásticos de América fluían los ingresos para

mantener los cargos y establecimientos eclesiásticos en España y Portugal y, a fin de cuentas, en la misma Roma. En cambio, los clérigos coloniales, altos, medios y bajos, contribuyeron a la estabilidad del Estado y la sociedad coloniales exhortando a los feligreses a ser fieles a la monarquía y a sus representantes locales".²⁷

2.5 Crisis e Intentos de Recuperación Coloniales

La crisis de la sociedad colonial fue paralela al proceso de decaimiento de España como potencia. El sistema colonial se desarrolló en función del beneficio de la Corona. Si España en el siglo XVI había tenido un empuje al ampliarse el horizonte con la producción de las tierras recién colonizadas, el aprovechamiento de las riquezas provenientes de América no significaron un beneficio para la sociedad española, pues tales bienes fueron a parar en manos de sus propios enemigos, más interesados en la expansión interna que en una grandeza imperial.

El siglo XVII fue de un estancamiento casi total. España comenzaba a ser relegada como la principal potencia mundial. En el siglo XVIII se produjo un intento de recuperar terreno perdido. La Corona confiaba en una reactivación económica en virtud del cambio de dinastía hacia los Borbones, quienes influenciados por la "ilustración" francesa, introdujeron una serie de medidas político-administrativas que reactivaran la economía colonial y la propia economía española, interdependiente de aquélla. Para ello establecieron una relativa liberación económica que frenara el avance del contrabando, principalmente de los productos manufacturados ingleses, y a la vez que reactivara el mercado colonial considerado como una nueva fuente de consumo de los productos peninsulares. Las medidas abocaban por un fomento de la producción agrícola y por su racionalización productiva en las diferentes regiones. Dichas medidas fueron creando importantes cambios en las colonias. La diversificación de la producción y el relativo libre-comercio impulsaron el desarrollo de los grupos dominantes criollos, fortaleciendo incluso su posición de fuerza con respecto al poder imperial.

Una mejor racionalidad administrativa trató de implementarse a través de la reestructuración jurisdiccional. El sistema de intendencias desechara totalmente las anteriores divisiones y anulaba el poder de los antiguos funcionarios. Esta nueva división administrativa tenía como fin la recuperación del control directo de las zonas por parte de la Corona. Los nuevos burócratas, más profesionalizados e imbuidos de un sentido administrativo moderno, tomaron medidas para lograr los fines de desarrollo que supuestamente la Corona consideraba necesarios. Pero tales reformas fueron chocando una a una con los intereses formados y consolidados de los sectores criollos y españoles, quienes prácticamente habían establecido amplias bases de dominación interna.

Apoyada en el debilitamiento del poder imperial acosado por las otras potencias, a las cuales ya les había hecho grandes concesiones, la crisis del sistema colonial español repercutió en una mayor confrontación entre los grupos monopolizadores dominantes y los sectores de producción interna, e incidió en la aceleración del desarrollo de cierta conciencia traductora de un conjunto de valores resumidos en lo "nacional". De aquí en adelante, las políticas borbónicas de liberación del comercio, los cambios administrativos y otra serie de reformas destinadas siempre al aprovechamiento de los recursos de América por la metrópoli, representaron la oportunidad criolla de expansión interna, y la búsqueda de alternativas de autonomización, como elementos conformadores de condiciones para la ruptura colonial.

Las corrientes ideológicas que circundaban el mundo anunciando nuevos cambios, y los procesos externos al sistema colonial hispanoamericano, tales como la independencia de Estados Unidos y la Revolución Francesa, repercutían silenciosamente pero muy hondamente en la América española. La relación colonial fue debilitándose lentamente. La crisis interna metropolitana, la invasión francesa, el repunte del liberalismo en la defensa española, entre otros acontecimientos relevantes aceleraron lo que era ya evidente, un cambio total en la correlación del sistema de dominación mundial y consecuentemente la realización de los procesos de independencia americanos.

3. Conclusiones

3.1 Sociedades Precolombinas

Mayas, Aztecas e Incas presentan todos las características de encontrarse en procesos de transformación interna y de estructuración de sociedades profundamente divididas a su interior con el surgimiento de clases sociales. En el caso de los Mayas, dicha sociedad se disolvió aún antes de la llegada de los españoles, pero sus características internas profesaban ya el carácter diferenciado. En los Aztecas e Incas notamos con claridad esta situación, al destacar que el desarrollo organizativo se basaba fundamentalmente en la apropiación del trabajo por parte de los grupos dominantes, y al precisar que tal apropiación no sólo se refería a los pueblos conquistados, sino también a la de sus propios pueblos.

Este fenómeno genera paralelamente la formación de un Estado con formas de manifestación diferentes. En los Mayas no alcanza el nivel de un imperio, debido a su peculiar situación de hallarse en una región aislada que afectaba solamente al área Maya propiamente dicha. Su especificidad fue la formación de pueblos, autónomos y ciudades-templos que rivalizaban entre sí, lo que al final condujo a su propia disolución y a la no formación de un poder centralizado. Para Incas y Aztecas el efecto de conquista llevó a cabo

la formación del imperio, mas cada uno conformó diferentemente sus bases. Los Aztecas reforzaron sus relaciones de poder en función de la obtención de tributos y con ello crearon un sistema de dominación que se sustentaba en la sujeción militar sobre los pueblos vencidos. Los Incas en cambio, llevaron más allá el sentido del poder y destruyeron básicamente a los pueblos sometidos, considerando que de esa manera anulaban posibles levantamientos que afectarían la estabilidad del imperio. Para ello tuvieron entonces que convertir al pueblo *quechua* en un pueblo colonizador y con ello rompieron la estabilidad interna y la integridad de una sociedad agrícola aferrada a sus contornos.

El Estado, fue básicamente centralizado y las relaciones de poder de los soberanos hacia sus súbditos, se establecieron en base a la coerción, sobre un riguroso y complicado sistema de jerarquización burocrática y control de la población. Tal sistema permitía por un lado conservar y acentuar las separaciones necesarias de la estratificación y, por otro lado, desarrollar la organización efectiva de los elementos que sostenían la vida económica y social de tales sociedades. Para los Mayas, aún con la débil centralización ubicada en el área precisa de la dominación de cada una de las ciudades, la tributación servía de eje al aparato administrativo. Parecido resultado sucede con los Aztecas, en donde con mayor claridad se percibe la doble relación de la estructura administrativa. Por una parte, con respecto al poder, donde la cabeza imperial delegaba sus atribuciones bajando hasta el último funcionario, en función de la obtención del tributo, y por otra, con respecto a la organización del trabajo que recaía especialmente en las instituciones comunitarias locales. En el caso de los Incas, en cambio, que se apoyaron principalmente en la organización del trabajo, planificado al máximo con una división numérica, mostrando un alto sentido de la contabilidad y por ende de la eficiencia del control, la tributación no resultaba el punto esencial de la administración pues estaba garantizada con el control absoluto del trabajo y de los hombres.

El proceso de formación del Estado no sólo rompió con las estructuras comunitarias tradicionales, sino también llevó a una división de las funciones otrora unidas, civiles-militares con las religiosas. La administración estatal se basaba en funciones jurídico-civiles y a las cuales se encontraban supeditadas las militares. No hubo una formación de ejércitos permanente, pero sí la creación de funcionarios militares especializados que se convirtieron en un estamento. El grueso del ejército lo componía la población, que prácticamente se encontraba obligada a ello. La religión quedaba supeditada ahora a mantener los vínculos ideológicos y valorativos que permitieran la aceptación del poder imperial por parte de la sociedad sostenida en la tradición.

El medio ambiente geográfico estructuró la personalidad de estos pueblos, así como sus características sociales y económicas. Los Mayas ubicados en la selva, pudieron mantenerse aislados y lejos de invasiones, pero también ese aislamiento determinó la existencia de ciudades autónomas y la

no formación del imperio. En cambio los Incas y los Aztecas sólo pudieron construirlo sobre la base de la dominación de pueblos diferentes y vecinos. Para los Aztecas la ubicación en el interior del lago, los obligó a generar la supervivencia sobre la base de la utilización de sus aguas y a su vez los empujó a salir del estrecho ámbito que ello representaba. Mientras a los Incas, la sierra los obligó a aprovechar todos sus recursos para obtener el equilibrio necesario de un imperio en expansión.

3.2 América Colonial

La sociedad colonial en América va a formarse tras una ruptura en la trayectoria histórica de los pueblos autóctonos. La conquista de un pueblo sobre otro va a significar la total transformación y la subordinación de las sociedades indígenas americanas, que en un relativo corto tiempo se convierten en el principal fundamento de la economía colonial como mano de obra forzosa. La colonización conlleva el desarrollo de una nueva sociedad compleja y heterogénea; con características que llegan a ser únicas en la historia por las dimensiones de su territorio y la creación de nuevos sectores sociales. El surgimiento de esos nuevos grupos sociales, apoyados en distinciones étnicas le da un carácter multifacético a la sociedad americana, que va a estar presente a lo largo de toda su historia. División étnica que va a establecerse en la diferenciación de cada uno de ellos y su adscripción a un determinado campo social que no puede transgredir.

El dominio colonial tuvo como fin obtener la mayor cantidad posible de recursos materiales y minerales, que fortalecieran al Estado español, convirtiéndolo en la primera potencia mundial de su época. La producción minera y los principales productos de exportación se canalizaron a través de los impuestos directamente a la Corona e indirectamente a través de un sistema comercial monopólico, formándose con ello una interdependencia entre la economía metropolitana y la colonial, que significó un debilitamiento interno de la primera al no desarrollar su proceso interno, situación que resaltaría posteriormente con el surgimiento de nuevas potencias.

La relación colonial evidenció constantemente el carácter contradictorio de la dominación española. Entre la formación de un débil equilibrio alrededor de las fuerzas sociales que poblaron América y las necesidades del Estado colonial. La estructuración administrativa y el control gubernativo se dirigieron especialmente a mantener este equilibrio, conllevando siempre la supremacía de los intereses del Estado metropolitano. Ese débil pero largo equilibrio fue posible al distribuir como premio a los conquistadores y sus descendientes hombres y tierras, hecho que permitiría el surgimiento de un grupo interno social dominante en las colonias, dependientes de los ejes económicos de la relación colonial.

La organización administrativa se dirige en primer lugar a crear todos los mecanismos que hicieran posible canalizar los recursos directamente al Estado español, y en segundo lugar a normar y frenar las aspiraciones de todos los grupos sociales coloniales, especialmente a españoles y criollos sin dejar de retribuirlos. Para que se hiciera efectivo tal sistema y hacer desaparecer el peligro de un rompimiento de la dominación debido a la lejanía de los territorios coloniales, los funcionarios fueron reclutados en la propia España, dentro de los sectores más profesionales de la época y ávidos de una movilidad social, que rompiera la rigidez de los cánones sociales que regían la estructura feudal española.

La contradicción que representaba el dominio colonial viene a manifestarse crecientemente con el proceso de declinación de España. Las reformas que trata de implantar para reanimar el pacto colonial, sólo van a exacerbar las diferencias, destruyendo la unidad que había permitido anteriormente entre las provincias, potenciando sus propios recursos y nuevas alternativas comerciales que se incrementan con la constante penetración inglesa, a la cual España infructuosamente trataba de frenar.

Los cambios en el mundo moderno comienzan a reflejarse en estas zonas y el reformismo liberal nutre a los sectores criollos de los elementos políticos e ideológicos que cuestionan el derecho de España a la dominación colonial. Los sucesos de la política europea representan el resquebrajamiento del sistema y las tensiones del débil equilibrio terminan por estallar en los movimientos independentistas, que en un corto tiempo se separan de la otrora potencia mundial.

NOTAS

- 1 Wolf, Eric, *Pueblos y Culturas de Mesoamérica*, México, Editorial Era, 1967, p. 251.
- 2 Díaz Vasconcelos, L. A., *Normas e Instituciones Jurídicas entre los Mayas*, Guatemala, Universidad de San Carlos, Instituto de Investigaciones Científicas, p. 120.
- 3 Thompson, Eric S., *Grandeza y Decadencia de los Mayas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1959, p. 314.
- 4 Morley, Silvanus G., *La Civilización Maya*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 184.
- 5 Von Hagen, V., *El Mundo de los Mayas*, México, Editorial Diana, 1971, p. 270.

- 6 Morley, Silvanus G., *op. cit.*, pp. 105-106.
- 7 Saignes Acosta, Miguel, "Los Comerciantes en la Organización de los Tenochas", en *De Teotihuacán a los Aztecas*, México, Universidad Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Históricas, (Antología, Compilador Miguel León Portilla), 1972, p. 611.
- 8 Konetzke, Richard, *América Latina: Epoca Colonial*, México, Siglo XXI Editores S. A., Colección Historia Universal, 1977, p. 11.
- 9 Vaillant, George, *La Civilización Azteca*, México, Fondo de Cultura Económica, 1955, p. 316.
- 10 Olivera, Mercedes, *Pillis y Macebuales: Las Formas Sociales y los Modos de Producción de Tecali del Siglo XII al XVI*, México, Ediciones de la Casa Chata, 1978, pp. 97-98.
- 11 Olivera, Mercedes, *op. cit.*, p. 104.
- 12 Cardozo, C. F. y Pérez B., Héctor, *Historia Económica de América Latina: Sistemas Agrarios e Historia Colonial*, Tomo I, Barcelona, Editorial Crítica, 1979, p. 133.
- 13 *Vid.* Racinas, R. Compilador, *Tecnología Andina*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1978.
- 14 Von Hagen, V., *El Imperio de los Incas*, México, Editorial Diana, 1971, p. 52.
- 15 Baubin, Louis, citado por Konetzke, Richard, *América Latina: Epoca Colonial*, México, Siglo XXI Editores S. A., Colección Historia Universal, 1977, p. 16.
- 16 Murra, John Víctor, *La Organización Económica del Estado Inca*, México Siglo XXI Editores S. A., 1978, p. 262.
- 17 Vicen Vivens, J., *Historia Económica y Social de España y América*, Barcelona, Editorial Teide, 1957.
- 18 Cardozo, C. F. y Pérez B., Héctor, *op. cit.*, pp. 161-162.
- 19 Martínez P., Severo, *La Patria del Criollo*, Costa Rica, EDUCA, 1979, p. 269.
- 20 Rosenblat, Angel, *La Población Indígena y el Mestizaje en América*, Tomo II, Buenos Aires, Editorial Nova, 1954, p. 36.
- 21 Konetzke, Richard, *op. cit.*, p. 103.
- 22 Konetzke, Richard, *op. cit.*, p. 106.
- 23 Konetzke, Richard, *op. cit.*, p. 122.
- 24 Semo, Enrique, *Historia del Capitalismo en México, Los Orígenes 1521-1763*, México, Ediciones Era, 1973, p. 70.
- 25 Halpering Donghi, Tulio, *Historia Contemporánea de América Latina*, Madrid, Editorial Alianza, 1977, p. 91.

- 26 Stein, Stanley J. y Bárbara H., *La Herencia Colonial en América Latina*, México, Siglo XXI Editores S. A., 1978, p. 75.
- 27 Stein, Stanley J. y Bárbara H., *op. cit.*, p. 76.

LA EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA¹

Philippa Faucher

Introducción

La empresa pública es una institución característica del capitalismo contemporáneo cuyo estudio está todavía poco desarrollado. Debido a la poca rapidez del ritmo del crecimiento económico en el curso de los últimos años, los Estados deben evaluar sus modos de intervención, y examinar el impacto de las empresas públicas. El análisis que aquí hacemos, tiene el objetivo de estudiar, de la manera más completa y detallada posible, los efectos de los estímulos a la economía que podemos asociar con la existencia de un sector de producción importante del Estado. El tema central del análisis puede enunciarse de la siguiente forma: ¿pueden las empresas públicas servir de instrumento en una estrategia de intervención con vistas al crecimiento?

Como lo indica la política económica en su conjunto, el crecimiento económico es la preocupación principal de los gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados. El concepto de crecimiento económico se refiere a los índices de cambio en la producción de bienes y servicios considerados únicamente dentro de una perspectiva cuantitativa. El concepto de desarrollo, al contrario, incluye todo un arsenal de consideraciones destinadas a medir de manera cualitativa, las condiciones de vida de una población. Así, el estudio sobre el desarrollo de una sociedad deberá considerar, entre otros factores, los de orden demográfico (natalidad, mortalidad y distribución por grupos de edad), la disponibilidad de servicios de salud, el acceso a la educación, la densidad de la red de comunicación, la distribución de ingresos, la propiedad de las empresas y el origen de las inversiones.

A pesar de que hay numerosas reflexiones para concebir modos de desarrollo que no sean sostenidos por el crecimiento, de hecho los gobiernos continúan asociando crecimiento y desarrollo en sus políticas.

El crecimiento económico tiene relación con la organización y el modo de funcionamiento de las sociedades capitalistas. En los países desarrollados el orden social y la estabilidad política dependen, en gran medida, de la capacidad de los empresarios y del Estado, para satisfacer las reivindicaciones de la mayoría y de hacer compartir la ideología, según la cual gracias al progreso -que en nuestros días exige sacrificio- podrían obtenerse beneficios mayores.

El crecimiento económico se presenta de manera crucial para los países subdesarrollados. Para estas sociedades en muchos casos se trata de asegurar la sobrevivencia del pueblo. Esto supone inversiones considerables en infraestructura y equipo. El problema se vuelve más agudo por el ritmo acelerado del crecimiento demográfico.² Así, a pesar de los llamados a la moderación lanzados por el Club de Roma a partir de principios de los años 70, las condiciones objetivas no han cambiado, y la búsqueda del crecimiento continúa siendo un objetivo vital para el conjunto de las sociedades capitalistas.

¿Qué entendemos nosotros por estrategia de intervención? La crisis de 1929 ha tenido consecuencias profundas y durables a nivel de la organización de la producción. Ya se notaba desde principios de siglo, que la intervención del Estado era necesaria para hacer respetar las leyes del mercado (leyes anti-monopolistas). La crisis económica de 1929 y su superación, demuestran la importancia del Estado en la regulación de los ciclos de producción. A partir de la postguerra, el conjunto de países capitalistas adoptaron la forma de gestión monetaria que definimos como Keynesianismo. Se vio rápidamente que si los poderes públicos, estimulando la producción y la inversión, podían disminuir o evitar los períodos críticos de la economía, estos mismos instrumentos podían servir para sostener y estimular el crecimiento. La intervención del Estado, que originalmente era una medida anticíclica de alcance limitado, se hizo rápidamente sistemática, general y permanente. El descubrimiento de los efectos de la intervención del Estado dio paso al nacimiento de la política económica y a su desenlace lógico, la planificación. La estrategia de intervención se sitúa por fuera de la planificación -aunque no es incompatible- y señala más modestamente un esfuerzo (expresado por oposición a una justificación posterior) a través de una organización coherente de diferentes instrumentos de intervención económica para la realización de un objetivo.

Aunque sea relativamente simple, la noción de estrategia de intervención es muy nueva. En efecto, ella representa el resultado de la suma de experiencias realizadas por los diferentes Estados capitalistas en el campo de la

regulación y de la gestión de la actividad productiva. No es sino después de haberse agotado la gama de medios de intervención y su combinación, llegando al límite de la profundización -en el sentido de corregir el mayor número de defectos posibles- y del peso³ -comprendido en términos de cargas financieras- que puede hacerse resaltar la preocupación por la eficacia. Esta se manifiesta, no obstante, como una postura coherente de las modalidades de intervención. Es entonces una cuestión de estrategia de intervención.

Sin embargo, en política económica no se puede concebir la estrategia sin que se haya satisfecho el nivel de saturación de la intervención pública. Esto se refiere a la naturaleza de los hechos económicos, a la gran dificultad de tener que apreciarlos y a la casi imposibilidad de prever y medir con precisión los efectos de una medida. Como toda intervención provoca efectos en parte distorsionados, ella suscita una nueva intervención que a la vez tiene consecuencias inesperadas. Hay que alcanzar, entonces, un cierto nivel de desgaste y una constatación de impotencia para que se manifieste la duda sobre los procedimientos utilizados y para que el conjunto de las políticas sea reconsiderado.⁴

El interés por una estrategia de intervención deriva del impacto de una sucesión de intervenciones provenientes de los poderes públicos. En un primer momento, las medidas se adoptan sobre el empuje de las circunstancias y se ligan a preocupaciones varias. Poco a poco el sistema económico se adapta, y los agentes económicos integran la intervención del Estado en su práctica. Desde entonces, la actividad del Estado se sitúa de repente en el corazón de las actividades de producción y de intercambio.⁵ Se vuelve primordial desde el punto de vista del Estado, ordenar y organizar la intervención pública, o sea concebirla dentro de una estrategia.

Por coherencia de intervención no sugerimos que pueda o que deba existir una armonización perfecta de las políticas públicas. El término estrategia en el sentido en que nosotros lo utilizamos, sugiere que es deseable que los poderes públicos racionalicen, es decir sometan el conjunto de instrumentos de intervención a un examen global, y aseguren que los medios y la manera en que ellos los utilizan estén en relación con los objetivos propuestos. Esta exigencia de racionalidad no elimina todas las contradicciones que se pueden encontrar en el vasto conjunto de la política económica. En fin, subrayamos que una organización social no sabría ser coherente o incoherente en términos absolutos. Este examen no podría considerarse si no adoptáramos el punto de vista de un actor en función de su interés y del objetivo que él persigue. Queda claro que nuestro análisis se sitúa desde el punto de vista de los dirigentes gubernamentales, en relación inmediata con el objetivo primordial del crecimiento del que ya habíamos hablado.

El Estado dispone de un gran número de instrumentos de intervención. Pensemos en la política monetaria, en la política fiscal, en las tarifas aduaneras, en las subvenciones, en préstamos y en la reglamentación. Conjuntamente a la tendencia de profundizar la intervención del Estado, a la cual habíamos hecho mención, constatamos una tendencia a la ampliación del papel del Estado. Recordemos que al principio la función económica del Estado se concebía, como paliativo de las debilidades coyunturales de un mercado en dificultad. Para estimular el crecimiento, los poderes públicos agrandaron rápidamente su acción, sustituyendo sus reglamentos por las leyes del mercado. El Estado fue llevado así, a ocupar el lugar del sector privado para asegurar el crecimiento que estaba limitado por factores estructurales.⁶ La inversión pública en la producción responde, ya sea a la existencia de bloqueos y a la existencia de estrangulamientos, o al hecho de que la iniciativa privada es insuficiente para realizar, según los poderes públicos, el potencial de crecimiento de una economía (tesis de espacios vacíos oficialmente propuesta por los dirigentes brasileños). Fue a raíz de esto que nació y se desarrolló el sector público.

En este estudio cabe entonces presentar y evaluar primero, las diferentes tesis que se proponen para explicar la creación de las empresas públicas, siendo éstas abordadas globalmente con referencia prioritaria en dirección de las economías desarrolladas. Algunas especificaciones serán destacadas oportunamente, para tener en cuenta la particularidad de los países subdesarrollados.

En segundo lugar se analiza el problema de la gestión de las empresas públicas, distinguiendo entre economía pública y economía privada. En tercer término, debemos interrogarnos sobre la empresa pública en cuanto a instrumento de crecimiento económico. ¿Las presiones políticas y organizacionales que pesan sobre la gestión del capital público son compatibles con una necesaria coherencia de intervención? Como conclusión establecemos que los problemas identificados prohíben concebir al sector público, desde el punto de vista de los dirigentes políticos, como un conjunto coherente y que limitan la inserción de las empresas del Estado en una estrategia de intervención.

1. Las Empresas Públicas: Un Esfuerzo de Clarificación

Las empresas públicas se sitúan bajo un gran número de fórmulas jurídicas diferentes que dificulta llegar a una definición que satisfaga todas las situaciones.⁷ El criterio de propiedad, exclusiva o mayoritaria, es ciertamente el más preciso. Incluso también en el caso de una participación minoritaria, existe una tendencia que considera al Estado como asociado "preponderante" en la empresa. El poder del Estado sobrepasa la proporción del capital de la empresa que ha suscrito. Aquí interviene la noción de control. El Estado ejerce el control cuando ha definido las orientaciones de la empresa y cuando

tiene el poder de nombrar administradores.⁸ Formulamos entonces tres criterios para definir una empresa pública: 1) Que el Estado participe del capital de la empresa; 2) que el Estado posea el poder de definir las grandes orientaciones de la empresa; y 3) que el Estado tenga la autoridad de nombrar administradores del consejo de administración.

1.1 Criterios de Nacionalización Generalmente Mencionadas

El examen del *dossier* muestra que existe un gran número de criterios para explicar la creación de las empresas públicas. Las razones que se aducen son, alternativamente, de naturaleza económica, política o sociológica. Ellas varían indiferentemente según las ramas de la industria y el momento -en el proceso de desarrollo y la historia política- de la nacionalización. Hemos reunido varios criterios diversos y cuestionables que pueden servir, ya sea para justificar y explicar, como para demostrar las razones por las cuales se ha recurrido a la nacionalización. De manera ilustrativa revisaremos brevemente cuáles son los criterios de nacionalización que generalmente son mencionados.

a) **El interés general.**⁹ Este criterio es indefinido y a la vez es el más sistemáticamente invocado. El Estado, al presentarse como árbitro de los intereses particulares pretende, realizar el interés general por medio de la nacionalización.¹⁰

b) **El monopolio natural.** Este argumento es parte de las pretendidas -entre las más difundidas- evidencias, no demostradas y fuertemente cuestionables.¹¹ Indica que es socialmente preferible -menos costoso- que ciertas actividades, por su naturaleza, sean enteramente confiadas a monopolios públicos. Estas actividades generalmente requieren una importante inmovilización de capitales. La producción y la distribución de electricidad, los servicios ferroviarios y las comunicaciones, pertenecen a esta categoría. En las situaciones donde el modesto tamaño del mercado no permite más de una unidad de producción, este argumento es utilizado para justificar otros monopolios; por ejemplo en los sectores de la siderurgia y petroquímica.

c) **La falta de capitales y la actitud del sector privado ante el riesgo.**¹² Este criterio es utilizado por los países subdesarrollados en el área de los sectores de base: las "industrias industrializantes" (siderurgia, petroquímica). En los países desarrollados este criterio vale sobre todo para los nuevos sectores de fuerte intensidad de capital (aeroespacial, nuclear).

d) **El salvamento de las ramas no rentables.**¹³ En el escenario relacionado con este argumento, el Estado no puede tomar una empresa a su cargo, si está amenazada con la quiebra. Es el caso de las empresas que han adquirido una deuda con el Estado y que se encuentran después en la incapacidad de cumplir con el compromiso.¹⁴ En una versión más política del mismo análisis,

el Estado interviene si la rama amenazada se juzga esencial para la economía de una región,¹⁵ o el número de obreros desempleados representa una amenaza hacia el orden social.¹⁶

e) **Los sectores dominantes y las "industrias motrices"**. El Estado, preocupado por estimular el crecimiento, puede decidir nacionalizar -o crear, si se da el caso- una industria, ya sea a causa de su importancia en la economía nacional (recursos naturales, o bien para asegurar que el conjunto de la economía aprovechará los "efectos de entrenamiento" que están asociados con ciertos sectores o finalmente, para garantizar una presencia nacional -exclusiva o no- en un sector que se juzga estratégico (aeronáutico, de informática, nuclear).

f) **La soberanía nacional.**¹⁷ El deseo de autonomía nacional y de defensa del territorio sirven como excusa para justificar la creación de empresas públicas. En tales circunstancias el Estado se apropia no solamente de las ramas consideradas como estratégicas (energía, siderurgia, transportes, comunicaciones, etc.), sino que nacionaliza también las empresas extranjeras que las reivindicaciones y la soberanía le indiquen.

g) **La preferencia de agencias de financiamiento.** En los países subdesarrollados, numerosos proyectos de inversiones han estado a cargo del Estado, ya que esta solución constituye el único medio para obtener financiamiento de las grandes instituciones internacionales como el Banco Mundial y los diferentes bancos regionales. Dado que los gobiernos de los países que reciben ayuda dudaban que las empresas privadas pudieran garantizar los préstamos de las agencias internacionales de financiamiento, como les era exigido, éstas a partir de 1967, prefirieron hacer préstamos a las empresas públicas.¹⁸

h) **La nacionalización como técnica administrativa.**¹⁹ El recurso a la creación de una empresa pública, puede derivar de la necesidad de hacer excepción de las reglas administrativas en vigencia. Dado el régimen administrativo particular al cual están sometidas las empresas del Estado, esta forma jurídica permite escaparse de ciertos controles (ministeriales, judiciales, parlamentarios), lo cual presenta algunas ventajas para ciertas funciones.

i) **El proceso de diversificación de actividades de las empresas públicas.** Este argumento hace referencia a la dinámica propia del sector público. Así, por el proceso familiar de la integración vertical y/o horizontal, la empresa, crea filiales con propósitos de rentabilidad y/o de crecimiento, adaptándose en esto a las leyes del mercado.

j) **Los factores políticos y sociales.** Reagrupamos en esta categoría el conjunto de acontecimientos históricos que llevaron a la creación de empresas del Estado. Sobre este particular recordemos que en la primera postguerra, la

más importante moda de nacionalización fue decidida por los gobiernos centrados en los intereses populares, socialistas o social-demócratas, para acabar con los “abusos del capitalismo”.²⁰ También hoy, como lo subraya la elección del socialista François Mitterand a la presidencia de Francia, los programas de los partidos socialistas y comunistas en Europa prevén varias nacionalizaciones.

Esta lista no tiene más pretensiones que la de presentar un resumen de los criterios de nacionalización generalmente propuestos. No tiene ninguna pretensión de ser exhaustiva. Otros autores, en cambio, proponen su propia nomenclatura atribuyendo, en forma arbitraria, más o menos importancia a las “causas” ideológicas, políticas, económicas o administrativas.²¹ Según nosotros ese acercamiento no es satisfactorio, por dos razones: en primer lugar, porque todos estos criterios son teóricamente insatisfactorios o empíricamente cuestionables. Ello es particularmente cierto en el caso de los “monopolios naturales”, de las “industrias motrices”, de la “falta de capital” y del “interés general”. En segundo lugar, porque es significativo que ninguno de los criterios mencionados da explicación satisfactoria, de la nacionalización o de la creación de una empresa pública. Lo mismo puede decirse para todo intento que consistiera en combinar varios de estos criterios. Por esta razón compartimos nuestra inquietud con la posición de Lionel Monnier:

“(. . .) Se ve claramente que las empresas públicas se encuentran situadas en el corazón de un haz causal ya que ellas admiten como ‘causas’ un conjunto de fenómenos, que considerándolos asiladamente, encuentran en la apropiación pública sólo una de sus posibilidades de solución.”²²

1.2 Proposición de Cuatro Ejes de Factores Causales

El examen del surgimiento de las empresas del Estado debe, entonces, insertarse en un cuadro de análisis que permita dar cuenta, tanto de la articulación de los criterios políticos y del contexto social y administrativo, como de los hechos económicos. Por lo tanto, inspirándonos en el análisis de Niosi (1980), proponemos identificar cuatro ejes (haz) de factores causales.

a) Pensamos, en primer lugar, que es importante privilegiar los factores políticos de nacionalización. La creación de una empresa pública supone de parte del Estado la afirmación de una voluntad política de actuar con el fin de orientar el desarrollo económico. Esta expresión política debe encontrar su origen y debe ser sostenida por una clase. Una de las causas profundas de la creación de empresas de Estado descansa sobre la estructura de clase, es decir sobre “el nivel de desarrollo, de conciencia y de organización de cada clase y fracción de clase” sobre la escena nacional.²³

Es así como tradicionalmente en Europa la reivindicación para las nacionalizaciones fue conducida por las organizaciones sindicales y los gobiernos social-demócratas. Constatamos igualmente que las nacionalizaciones pueden coincidir con el surgimiento de una burguesía local o nacional que se sirve del Estado para reforzar su participación en la economía. Es también lo que se produjo en Brasil²⁴ y en México, e igualmente es la interpretación propuesta para reforzar las estructuras estatales canadienses durante los años 70.²⁵

b) La expresión política de una voluntad de afirmación nacional será tanto más fuerte en cuanto la economía esté envuelta en un proceso de desarrollo dependiente y tardío.²⁶ La creación de empresas públicas no tiene como objetivo solamente estimular el crecimiento sino también sensibilizar a la población de la necesidad de controlar nacionalmente los sectores productivos. El grado de desarrollo de la economía nacional es entonces un segundo criterio importante que contribuye a explicar el recurso a las nacionalizaciones.

c) El análisis global que proponemos, debe tener en cuenta un tercer factor que es el de las condiciones generales de desarrollo de la economía mundial. La acrecentada competencia internacional pone en dificultad sectores tradicionales en la mayor parte de las economías desarrolladas (como por ejemplo el textil, el de calzado, el de construcción naval y automovilística).²⁷ Estas ramas de industrias, antes consideradas como los pilares de la economía, que generalmente emplean un gran número de trabajadores, experimentan la dificultad de modernizarse y piden la ayuda del Estado. Esta ayuda puede llegar hasta encargarse íntegramente del sector. La reciente aparición (en el curso de los años 60) de nuevas ramas de industria con fuerte crecimiento, incitó a muchos Estados a crear empresas públicas con el fin de garantizar a la economía nacional un espacio competitivo sobre estos nuevos mercados. El compromiso del Estado con estos sectores fue necesario ya que las condiciones de competencia eran difíciles. En efecto, las sumas a reunir eran considerables y la rentabilidad de la inversión parecía menos elevada que otras soluciones alternativas más accesibles en el mercado. Es por eso que los gobiernos francés y canadiense son propietarios y administradores de su programa nuclear respectivo.

d) Como cuarto conjunto de factores, para explicar la creación de empresas públicas, nos queda la dinámica administrativa. Nos parece, en efecto, que los Estados modernos, profundizando considerablemente su campo de intervención, han permitido que aumente la economía de gestión de los aparatos burocráticos y que en su seno se desarrollen relaciones de poder. Existe una tendencia general de las organizaciones de querer ir más allá de su compromiso original. Las empresas públicas, con su estatuto jurídico y administrativo particular, poseen un vasto campo de iniciativa que tienen tendencia a utilizar. La empresa del Estado, como aparato del Estado y a la

vez como organización responsable de la producción de bienes y servicios, reúne las condiciones favorables que le permiten interpretar su compromiso (a menudo redactado en términos muy generales) de manera muy liberal. La autonomía que acompaña la función de gerencia permite a las empresas públicas entre otras cosas, crear filiales. Este proceso nos parece suficientemente general para que lo consideremos el cuarto eje de explicación del porqué se recurre a las nacionalizaciones.

El análisis global de los criterios de nacionalización comprende, entonces, cuatro ejes: la estructura de clase, el carácter dependiente de la economía, las modificaciones de la competencia internacional y la dinámica administrativa. El conjunto de estos ejes forma la estructura causal del análisis de las nacionalizaciones y ellos no podrían ser considerados separadamente. Es decir, que cada nacionalización corresponde a una combinación particular de los factores cubiertos por esos ejes. Por consiguiente la ausencia de empresas públicas o la imposibilidad de un intento de nacionalización se explicará por la ausencia de una o varias de las condiciones enunciadas.

2. Economía Pública y Economía Privada

¿Qué es lo que distingue la economía pública, es decir el conjunto del capital productivo controlado por el Estado, del sector privado? Si hay una diferencia de naturaleza que distinga la economía pública, ¿se manifiesta ésta por un funcionamiento específico?, ¿cuáles son los límites y las consecuencias de esta especificidad? Este es el conjunto de preguntas a las cuales vale la pena dedicarse.

2.1 Condicionamientos y Especificidad de las Empresas Públicas como Aparatos Productivos

Podemos distinguir tres tipos de condicionamientos que actúan sobre la empresa pública y que determinan a la vez su especificidad como aparato productivo con respecto al sector privado y como organización estatal con relación a la administración pública. En primer lugar, la empresa pública es un agente económico comprometido dentro de un proceso de producción, lo que supone el financiamiento, la producción y la comercialización. Para cada una de estas operaciones existe un mercado. En todas las etapas del proceso de producción, la empresa pública entra en contacto con el sector privado y se ve confrontada, de manera más directa y sistemática que los otros aparatos del Estado, a las leyes económicas que rigen los mercados.²⁸ En segundo lugar, como pertenece al Estado, la empresa pública posee los medios de contrarrestar la influencia del mercado sobre su modo de gestión. El Estado posee, al menos en teoría, el poder de intervenir en todos los momentos del proceso de producción y de decidir sobre las inversiones, el financiamiento,

los procedimientos de fabricación, el reclutamiento, el precio de venta, etc. Cada intervención puede servir para un objetivo específico y constituye, entonces, como lo vamos a ver, un instrumento de política económica. En tercer lugar, la empresa pública es ella misma una organización que posee sus objetivos, su modo de funcionamiento o sus redes de poder. Esta dimensión tiende a mediatizar la influencia conjugada del mercado y del Estado.

La especificidad de la empresa pública lleva a la confrontación de las leyes económicas y de las opciones políticas, y maniobra en el espacio incierto que separa el interés del capital del "interés general". Esta especificidad se confunde con la autonomía del Estado²⁹ y viene del hecho que sólo el Estado posee el poder de imponer (de negociar), en el campo de la producción, sus objetivos a las leyes del mercado: "Los objetivos que persigue el Estado en calidad de agente económico, se distinguen de los agentes privados en que ellos no están determinados por el mercado, sino que derivan de las opciones políticas definidas por el Estado en tanto que poder público. Esta autonomía de las economías privadas y públicas en cuanto a la determinación de sus respectivos objetivos, deriva de una actitud específica que presenta el Estado-agente económico, de utilizar el condicionamiento de fuerza que proviene de su naturaleza conjunta de Estado-poder público".³⁰

Si el poder político se puede manifestar en todas las operaciones de gestión haciendo de la empresa pública un instrumento de su política económica, la actividad del sector público no podría ser entonces juzgada sobre su rentabilidad sino sobre su contribución, directa o indirecta, al desarrollo general.

Si podemos afirmar que el capital público escapa a los criterios de valorización que caracterizan el modo de gestión del capital privado y se distingue de éste por su facultad de no rentabilidad, es equivocado creer que el capital público dispone de mayores reservas estratégicas. En efecto, la capacidad de captación de recursos por el Estado está generalmente limitada con relación a sus obligaciones. Esto significa, para las inversiones importantes, que el Estado no se comprometerá hasta que no estime que el proyecto es susceptible de ser rentable -en sentido amplio-, o bien autorizará a la empresa pública a buscar financiamiento privado, resignándose a perder en parte el control sobre la empresa.

El criterio de no rentabilidad del capital público se aplica entonces de forma relativa. El Estado no busca obtener de su inversión la tasa de ganancia del mercado. Cuando renuncia a las exigencias de rentabilidad máxima, el Estado asegura al capital público una gran flexibilidad de aplicación. Esta flexibilidad hace del Estado la principal fuente de financiamiento para los programas de inversión más ambiciosos. El capital público tiene entonces una capacidad que rebasa el capital privado, ya que "en la óptica de la maxi-

mización de sus ganancias debería, al contrario, limitar su endeudamiento al nivel en el cual las cargas financieras consecutivas comienzan a disminuir sus beneficios".³¹

2.2 Gestión de la Empresa Pública y Principales Objetivos de Aplicación

Como ya lo hemos mencionado, la ambición de los gobiernos es utilizar los poderes de los que disponen para llevar a las empresas públicas a adoptar modos de funcionamiento que sirvan y contribuyan a la realización de objetivos económicos globales. Veamos rápidamente cuáles son los principales objetivos a los cuales se puede aplicar la gestión de la empresa pública y eventualmente, una evaluación del impacto de estas medidas.

2.2.1 La Fijación de Precios

La última arma en la lucha anti-inflacionaria que aplican la mayor parte de los gobiernos occidentales, es el congelamiento de precios y de salarios. La utilización de esta medida tiene como efecto provocar un aflojamiento y desorganizar el conjunto del mercado. Como es políticamente muy delicado el control de los precios del sector privado, el gobierno intenta, limitando el aumento de precios en las empresas que posee, obtener un efecto indirecto y de disminuir la tendencia al alza por la estimulación más que por la presión. Son generalmente las empresas públicas las que pagan el costo de este género de operaciones, y esta política se revela a menudo, ineficaz.³²

La fijación de precios puede servir para otros objetivos además de la lucha anti-inflacionaria. Así el Estado puede elegir, por su política de precios, subvencionar indirectamente al sector privado. Por ejemplo, un gobierno puede decidir vender su acero por debajo del precio internacional (y eventualmente debajo del precio de producción) para aventajar a los grandes consumidores de acero (industria naval, productores de automóviles). Este género de subvención es frecuente de parte de las empresas públicas de servicios como las de producción de energía eléctrica o del transporte ferroviario.

Esta práctica se lleva a cabo para estimular la actividad del sector privado y se justifica por los efectos que trae sobre la inversión, la producción y la exportación y que deben, para que la medida sea considerada socialmente rentable, sobrepasar el costo de la subvención. El mismo mecanismo de fijación de precios puede servir como medida social; pensemos, por ejemplo, en las tarifas especiales para personas mayores que utilizan los transportes públicos.

2.2.2 La Política de Compra

El consumo público de bienes y servicios es uno de los mercados más grandes: representa, en Francia, alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto.³³ Un mercado de tal importancia puede servir para acciones de política económica de carácter coyuntural o estructural. La intervención pública se puede ejercer escogiendo el producto, por el método de selección del proveedor y por el precio establecido para el producto. Dada la especificidad de los pedidos del Estado, es muy difícil fijar un precio de mercado, y por lo tanto identificar una transferencia (¿cuál es el precio de un uniforme de soldado, de una ojiva nuclear?). La discriminación se hace comúnmente por elección del proveedor, y el monto de la subvención por la determinación del margen de beneficio.

El Estado impone frecuentemente dos tipos de limitaciones en la selección de sus proveedores. Para defender la balanza comercial el Estado impone restricciones a las importaciones, reservando el mercado público a los productores locales. Por otra parte, con el fin de estimular la producción nacional, el gobierno puede establecer discriminaciones en función de la nacionalidad de la empresa y favorecer la empresa nacional con relación a las firmas extranjeras.

2.2.3 La Política de Empleo

La intervención del Estado puede ser examinada con respecto a la protección del empleo y a la situación de creación de empleos. El mantenimiento del empleo puede ser un criterio de nacionalización y se manifiesta frecuentemente tomando a cargo las industrias en declinio. En lo que concierne la creación de nuevos empleos, la empresa del Estado no dispone de ventajas particulares sobre el sector privado.

Al contrario, los estudios muestran que las empresas del Estado tienen tendencia a privilegiar, en sus inversiones, la tecnología más intensiva en capital, y, por este mismo hecho, obtener un impacto limitado sobre la creación de empleos. Esta distorsión tiene varias causas:

a) Las empresas públicas están fuertemente representadas en las industrias donde el nivel de concentración es el más alto. Como ellas tienen que poder competir con un pequeño número de grandes firmas, las empresas del Estado no tienen otra elección que la de invertir en la tecnología más avanzada, que, habitualmente, es también la más intensiva en capital.

b) La inversión pública se encuentra, en gran parte, en sectores que se caracterizan por una fuerte intensidad de capital (extracción minera, producción hidroeléctrica, etc.).

c) Las empresas públicas tienen tendencia a subestimar el costo real del capital. Este factor es importante y explica una buena parte de la distorsión constatada. Las empresas del Estado aprovechan las ventajas que contribuyen a disminuir el costo del capital: i) la garantía del Estado permite obtener una tasa de interés más ventajosa; ii) el Estado no tiene exigencias de ganancia para el capital que invierte; iii) una tasa de cambio subvalorada (lo que es frecuente en los países subdesarrollados) tiene por efecto subvencionar, de manera indirecta, la importación de bienes de capital.³⁴

d) Los administradores de las empresas públicas buscan minimizar los riesgos en el caso de una inversión importante. En lo referente a la tecnología, tienen tendencia a preferir un método costoso, complejo pero experimentado, a una técnica más intensiva en trabajo pero que no ofrece las mismas garantías de eficacia. La formación de los administradores -frecuentemente ingenieros que aprecian la sofisticación tecnológica- acentúa la preferencia por las inversiones costosas.

e) Por último, para los países subdesarrollados, las condiciones impuestas a los beneficiarios de la ayuda pública y del financiamiento internacional, acentúan la tendencia en favor de una fuerte intensidad de capital en las inversiones públicas.³⁵

2.2.4 Política hacia el Capital Extranjero

El capital público puede servir como instrumento de nacionalización de la economía. La nacionalización de una empresa extranjera se produce, ya sea para asegurar el control nacional sobre un sector considerado como estratégico (la energía), ya sea porque esta industria genera, por su exportación, una masa importante de divisas que son indispensables para el desarrollo del país (caso del cobre en Chile y Perú, del estaño en Bolivia, de la bauxita en Jamaica). El Estado también se dedica a la creación de nuevas empresas a fin de asegurar una presencia nacional y de competir con las firmas extranjeras que dominan un sector.

En el curso de los últimos años han sido creadas empresas que asocian el Estado a un *partner* extranjero. Una de las experiencias más evidentes en este campo es la de la implantación de una industria petroquímica en Brasil.³⁶ En teoría, este género de asociaciones presenta numerosas ventajas. El Estado puede controlar el desarrollo de la industria y asegurarse que se conforme a los objetivos nacionales. Por su lado, la empresa extranjera ve en su asociación con el Estado un medio para obtener ventajas (subvención, crédito, reserva de mercado) disminuyendo el riesgo político inherente a las operaciones en el extranjero.³⁷

2.2.5 La Política de Desarrollo Regional

El desarrollo regional es ciertamente uno de los objetivos mencionados para justificar la intervención gubernamental. La empresa pública puede ser llevada a descentralizar sus actividades en las regiones periféricas de una economía, a fin de impulsar la creación de polos de crecimiento. La situación italiana es ejemplar en lo que a esto concierne: según una ley que data de 1957, el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) debe dirigir el 40 por ciento del total de sus inversiones hacia el sur del país y hasta el 60 por ciento de sus inversiones en nuevas industrias.³⁸

La principal preocupación de la regionalización de las actividades productivas se acompaña generalmente de una voluntad de integración. Así, el desarrollo regional es concebido en función de filiales de producción.³⁹ Por su intención, el Estado pretende jugar un papel motor, ya para la valorización de los recursos naturales, ya para hacerse cargo de las actividades de transformación y de fabricación.⁴⁰ Esta operación, que tiene como objetivo "prolongar" las filiales de producción, es concebida en forma de maximizar el efecto que tendría sobre la producción local, teniendo como consecuencia la disminución de la contribución de los proveedores del exterior. Una intervención de este tipo requiere un grado más elevado de planificación, (es decir, de concertación) en la que el Estado se haga cargo de la producción de nivel estratégico en la filial.

Hemos tratado de mostrar en esta segunda parte de qué manera la gestión del capital público, responde a presiones específicas. Así, la empresa pública puede perseguir simultáneamente objetivos muy diferentes (por ejemplo sostener el empleo y sostener el sector privado al mismo tiempo). Estos objetivos son específicos para cada empresa, pueden ser complementarios como también pueden ser contradictorios. El sentido colectivo de la intervención del Estado, tal como se ejerce a través de las empresas públicas en esta etapa, queda indeterminado.

Las empresas públicas poseen ventajas importantes que les permiten considerar inversiones que están fuera del alcance del sector privado. Como ellas están exoneradas de muchas obligaciones (impuestos), aprovechan al máximo la ayuda disponible (subvenciones, préstamos a intereses preferenciales) además de gozar de otras ventajas inestimables (situación de monopolio o reserva de mercado), la empresa pública aparece cada vez más, no solamente para los países subdesarrollados sino también para un gran número de países capitalistas avanzados (entre los cuales está Canadá), como un instrumento privilegiado de crecimiento económico. Después de haber examinado con atención las posibilidades que presenta la empresa del Estado, tratemos de ver si los diferentes objetivos identificados pueden ser coherentes en el cuadro de una política de crecimiento, que se apoya en las empresas públicas.

3. La Empresa Pública como Instrumento de Crecimiento

La empresa pública es un agente económico y, como tal, está sometida al conjunto de leyes de funcionamiento que definen una economía contemporánea. También se ha hecho de la empresa pública un agente político, asignándole un cierto número de funciones de carácter social (redistribución de ingresos, defensa del empleo, desarrollo regional). Las dos funciones no se concilian fácilmente y a menudo resultan contradictorias para la empresa.

En ésta última parte queremos examinar si, tras las preferencias expresadas a nivel de la firma, la acción de las empresas públicas encuentra su lógica a nivel del conjunto de la economía. Se trata de verificar si el espacio observado entre la economía privada y la economía pública puede aprovecharse para la definición de una estrategia de intervención y, en fin, en qué medida el capital público puede pretender una cierta coherencia.

3.1 Estrategia para el Crecimiento y Coherencia de Intervención

La importancia de la Intervención del gobierno en la gestión de la empresa pública depende del grado de adecuación de la prestación de acuerdo a los objetivos planteados. A medida que estos objetivos sean logrados satisfactoriamente, el gobierno tendrá interés en no intervenir demasiado en la gestión de la empresa. Es lo que pasa con la Renault, primer exportador francés, en donde es muy significativa la débil ingerencia de los poderes públicos.⁴¹

La ingerencia del Estado es muchas veces pesada y sistemática en las empresas donde los resultados quedan fuera del objetivo buscado: se habla constantemente de planes de reorganización de la siderurgia.⁴² También ocurre que la empresa es sacrificada para provecho de objetivos sociales y políticos o sirve simplemente de "muleta" para el sector privado.

Estas diferentes situaciones ilustran el desfase entre la economía pública y la privada. Es esta distancia la que permite concebir un margen de maniobra, y por lo tanto el ejercicio de una voluntad y la definición de una estrategia. No se puede concebir la intervención del Estado como enteramente determinada por los intereses económicos dominantes. Este análisis no toma en cuenta todas las relaciones entre clases y fracciones de clases y la mediación política que acompaña necesariamente toda decisión. No podemos hablar de estrategia cuando la intervención del Estado quiere solamente estimular el crecimiento sin que factores de orden cualitativos den una orientación sobre el modelo de desarrollo deseado. Toda decisión de inversión supone una elección, orientada por las presiones económicas y guiada según las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase, ellas mismas insertadas en un proceso político donde se manifiesta la autonomía relativa del Estado. En

resumen, un análisis exclusivamente económico de las políticas públicas se revela singularmente pobre con respecto a la abundancia de factores políticos que pueden influenciar la decisión.

Una estrategia de crecimiento supone entonces que el Estado tenga una cierta posibilidad de escoger las orientaciones y las prioridades del proceso de producción. Una estrategia supone el establecimiento de normas y de criterios que introducen una *discriminación* en las modalidades de intervención. La discriminación implica que se consideren ciertas actividades, ciertas empresas y ciertas regiones, con respecto a otras que no se consideran. El concepto de discriminación excluye las políticas generales, como la lucha contra la inflación, por ejemplo, en la definición de una estrategia.⁴³

Como ejemplos de objetivos de intervención discriminatoria que sean pertinentes con la actividad de las empresas públicas, podemos mencionar las medidas en el campo del capital extranjero, la designación de sectores prioritarios para la inversión pública, las políticas de desarrollo regional, etc. Una estrategia está compuesta de un conjunto de objetivos.

Surge inmediatamente la pregunta de la coherencia en las medidas puestas en práctica para la realización de la estrategia anunciada. Esta pregunta comporta tres niveles: el de la articulación entre los objetivos, el de los medios de intervención y el de los aparatos a cargo de la realización de estas políticas. La incoherencia se puede manifestar tanto entre los niveles como al interior de cada uno de ellos.

Es frecuente que la enunciación de la política general de un gobierno sea contradictoria. La lógica del discurso debe entonces estar situada ya sea en el nivel político ya en el nivel del proceso económico. Es por eso que tenemos que distinguir los objetivos que pueden ser prioritarios y, en este caso, pasar del nivel teórico general al nivel del análisis de las realizaciones. En tal distinción aparecerá, por ejemplo, que un país subdesarrollado y dependiente no puede, dadas las relaciones de dominación que define la división internacional del trabajo, equiparse en los sectores decisivos exigiendo de los *partnes* extranjeros una tasa elevada de nacionalización de la producción. Las inversiones de infraestructura son muchas veces incompatibles con el nacionalismo económico. El examen de las realizaciones nos permitirá entonces distinguir en el discurso lo que constituye el objetivo prioritario.

A los objetivos identificados deben corresponder los medios de su realización. Es una vez más el problema que pueden encontrar ciertos países subdesarrollados. Por ejemplo, la participación de grandes agencias internacionales de financiamiento limita necesariamente la contribución de los productores nacionales.

En fin, la toma de decisiones y la función de operacionalización de la estrategia, tienen que ser delegadas a una administración competente, cuya jurisdicción corresponde al objetivo y a los medios para ponerse en práctica. Surge aquí la pregunta del doble control político y administrativo de las empresas públicas. Este aspecto es fundamental, porque, muy a menudo, es la misma estrategia la que puede ponerse en discusión. Es menos bajo el aspecto de control y más bajo el de los límites que se estiman necesarios para la autonomía de gestión de las empresas públicas, que este problema debe ser abordado, a fin de evitar lo que Lionel Monnier define con el término de "deriva estratégica".⁴⁴

3.2 Relaciones Políticas y Estrategia de Crecimiento

Ya hemos mencionado que el objetivo del crecimiento económico se impone a nivel político como objetivo prioritario. Esto supone que se opera todo un trabajo de mediación entre intereses competitivos así como un esfuerzo de conciliación destinado a precisar las modalidades de la distribución de los costos y de los beneficios a corto y a largo plazo. Las presiones económicas y, en particular, la gran movilidad de capitales, al igual que las presiones de orden político y más precisamente la coyuntura electoral, regulan la realización de proyectos de desarrollo. La intervención del Estado tiende a generalizarse. Ya no se trata de sostener el crecimiento sino de maximizarlo. Con relación a esto, serán favorecidos los proyectos a corto plazo y de fuerte rentabilidad.

Como toda decisión política, la intervención económica del Estado será buscada, tolerada, o encontrará una fuerte oposición, según la composición de la estructura social y el dinamismo de la iniciativa económica nacional. Una burguesía débil buscará la ayuda del Estado y querrá asociarse a sus proyectos. Una burguesía más dinámica deseará que el capital público asuma una parte de sus costos de inversión con capital público, pero se resistirá a todo control del Estado sobre la actividad productiva. Una burguesía en crisis presionará para que el Estado asuma los sectores no rentables para recuperar su capital y orientarlo hacia actividades más lucrativas. Cada situación vista puede ser característica de una economía. No obstante es más probable que el conjunto de estas posiciones se contrapongan. Es entonces cuando interviene la mediación necesaria del Estado entre las diferentes clases y fracciones de clase.

La empresa pública no parece ser un instrumento particularmente sensible a las demandas populares. Ella no tiene tendencia a crear un gran número de empleos. Por lo mismo, una nacionalización es raramente la consecuencia de una movilización popular auténtica. Una manifestación colectiva de inspiración nacionalista generalmente apoya el proyecto de una fracción de la burguesía o de un sector del Estado (las fuerzas armadas, por ejemplo) en favor de un modelo de desarrollo.⁴⁵ El resultado, entonces, es

que la empresa pública es un aparato del Estado nacido de las relaciones sociales entre las diferentes fracciones de la burguesía y de su expresión política. Más que los otros instrumentos de política económica, la empresa del Estado responde a los intereses de la clase dirigente, mediatizados por el sistema político y las instancias burocráticas.

La naturaleza del sistema político modifica el modo de gestión de los aparatos del Estado en general y de las empresas públicas en particular. En un sistema político abierto, los controles se ejercen por las diferentes instancias de poder que son el gobierno y las asambleas elegidas. Estos controles son potencialmente importantes aunque a menudo no se utilicen eficazmente y se consideren frecuentemente insuficientes.⁴⁶ En un sistema político cerrado, es decir que se caracteriza por la exclusión de la mayoría de la población y por las reglas extremadamente restrictivas de acceso a la influencia, la ausencia de control confiere a los aparatos públicos un mayor margen de autonomía.

Por lo tanto en un régimen autoritario (marcado por una fuerte centralización de poder en el seno del ejecutivo) podemos asistir a la multiplicación de las redes de poder y de influencia, dado que cada agencia gubernamental sirve como lugar de acceso a una clientela privilegiada. Hay una multiplicación de lugares de poder y se nota una verdadera eclosión del Estado que aumenta la resistencia a toda tentativa de regular coherentemente las políticas públicas. Podemos, en consecuencia establecer una relación directa entre los poderes discrecionales que posee un Estado y la autonomía de gestión de las empresas públicas.

3.3 Estrategia de Empresas y Coherencia de Intervención

La empresa pública está entonces, sometida a presiones económicas y a la vez políticas. Es igualmente una organización que, a este título, desarrolla sus propias reglas de gestión y tiende a definir y a perseguir objetivos que le son propios.

Numerosos autores se inclinan sobre los factores organizacionales e incluso psicológicos que afectan el funcionamiento y la rentabilidad de las empresas. Los economistas han tratado de identificar el costo asociado a la indispensable difusión de la autoridad en el seno de la organización (se trata de la cuestión de la relación director-agente).⁴⁷

La autonomía asociada a la función de gerencia (*Managerial Discretion*)⁴⁸ puede llevar a los administradores de empresas a perseguir objetivos que les son particulares:

*“La discreción administrativa (. . .), se define como la habilidad de los administradores de escoger y perseguir objetivos y estrategias que difieren de los propios”.*⁴⁹

Sin embargo perseguir objetivos contradictorios debilita necesariamente la coherencia de la organización.

El problema de la autonomía de gestión se aplica a todas las organizaciones y no es específico para las empresas públicas. Las investigaciones actuales son todavía muy preliminares para que se pueda concluir que la autonomía de los administradores de las empresas públicas es más importante que de la que disponen los gestores del sector privado.⁵⁰ No obstante, podemos afirmar que la relación "director-agente" es particular en el caso de la empresa pública, donde el propietario es el Estado y su interés no puede ser reducido a la maximización de la ganancia. De igual manera, el interés económico no es el factor que motiva a los administradores públicos. El análisis que sigue no toma en cuenta la preferencia de los administradores, sino que trata de precisar la autonomía asociada a la función de gerencia específica a las empresas públicas.

La empresa del Estado busca dos objetivos conjuntos: como toda empresa quiere asegurar lo mejor posible su desarrollo, y como todo aparato de Estado quiere acrecentar su autonomía de gestión.⁵¹ Sus objetivos constituyen globalmente lo que podemos llamar la estrategia de empresa:

"En respuesta a las directivas muy débiles y frecuentemente inseguras de los poderes públicos, asistimos casi "naturalmente" a la emergencia de estrategias de empresas cuyo objetivo consiste en subrayar las indeterminaciones que deja subsistir el plan del Estado (. . .). La firma accede a una vida propia y tiende a liberar sus propios criterios de gestión, que no son excepcionalmente los de la maximización de la ganancia o del interés general".⁵²

Es decir, que la empresa del Estado no suscribe enteramente ni los objetivos políticos ni los económicos que le son asignados.

Si la empresa pública aceptara plenamente la lógica de su función económica, no nos encontraríamos con tantas empresas deficitarias. Por otra parte, las empresas del Estado no parecen aceptar de buena gana ser consideradas como un servicio a la colectividad, su papel social les parece una presión a la cual hay que resistirse. En fin, no podemos rendir cuenta de la lógica de la gestión de la empresa pública si no es invocando el carácter ambivalente de la institución, es decir, recalcando su doble pertenencia al sector privado y al sector público. No podemos quedar satisfechos de un análisis que concluye en el carácter indeterminado del papel y del comportamiento social, económico y político de las empresas públicas.

La lógica de la gestión pública puede ser comprendida si la burocracia es reconocida como un lugar de poder. Al papel social que el gobierno quiere

que ellos jueguen, los administradores de la empresa pública oponen una exigencia de autonomía. Al objetivo de crecimiento que le es asignado al capital público, la burocracia prefiere la estabilidad.⁵³ Los administradores de las empresas del Estado se apropian y utilizan el espacio identificado entre la economía pública y la privada como campo de maniobra para contrastar, tanto la influencia del sector privado, como los controles burocráticos del gobierno. Este espacio que debería permitir al Estado poner en marcha una estrategia de intervención, se ve confiscado por la burocracia en su voluntad de autonomía. Aquí está lo que explica la constante lucha entre los administradores que quieren acrecentar su poder discrecional y los representantes políticos que desean ejercer más control sobre la actividad de las empresas públicas.⁵⁴

El Estado posee un buen número de poderes provistos de una reserva de autoridad que le pueden servir en su voluntad de control de la empresa pública. El gobierno dispone del poder financiero, nombra los principales administradores y fija su remuneración. El gobierno posee la autoridad, y es tal vez allí donde reside su principal poder de transformar la organización de la institución y de modificar las relaciones de poder en su seno. Es así que asiste muy regularmente a las reorganizaciones administrativas que de hecho son operaciones de "recuperación de control".

La empresa dispone de su lado, de un gran número de recursos. El gobierno electo es responsable delante del pueblo de la actuación de la empresa pública. Los administradores pueden, entonces, en cierta medida, negociar con el gobierno y obtener concesiones de autonomía a cambio de dar seguridad de la buena realización del plan.

Además, la empresa pública aprovecha de la ley de permanencia de las instituciones, la seguridad, pase lo que pase, de resistir a un ministro que tenga demasiada iniciativa.⁵⁵ La firma posee un poder decisivo que generalmente sobrepasa la capacidad y voluntad de control de los políticos. La empresa del Estado posee el control exclusivo sobre las informaciones concernientes a sus operaciones y proyectos:

*"En general el control de la empresa pública sobre la información es crítico inclusive cuando la investigación externa sea intensa y sofisticada, la empresa puede influenciar el nivel y la calidad de lo que tendría que decir. Los mismos requerimientos de contabilidad llegan a menudo a un resultado significativo, como parte del proceso de contratación bilateral entre la firma y las agencias de control público."*⁵⁶

En fin, puede ser que la capacidad de control que posee un Estado sea extremadamente limitada. Es posible que un gobierno no disponga entre su personal, de expertos para evaluar las operaciones, frecuentemente muy espe-

cializadas y técnicamente complejas, de una empresa. En esas condiciones, la autonomía de que disponen los administradores de la empresa del Estado no es particularmente extensa.⁵⁷

Los objetivos de autonomía y de estabilidad de que ya hemos hablado no afectan solamente el funcionamiento de la empresa pública, sino también tienen consecuencias sobre la inversión y su modo de gestión. Así, la estabilidad de la institución obliga a minimizar los riesgos que acompañan necesariamente toda nueva inversión. No se podrá emprender un nuevo proyecto si no está asegurado con las mejores garantías de éxito. Si el proyecto llega a tener la talla óptima, poseer el mejor equipo y la tecnología más elaborada y más fiable, la inversión será rápidamente tomada en cuenta. Contrariamente a lo que afirma D. Lal,⁵⁸ consideramos que esta tendencia se inclina muy poco a la formación de los administradores o al hecho de que los que deciden dispongan de sumas considerables sin asumir directamente el riesgo financiero de sus decisiones. Se inclina más a favor de la estrategia de desarrollo en la cual se inserta la inversión pública. Sobre este asunto, compartimos la posición de Francisco Sercovich:

“Es conveniente saber, por ejemplo, que el principal objetivo hacia el cual se orientan los proyectos de amplia inversión por parte de la empresa del Estado es el de asegurar los futuros abastecimientos de cualquier tipo de producción de que se trate. Estos proyectos muy a menudo gozan de tratamientos privilegiados en virtud de los objetivos nacionales que orientan su realización. Por lo tanto ellos han adquirido la máxima prioridad y la concesión de toda clase de tratamientos especiales, a tal extremo que se aprovechan de la condescendencia de varias áreas de legislación. A menudo esto origina procedimientos discrecionales y el manejo de la información por parte de las propias empresas del Estado. Normalmente esto requiere que la empresa pública actúe cuidando minimizar los riesgos, por ejemplo emprendiendo proyectos “llave en mano” de primera consideración, que tomen en cuenta la elección de la tecnología y los servicios de montaje, en la que la fiabilidad sea medida sobre la base de antecedentes.”⁵⁹

La preocupación por la independencia estimula a la empresa del Estado a buscar una mayor independencia financiera y, por este mismo hecho a recurrir lo menos posible al financiamiento público. La empresa busca entonces aumentar sus entradas provenientes de la venta de bienes y servicios y tenderá a resistirse a un gobierno que desee subvencionar indirectamente al sector privado manteniendo sus precios a un nivel artificialmente bajo. Para diversificar las fuentes de financiamiento la empresa apelará al mercado financiero privado nacional y extranjero, sin titubear, en ciertos casos, en aumentar considerablemente la deuda pública.

Hace falta recalcar una aparente contradicción en el comportamiento de la empresa de Estado que, por una parte, desea una mayor independencia del poder público, pero por otra parte, tiene tendencia a emprender proyectos de envergadura que limitan su margen de maniobra financiera. Este comportamiento paradójico hace más evidente la diferencia que existe entre la empresa pública y la firma privada. La primera se escapa a las leyes de funcionamiento del mercado y no obtiene ventaja para buscar la maximización de sus entradas, ya que su capacidad de endeudamiento es independiente de su margen de ganancia.⁶⁰ Asegura entonces su rentabilidad, realizando grandes proyectos que le garanticen una cierta impunidad. En efecto, un proyecto prestigioso y de gran envergadura, una vez puesto en marcha, es menos susceptible de ser cuestionado que un proyecto menos importante.

Los objetivos de autonomía y de estabilidad que son propios de las empresas públicas crean problemas fundamentales para las sociedades subdesarrolladas que desean disminuir su dependencia y estimular la producción nacional. Las condiciones propias del financiamiento internacional, la preferencia hacia los proyectos de envergadura, junto con el deseo de minimizar los riesgos, son factores que hacen de las empresas públicas de los países subdesarrollados "*partners*" objetivos de las grandes transnacionales extranjeras. Los grandes proyectos en los sectores dinámicos, requieren inversiones considerables y por lo tanto no podrían ser emprendidos sin ayuda financiera exterior. La tecnología es invariablemente propiedad de una firma extranjera. Incluso en los casos en que los productores nacionales pueden contribuir en parte a la demanda de bienes de equipo, ellos son generalmente incapaces de ser a la vez competidores a nivel de precios y de ofrecer las garantías de calidad que exigen las empresas del Estado. Es así como se puede afirmar que el capital extranjero en las sociedades subdesarrolladas y dependientes, viene a ser un instrumento que contribuye a establecer el reconocimiento (legitimación) del capital público.⁶¹

El problema que crea la introducción de la empresa pública en una estrategia de crecimiento y la cuestión de la coherencia de intervención ha provocado la necesidad de examinar brevemente las condiciones del control recíproco entre gobierno y empresas públicas. Es de este modo como aparecen instituciones específicas que tienen tendencia a apropiarse del espacio de intervención entre la economía pública y la economía privada. De esta comprobación deriva que no podemos quedarnos satisfechos con una respuesta indeterminada al problema de la coherencia de la intervención, como lo hacen muchos autores que concluyen en el doble papel de la empresa pública, dividida entre su doble condición de aparato de Estado y de organización productiva.⁶²

La identificación de los objetivos propios de la empresa incluye la ambigüedad y la especificidad de su modo de funcionamiento. Es así como

la empresa pública, aprovechando la ventaja que le confiere su inserción en el Estado, tendrá la tendencia a acercarse al mercado con el fin de cubrirse detrás de las presiones económicas que le permiten escapar del control del Estado. La empresa pública, de este modo tendrá tendencia a acentuar la solidaridad que la liga al mercado y a desarrollar sus vínculos con el sector privado (nacional e internacional) para limitar las presiones que le impone su papel social.

La estrategia de empresa por consiguiente, presenta numerosas dimensiones y posee los medios políticos para su realización. Como la empresa pública tiene la capacidad de recuperar, en su beneficio, la estrategia de intervención (se trata de la "deriva estratégica") creemos que es falso identificar, tanto a nivel de medios como a nivel de objetivos, al Estado y las empresas públicas. Existen contradicciones fundamentales que impiden considerar las empresas del Estado al mismo título que los otros medios de intervención, como instrumentos de política económica. La búsqueda, por parte de la empresa del Estado, de realización de sus objetivos particulares y la falta de control por parte del gobierno, impiden hablar de coherencia de intervención. Las contradicciones que hemos identificado no son insuperables, pero deben ser tratadas dentro de una relación constante de negociación que hacen intervenir no solamente las relaciones de poder y de autoridad en el seno del Estado, sino que también los medios de control del sistema político.

4. Conclusión

Se trató de examinar la empresa pública desde el ángulo de su contribución al crecimiento económico buscado por el gobierno, y de determinar si la empresa pública puede servir de instrumento de política económica, en qué perspectiva y con qué impacto posible.

La estrategia de crecimiento supone una cierta coherencia de intervención. Parece, curiosamente, que los objetivos políticos del Estado y los objetivos particulares de la empresa pública (considerando a la vez sus vínculos privilegiados con el mercado y su función social) no son conciliables más que en un sentido muy particular: si el Estado hace suyos los objetivos de las empresas (!). El Estado dispone de un espacio de intervención muy reducido alrededor de las empresas públicas. Los objetivos de política económica y los instrumentos para su realización deben ser confrontados en cada ocasión con las exigencias de autonomía de la empresa pública y a la vez con los medios de que dispone para hacerlas valer.

La autonomía de la empresa del Estado se manifiesta en cuatro niveles. Distinguimos, primero, la autonomía política, es decir la capacidad de la empresa de definir sus políticas de desarrollo y su libertad de inversión.

Segundo, entendemos por autonomía de gestión, la capacidad de la empresa de determinar los medios y de decidir la organización para alcanzar sus objetivos. Por autonomía financiera entendemos, en tercer lugar, la capacidad de autofinanciamiento de la empresa. Esta comprende a la vez, la rentabilidad y la posibilidad de acceder a fuentes externas de financiamiento. Finalmente distinguimos una autonomía de capital, que comprende la capacidad de la empresa del Estado de disponer libremente de su excedente para invertirlo en sectores que ha escogido.⁶³

Por último subrayamos que las diferentes proposiciones relacionadas con la forma de funcionamiento de la empresa pública, su capacidad de estabilización, su búsqueda de autonomía y su resistencia a los controles públicos deberán ser objeto de investigaciones sistemáticas, a fin de esclarecer el problema fundamental de la importancia real del espacio de intervención del cual los Estados disponen.

NOTAS

- 1 Este artículo es parte de un proyecto FCAC, elaborado en 1979 que se titula: "Estado y Desarrollo: Un Estudio sobre el Impacto del Control Público de la Energía sobre la Estrategia Industrial". Este estudio reúne al profesor Thomas Bruneau de la Universidad de McGill, al autor, y un equipo de tres estudiantes: Delfino Campanile, Michel Duquette y Róger Mogloire. Además de otras personas, agradezco a André Blais, Luis Carlos Bresser Pereira, Jorge Niosi y Raymond Vernon que me hicieron el favor de leer y comentar la primera versión de este trabajo.
- 2 Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 2.
- 3 Monnier, Lionel, *Capitaux publics et stratégie de l'Etat*, Paris, PUF, 1977, p. 18.
- 4 Es un poco la idea que encontramos en los marxistas que predicen la crisis inminente del capitalismo, a la cual no obstante se escapa. Porque si el capitalismo prepara la crisis final a partir de sus propias contradicciones, los mecanismos de autorregulación (a través del Estado) la frustran constantemente. Por otra parte, si la crisis actual es seguida de un largo período de expansión (1948-1973) más o menos ininterrumpido, es comprensible por qué los poderes públicos no se hayan preocupado mucho por la estrategia de intervención.
- 5 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 22.
- 6 Holland, Stuart, *The State as Entrepreneur; New Dimensions for Public Enterprise: The IRI State Shareholding Formula*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1972, p. 6.

- 7 Jorge Niosi confirma la gran diversidad de formas jurídicas de las empresas públicas en Canadá y las dificultades que le presenta al investigador, *vid.* Niosi, Jorge, *La bourgeoisie canadienne*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 110.
- 8 Retomamos aquí los términos del primer elemento de la definición propuesta por Gillis, *vid.* Gillis, Malcom, "The Role of the State Enterprises in Economic Development", *Development Discussion Paper*, No. 83, Harvard Institute for International Development, 1980, p. 5.
- 9 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 60.
- 10 Chevalier, Jacques, "L'intérêt général dans l'Administration Française", *Revue Internationale de Science Administrative*, XLI, 1975, pp. 325-350.
- 11 *Vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 62; Gillis, Malcolm, *art. cit.* p. 14; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 251.
- 12 *Vid.* Gillis, Malcolm, *loc. cit.*; Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 61; Aharoni, Yair, *loc. cit.*; Niosi, Jorge, *op. cit.*, p. 124.
- 13 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 64.
- 14 Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 254.
- 15 Miles, Caroline, "Protection of the British Textile Industry", dans W. M. Corden et Gerhard Fels, (dir.), *Public Assistance to Industry*, Boulder, Westview Press, 1976, p. 216.
- 16 *Vid.* Niosi, Jorge, *loc. cit.*; Gillis, Malcolm, *loc. cit.*; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 251.
- 17 *Vid.* Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 60; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 254; Pryor, Federic L., "Public Ownership: Some Quantitative Dimension", dans William G. Shepherd, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, Lexington Books, D. C., Heath and Co., 1976.
- 18 Gillis, Malcolm, *loc. cit.*
- 19 Boulet, Jac-André, "Les agences gouvernementales d'aide à l'entreprise poursuivent-elles les objectifs économiques de l'Etat?", Communication présentée au colloque de la société canadienne de science économique tenu à l'Université de Sherbrooke les 13 et 14 mai 1981, miméo, 1981, p. 6.
- 20 *Vid.* Mattick, Paul, *Marx et Keynes*, Paris, Gallimard, 1972, pp. 179-180; Niosi, Jorge, *op. cit.*, pp. 125-126.
- 21 Gillis, Malcolm, *art. cit.*; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 290.
- 22 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 74.
- 23 Niosi, Jorge, *op. cit.*, p. 126.
- 24 *Vid.* Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique, formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos, 1976; Evans, Peter, *Dependent Development; the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

- 25 Niosi, Jorge, *loc. cit.*
- 26 Niosi, Jorge, *loc. cit.*
- 27 Stofaés, Christian, *La grande menace industrielle*, Paris, Pluriel, Livre de Poche, 1979.
- 28 El razonamiento no se aplica si la empresa pública funciona autárquicamente o si, bajo una forma u otra, ella escapa a la definición que se da generalmente de una empresa; es decir que ella no esté dentro de ninguna producción o que sus ingresos no tengan relación con sus costos, (*vid.* Gillis, Malcom, *art. cit.*, p. 5). El poder público tiende a forzar la integración de las empresas del Estado con el fin de que el sector privado aproveche los efectos posteriores, (*vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 22).
- 29 Adoptamos la posición según la cual el Estado es un agente político, económico e ideológico que dispone de un margen de autonomía muy extenso, toma decisiones y se asegura de su realización utilizando su condicionamiento de fuerza, *vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 25.
- 30 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 108.
- 31 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 116.
- 32 “La paradoja de la ineficacia de la política de bloqueo de tarifas públicas para detener la inflación, es que la política de recuperación de tarifas decidida para salir es, eficaz . . . para aumentar la inflación. Un bloqueo de tarifas puede, en efecto, tener un sentido si es muy provisional, esperando por ejemplo, la puesta en marcha y la implementación efectiva de otra política. Pero si al contrario, como siempre es el caso, este bloqueo se eterniza, entonces la industria privada se habitúa a la disminución relativa de los precios públicos y en consecuencia se organiza. Toda tentativa de ‘recuperación’ se interpretará después inevitablemente como una forma de agresión contra los planes en marcha y suscitará reacciones de defensa”, *vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 204.
- 33 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 162.
- 34 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 33.
- 35 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 30.
- 36 *Vid.* Evans, Peter, *op. cit.*; Abranches, Sergio, *The Divided Leviathan; State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Cornell University, Ph. D., 1978; Sercovich, Francisco, “State-Owned Enterprises and Dynamic Comparative Advantages in the World Petrochemical Industry. The Case of Commodity Olefin in Brazil”, *Development Discussion Paper*, No. 56, Harvard Institute for International Development, 1980.
- 37 *Vid.* Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 44; Holland, Stuart, *The State as Entrepreneur; New Dimensions for Public Enterprise: The IRI State Shareholding Formula*, Londres, Widenfeld and Nicolson, 1972, p. 255.
- 38 Allen, Kevin, “Regional Intervention”, dans Stuart Holland (dir.), *The State as Entrepreneur*, Londres, Widenfeld and Nicolson, 1972, p. 174.

- 39 "Una filial (industrial) es un conjunto articulado de actividades económicas integradas; integración consecutiva de articulaciones en términos de mercado, tecnologías y capital. (...) llevar una política de filiales, es asegurar el manejo de aprovisionamientos de materias primas y mantener un control técnico y financiero de todas las etapas de la transformación hasta la venta final del producto", *vid.* Toledano, Joelle, "A propos des filières industrielles", *Revue d'économie industrielle*, No. 6, pp. 149-158.
- 40 OPDQ, *Filières de production et développement régional*, cap. 1 y 3, Québec, 1977.
- 41 "Finalmente, el caso Renault parece relativamente simple. Un mercado sólido, una dura competencia, la libertad sindical, la sucesión (en 30 años) de dos grandes patrones y la abstención (muy marcada) de los poderes públicos, es decir, lo que se podría definir la 'no-política industrial' en el sector automovilístico, es suficiente para asegurar el desarrollo regular de una empresa y de las riquezas (empleos directos e indirectos, actividad de subcontratos, divisas) que aporta a la colectividad nacional", *vid.* Stofaës, Christian et Jacques Victorri, *Nationalisations*, Paris, Flammarion, 1977, p. 93.
- 42 *Vid.* Le Pors, Anicet, *Les béquilles du capital*, Paris, Seuil, 1977, pp. 58 y ss.; Abranches, Sergio, *Governo; Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP, 1978.
- 43 El carácter discriminatorio de una política económica es una dimensión esencial de la definición de un tipo de intervención. Así, en otro trabajo definimos la política industrial como "constitutiva del conjunto de medidas discriminatorias puestas en marcha por el Estado para impulsar el crecimiento industrial", *vid.* Blais, André et Philippe Faucher, "La politique industrielle dans les pays capitalistes avancés", dans *Revue canadienne de science politique*, XIV, 1, 1981, pp. 3-35.
- 44 Monnier, Lionel, *op. cit.*
- 45 Martins, Luciano, *op. cit.*; Niosi, Jorge, *op. cit.*; McRoberts, Kenneth et Dale Postgate, *Quebec, Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980.
- 46 Boulet, Jac-André, *doc. cit.*, p. 15.
- 47 Raiffa, Howard, "Decision Making in the State-Owned Enterprises, dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981.
- 48 El análisis de la racionalidad de los actores fue desarrollado por Harvey Leibenstein, (*Vid.* Leibenstein, H., *Beyond Economic Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1976; General X-Efficiency Theory and Economic Development, New York, Oxford University Press, 1978). Para una revisión de la literatura económica sobre este tema, ver el artículo reciente de Herbert A. Simon, "Rational Decision Making in Business Organizations", *The American Economic Review*, 69, 4, 1979, pp. 493-513.
- 49 Aharoni, Yair, "Managerial Discretion" dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 184.

- 50 Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 188.
- 51 Vernon, Raymond, "Introduction", dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 13.
- 52 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 198.
- 53 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 3; Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 303.
- 54 Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 272.
- 55 Shepherd, William G., *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, D. C. Heath and Co., 1976, p. 44.
- 56 Shepherd, William G., *op. cit.*, p. 43.
- 57 Aharoni, Yair, "Managerial Discretion" dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 190.
- 58 Lal, Deepah, "Public Enterprises", dans J. Cody, H. Hughes et David Wall, *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Washington, The World Bank, Oxford University Press, 1980, p. 231.
- 59 Sercovich, Francisco, *art. cit.*, p. 23.
- 60 Paradójicamente, para un gobierno una de las formas de limitar el ritmo de expansión de sus empresas puede ser no solidarizarse con ellas e imponerles enfrentarse al mercado. En tal situación la empresa pública no tiene otra elección que la de ser rentable.
- 61 Esta idea la formuló Luciano Martins en su Artículo "La joint-venture Etat-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil", *Sociologie et sociétés*, XI, 2, (octobre) 1979, pp. 169-186.
- 62 Vid. Abranches, Sergio et Sulamis Dain, *A Empresa Estatal no Brasil: Padroes Estruturais e Estratégias de Ação*, Rio de Janeiro: Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP, 1978, p. 10; Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 246
- 63 Abranches, Sergio et Sulamis Dain, *op. cit.*, pp. 17-19.

POLITICAS TECNOLOGICAS Y SU IMPACTO EN LAS EMPRESAS PUBLICAS LATINOAMERICANAS

Warren (Win) Crowther

Introducción

En este estudio se sustentan algunas proposiciones relacionadas con las políticas tecnológicas y se intenta analizarlas, a la luz de estudios realizados sobre empresas públicas latinoamericanas y sobre sistemas de transferencia de tecnología. Las proposiciones son las siguientes:

a) La empresa pública juega un papel decisivo en la determinación de la eficacia de las políticas tecnológicas nacionales y en la posición del país para la negociación de transferencia de tecnología.

b) A largo plazo, los modelos de transferencia de tecnología a la empresa pública, que predominan actualmente, ocasionarán serios problemas a la empresa misma dado que:

- i) Las empresas aumentan cada vez más su dependencia tecnológica, en lugar de desarrollar una capacidad *interna* de desarrollo tecnológico.
- ii) Las empresas pierden contacto con las necesidades y condiciones reales para su funcionamiento dentro del contexto nacional, adoptando criterios de decisión y patrones de evaluación no aptos para esas necesidades y condiciones.

c) Entre las condiciones necesarias para que una empresa pública latinoamericana se desarrolle y participe con una posición negociadora más fuerte en la transferencia de tecnología más apropiada destacan:

- i) La evolución constante de la definición de las funciones básicas de la empresa pública, en términos de los problemas y desafíos del desarrollo

nacional. Por ejemplo, las empresas en el sector de servicios (salud, transporte, etc.) podrían centrarse en su contribución al sector productivo, empleo y condiciones mínimas de salud y bienestar; las empresas del sector de exportaciones y de servicios comerciales (bancos, compañías de "trading", etc.), podrían centrarse en la promoción del comercio y en la maximización del valor agregado; las empresas directamente relacionadas con la producción y mercadeo de bienes para el consumo interno, podrían centrarse en la distribución de beneficios y en las necesidades básicas de la población; las empresas que construyen y mantienen infraestructura social ("overhead capital") podrían centrar su atención en la participación de la comunidad en el planeamiento de proyectos, en el desarrollo y preservación de los sistemas ecológicos y económicos de supervivencia, y en el mantenimiento de la infraestructura. Si no se hace un esfuerzo para definir y mantener las funciones de la empresa pública flexibles y en desarrollo, la empresa implícitamente adopta funciones que responden a esquemas universales y a paquetes tecnológicos; el nivel de autonomía durante el diseño y negociación sobre especificaciones tecnológicas disminuye notablemente. Naturalmente, el nivel de autonomía y de flexibilidad que es posible obtener, dependerá también de muchos factores ajenos al control de la empresa, los cuales tienden a ser exagerados, razón por la cual nosotros preferimos enfatizar en este estudio los factores que pueden ser manejados dentro de la empresa o a nivel nacional.

- ii) La modificación inmediata y la evolución constante de los procesos internos de toma de decisiones concernientes a nuevas inversiones y proyectos de inversión, y a la contratación de consultores o a la solicitud de cooperación técnica, para que estas decisiones dirijan las políticas de desarrollo nacional y el desarrollo tecnológico interno de la empresa. El énfasis aquí está en los preparativos de la selección de tecnología y en el proceso de adquisición, pues el proceso de negociación de la transferencia tecnológica ya está en marcha con la idea de una posible solución tecnológica para un problema. Esta idea puede ser el primer elemento transferido, el cual determina cómo va a ser definido el problema mismo. Las decisiones iniciales tienden a crear la necesidad de un paquete tecnológico, en lugar de producir un cuestionamiento básico acerca del problema.
- iii) El planeamiento y la programación tecnológica y la administración y control de los proyectos y las unidades de trabajo de la empresa en términos amplios, que constantemente anticipan y predicen los requisitos tecnológicos y que detectan y desarrollan innovaciones creadas internamente para satisfacer estos requisitos. Esto requiere considerable sofisticación y flexibilidad en el acceso y flujos de información en la empresa. Se necesita información de calidad concerniente a

las opciones tecnológicas, tendencias de los precios relativos de los factores de producción y talento humano local, así como otros factores que permiten a la empresa ser más exigente y específica durante la negociación de las transferencias tecnológicas.

El argumento básico que orienta la prospección de este estudio consiste en que debe haber un ordenamiento interno del manejo de la cuestión tecnológica dentro de la empresa, como un complemento necesario de una posición negociadora fuerte. De otro modo, las semillas de la dependencia continuarán siendo sembradas sutil pero efectivamente a través de las relaciones profesionales, académicas y de trabajo entre la gente de la empresa y aquéllos que promueven las soluciones universales "empaquetadas".

La empresa pública es casi siempre sólo una institución entre muchas en una cadena de acción que conduce a la producción de un particular bien, servicio o norma. El Estado busca idealmente medios justos y eficientes para esa producción, reconciliando las demandas políticas conflictivas o diferentemente articuladas, concernientes tanto a los medios como a los fines de esa producción.

Las funciones en esta cadena, las cuales vienen a ser las responsabilidades de la empresa pública son, a menudo, los centros o concentraciones mismas del desarrollo y dependencia tecnológicas en los países latinoamericanos.

Las causas sociales de la creación de la empresa pública incluyen el crecimiento de la profesionalización alrededor de las actividades de Estado más intensivas tecnológicamente, y la demanda por parte de los profesionales de un control cada vez mayor y de autonomía sobre la administración de su trabajo. Ya sea que esta tendencia hacia la descentralización de las actividades tecnológicamente intensivas sea justificable o no (y hay ciertamente fervor ideológico sustancial a su favor cimentado en los supuestos "intereses no políticos"), ha tenido un gran ímpetu durante las últimas décadas.

Una consecuencia de este ímpetu es que las empresas públicas tienen la libertad de adoptar las estrategias de desarrollo tecnológico e institucional que no estén a tono con las políticas tecnológicas y científicas de sus países y que pueden debilitar esas políticas. Estas discrepancias saltan cuando las políticas nacionales no toman en cuenta las demandas políticas y tecnológicas especiales de la empresa y los dilemas de su *status* semiautónomo. Proponemos aquí que se trate de reintegrar los intereses de la empresa pública y del Estado como un todo, sugiriendo los objetivos del desarrollo tecnológico que puedan ser considerados constructivos y complementarios en términos nacionales y empresariales.

En este artículo se ofrece un modelo que muestra que la empresa pública es en sí misma un síntoma del "ciclo de modernización" que explica la dependencia tecnológica entre los países en desarrollo y los más industrializados. La empresa pública en Latinoamérica ha sido un instrumento de un tipo particular de "modernización" desde la última parte del siglo XIX, muy ligada a los esquemas de administración de las grandes corporaciones de los países industrializados. El punto analítico central radica en que las estrategias de desarrollo institucionales y tecnológicas implícitas de la empresa pública en la región, han fomentado una dependencia que ha sido "no saludable" para el país y, a la larga para la empresa misma. Es una estrategia que está directamente opuesta al logro de los objetivos del desarrollo tecnológico.

Los países latinoamericanos han experimentado intensamente una gran cantidad de estrategias para enfrentar al problema de las capacidades de desarrollo tecnológico. Cada estrategia tiene sus propias implicaciones para la negociación -por parte de la empresa pública- de las transferencias de tecnología, y ninguna ha tenido éxito en asegurarle a la empresa pública una posición más favorable en el acceso y la discriminación concerniente a las tecnologías importadas. Ninguna de estas estrategias tampoco han tenido éxito en el nivel nacional en términos generales. No han probado ser sustitutos viables del "ciclo de modernización".

La conclusión es que debe haber más experimentación de métodos eclécticos en el problema de la negociación de las transferencias tecnológicas y que éstas deben ser complementadas por estrategias de desarrollo institucional y tecnológico en el nivel institucional, particularmente entre empresas públicas. El problema de tomar decisiones en las aplicaciones y adquisiciones tecnológicas involucra todos los niveles de decisión, desde las más altas autoridades del Estado hasta el trabajador de proceso o de servicio, quienes deben ajustarse a la tecnología como una herramienta de trabajo. La implementación de una tecnología inapropiada crea un considerable conflicto entre estos niveles de decisión. Estos niveles están influenciados en forma diferente por la negociación de los paquetes tecnológicos del exterior, y así, distintos compromisos formales e informales son establecidos con las fuentes y quienes adquieren estos paquetes. La "negociación" de las transferencias de tecnología, por lo tanto, no está limitada al convenio de los términos de un contrato de venta y mantenimiento. Es mucho más compleja; y la posición negociadora del país es debilitada en el grado de que los grupos de trabajadores, consejeros, administrativos y políticos se relacionan separadamente y con metas contrapuestas a las fuentes de la tecnología.

1. Los Objetivos del Desarrollo Tecnológico

En sentido práctico, el término "Tecnología" se refiere a conjuntos estrechamente interrelacionados de maquinaria, *software* (o programación, y sistemas de información y evaluación que acompañan a la tecnología), nece-

sidad de recursos humanos (habilidades), e instrucciones para la ejecución. Una *tecnología* es la combinación de esos recursos con el "saber cómo", combinación que opera o funciona en su conjunto, con un sentido estrictamente técnico (por ejemplo, situaciones de laboratorio altamente controladas) para producir o modificar un bien o servicio. La tecnología se convierte en un *paquete tecnológico* cuando es enmarcada en un símbolo y cuando está sujeta a una serie de decisiones de eficiencia económica y de utilidad tecnológica. Un paquete tecnológico es conocido popularmente por los símbolos asociados con alguno de sus componentes, o por los usos más corrientes que se le dan. Estos símbolos son incorporados al paquete, generalmente con el interés de promover los objetivos de un grupo comercial, técnico o profesional. Es probable que posteriormente las necesidades de aceptabilidad política y de promoción social hagan que se adopten estos símbolos y que se respete la inviolabilidad del paquete.

Con un desarrollo que aproveche la tecnología o con el *desarrollo tecnológico*, se intenta conseguir las siguientes condiciones para el país o institución:

a) Capacidad para identificar o traducir los principales problemas y posibilidades socioeconómicas en términos de requisitos tecnológicos coherentes; a la vez que se pretende evaluar y preparar los recursos técnicos y humanos para resolver esos problemas. Con ello se espera que la transferencia de tecnología se haga primordialmente con el objeto de promover el desarrollo de estos recursos, de cubrir las deficiencias de recursos o de intercambiar tecnologías según costos económicos comparativos.

b) Reconocimientos y promoción de la capacidad, en todos los segmentos de la población o de la fuerza productiva, para innovar, implementar innovaciones y para manejar sus efectos, teniendo muy en cuenta la realidad socioeconómica del país o institución.

c) Presentación simplificada y difusión amplia de la información concerniente a las opciones tecnológicas locales, para crear un ambiente de diálogo y experimentación en los niveles de producción y servicios acerca del diseño del producto, procedimientos de operación, normas de ejecución, etc.

d) Análisis de los componentes mecánicos y de *software*, de las necesidades financieras creadas por los paquetes tecnológicos, y de la capacidad para negociar, en términos razonables, únicamente los componentes que se consideran necesarios.

e) Conocimiento del contenido ideológico de las tecnologías y de las decisiones técnicas, reconociendo que la importancia de la tecnología no radica en su naturaleza supuestamente imperativa -lo cual es un mito- sino más bien

en su valor pedagógico, ya que conduce de lo conocido y percibido hacia lo infinito e inferido. Por lo tanto, es preciso tomar grandes precauciones para no caer en el error de aceptar indiscriminadamente paquetes tecnológicos predeterminados o paradigmas profesionales.

Estos mismos objetivos son pertinentes a la empresa pública cuando se replantean en términos del nivel de responsabilidad. En otras palabras, éstos son objetivos que pueden ser perseguidos simultáneamente en diferentes niveles, y como términos comunes de referencia, permiten una mejor integración de la estrategia tecnológica de la empresa pública con las políticas tecnológicas nacionales.

2. El Ciclo de Modernización

El Ciclo de Modernización enfatiza los factores sociopolíticos y culturales que influyen en los inventos e innovaciones, en la creación de paquetes y selección de tecnologías, en los agentes y condiciones de difusión de tecnologías y en la confiabilidad de las normas para su ejecución, las cuales, casi inevitablemente demostrarán que existen fallas en el uso de la tecnología y que es necesario volverse hacia la fuente original en busca de componentes tecnológicos complementarios. Estos factores se presentan en forma esquemática en el Gráfico 1.¹

Una somera enumeración crítica de la incidencia de los factores sugeridos, sobre las partes del proceso técnico modernizador se expone a continuación:

2.1 Innovación e Invención

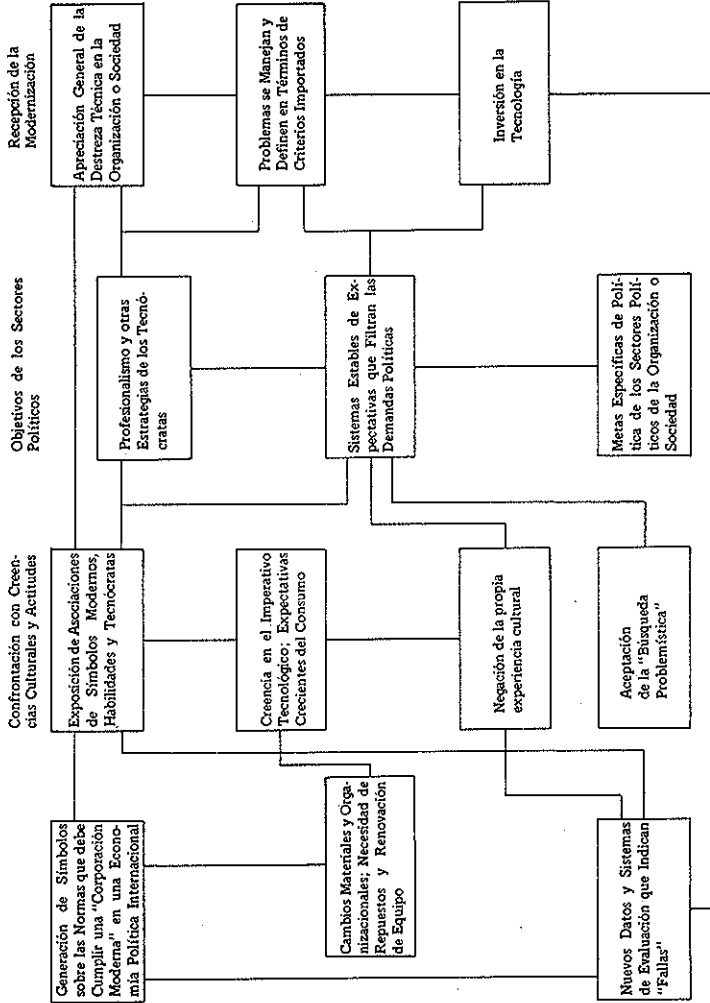
En este proceso intervienen diversos factores que ilustrativamente pueden resumirse en cuatro tipos de problemas:

a) Hay una tesis opuesta a la que dice que la invención es acumulativa en el sentido de que es independiente y motivada por la necesidad técnica. Propone que es más útil considerar las motivaciones e interacciones del inventor y el inversionista en las situaciones en que este último desea disminuir costos, ganar batallas, aumentar su *status*, o disminuir los riesgos de las decisiones económicas. Las mejoras, a diferencia de los inventos, generalmente están relacionadas de manera directa, con las condiciones inmediatas del mercado y, especialmente, con los cambios en los precios relativos de los factores de producción.

b) Los sistemas de información y prestigio en los países subdesarrollados tienden a ser sopesados en favor de mejoras mediante la difusión de las innovaciones adoptadas por las empresas transnacionales y no por las innova-

GRAFICO 1

EL CICLO DE LA MODERNIZACION



ciones producto de la experiencia inmediata ni por la necesidad de resolver los problemas del país mismo. Esto significaría que en un país más industrializado hay más incentivos, pero no necesariamente más oportunidades que en un país en desarrollo.

c) En los países en desarrollo hay un potencial considerable para realizar innovaciones incrementales, “de planta”, “sobre la marcha” y menores. Pero es un potencial que se ve frustrado porque asocia el progreso, con la inyección de paquetes tecnológicos a gran escala y con actividades de “investigación y desarrollo”.²

d) Un factor clave para explicar la falta de reconocimiento a la capacidad innovadora y la falta de oportunidades para la creatividad en la mayoría de los países latinoamericanos, es la actitud generalizada de que el estancamiento tecnológico es inevitable, a no ser que en la infraestructura se cuente con un número mínimo (masa crítica) de los elementos considerados “modernos”.

2.2 La Definición Política de Tecnologías

El punto central en tal definición son los intereses de los grupos involucrados. En términos generales habrían dos tipos de grupos interesados: Los que se benefician localmente con determinada tecnología y los que comercializan y promueven internacionalmente la incorporación de tecnología. Sin embargo, hay por lo menos tres clases de problemas:

a) Cuando un producto tecnológico nuevo, o aparentemente nuevo, como por ejemplo una locomotora o un computador es ofrecido en el mercado internacional, los principales grupos interesados estudian la manera de influir en la creación de un paquete tecnológico basado en ese producto. Ellos tratarán de influir en la escogencia de *software* (la programación de la aplicación de la maquinaria y técnica, y los sistemas de información y evaluación que acompañan a la tecnología), de las categorías de ocupaciones, las técnicas de mercadeo y en el acceso a los mercados financieros que serán considerados necesarios para la aplicación o uso del producto tecnológico. Tratarán de definir “mecanización” en términos de su computadora; “dieselización” en términos de su locomotora, etc. Para estos grupos, los problemas, necesidades y recursos de las sociedades u organizaciones que recibirán el paquete tecnológico son menos importantes, que sus condiciones y susceptibilidad de aceptar esa tecnología.

b) Por otra parte un paquete tecnológico generalmente lleva instrucciones para su uso, indicaciones de cuáles datos de ejecución deben ser recogidos y una serie de normas de ejecución y rendimiento contra las cuales los datos de ejecución deben ser comparados. Estos componentes de

evaluación y de datos (el *know-how*), que son parte del cambio tecnológico (incluso pueden ser el nexo del cambio), son diseñados para registrar y evaluar los hechos como si la tecnología fuese a ser implementada en cualquier cultura. Estos criterios por consiguiente no demuestran si la tecnología es apropiada sino más bien, en qué medida la organización o sociedad receptora posee los estándares modernos, o ha aplicado con éxito las técnicas modernas. La retroalimentación es orientada hacia el perfeccionamiento de la técnica y no hacia propósitos organizacionales ni culturales. Se supone que la sociedad o la organización necesitan adaptarse. Los componentes de datos y de evaluación de los paquetes tecnológicos son quizás, los instrumentos más sutiles y efectivos de dependencia.³

c) Además, los paquetes tecnológicos comúnmente incluyen ciertas normas donde se especifica cuáles condiciones o inversiones complementarias requieren la tecnología en cuestión; éstas son aceptadas *a priori*, sin que medie ninguna comprobación empírica.

2.3 Selección de Tecnologías

En la selección de tecnologías intervienen, tanto aspectos actitudinales, como incidencias de los paquetes tecnológicos en la limitación de las posibilidades de selección, en las contraposiciones tecno-ideológicas, y en la definición de criterios valorativos y de evaluación de alternativas tecnológicas. Algunos de los rasgos de mayor notoriedad de tales aspectos son los siguientes:

a) La selección de tecnologías en organizaciones o sociedades receptoras está estrechamente ligada con la reducción de la incertidumbre. Por tal razón, la selección es a menudo influenciada por las siguientes actitudes:

- i) Preferencia por soluciones mecánicas, aún para problemas de organización y de administración, que históricamente se han resistido a la introducción de maquinaria.
- ii) Énfasis en inversiones de capital, continuas y a gran escala, en lugar de cambios marginales y menos costosos.
- iii) Uso de la tecnología en una rama particular de servicios o productos, y no toda la gama de servicios o productos que podrían obtenerse de esta tecnología.
- iv) Consideración de los factores socio-políticos y de mano de obra como fuerzas para superar o evitar, y no como fuentes de energía útil y como elementos de control para asegurar que la tecnología sea relevante a las condiciones y objetivos sociales.

b) Debido al proceso mediante el cual se definen los paquetes tecnológicos, la selección de tecnologías se restringe a una limitada serie de posibilidades. Así, mientras el progreso tecnológico signifique la ampliación de las opciones teóricamente posibles, este progreso conducirá a la sofisticada presentación de un número limitado de posibilidades que son, de hecho, consideradas. Las razones claves por las cuales los países subdesarrollados aceptan esto son:

- i) La creencia generalizada de que hay imperativos tecnológicos y que éstos, junto con las expectativas crecientes de consumo, prácticamente hacen obligatoria la producción de determinados bienes y servicios.
- ii) La tendencia de analizar las limitaciones de una organización o de una sociedad en términos de su habilidad para adaptarse a una tecnología previamente definida, en lugar de diagnosticar los problemas de la organización o sociedad y determinar los recursos con que se cuenta, para luego escoger o inventar la tecnología apropiada a esos problemas y recursos.
- iii) La tendencia a tratar de restringir el número de variables consideradas durante la búsqueda de soluciones ("búsqueda problemística").
- iv) La defensa hecha por profesionales y otros grupos, de un papel intermedio para la tecnología, usando el mito de la posición "antipolítica" o "apolítica".

c) Las contradicciones entre las implicaciones sociales de la tecnología seleccionada y la ideología del profesional o del técnico, generalmente pasan desapercibidas para el profesional o técnico mismo. El profesional o técnico generalmente distingue tres niveles de ideología sin darse cuenta de que está actuando sobre la base de principios contradictorios. Su ideología partidaria es normalmente asociada con un partido político o con una actitud hacia el desarrollo político-económico. En un nivel diferente, él justifica su trabajo profesional o técnico en términos de consecuencias socio-económicas, con una vaga relación a la ideología partidaria global. Finalmente, un examen detallado del contenido de su trabajo a menudo demuestra una orientación ideológica muy diferente; lo cual resulta sorprendente para el profesional o el técnico cuando se da cuenta de ello.

d) El paquete tecnológico generalmente es acompañado por criterios que tienen que ver con los valores y variables apropiadas para evaluar o analizar las alternativas tecnológicas. La gama "legítima" de valores que pueden ser asignados a coeficientes básicos tales como vida útil de la maquinaria, valor residual de la maquinaria remplazada, razón inversión/mantenimiento, y tasa de retorno, generalmente es muy amplia (tanto como 50 por ciento

entre los valores más alto y más bajo aceptables). Casi cualquier selección tecnológica puede ser justificada mediante una combinación de valores legítimos para estos coeficientes básicos, independientemente de los valores obtenidos empíricamente para otras variables.

2.4 Agentes y Condiciones en la Difusión de Tecnología

La difusión de tecnología participa activamente en el Ciclo de Modernización, mediante la actuación de las corporaciones transnacionales por un lado y los grupos profesionales locales y expertos internacionales por el otro. Tal participación, sin embargo, se apoya y genera condiciones adecuadas para la difusión y transferencia regulada, entre las que destacan la existencia de estructuras políticas favorables, la orientación de políticas económicas y otras condiciones relacionadas con el financiamiento de proyectos, las inversiones extranjeras, el desarrollo inadecuado de la investigación local, el carácter y orientación de las empresas públicas, etc. Un somero análisis de la diversidad de factores que intervienen en la difusión de tecnologías se expone a continuación:

a) Las corporaciones transnacionales son los principales promotores de paquetes tecnológicos, pues usualmente tienen un interés económico directo en esa difusión. Ellas utilizan cuatro estrategias principalmente. Primera, las corporaciones invierten grandes cantidades en la difusión y venta de símbolos, incluyendo marcas comerciales, de los paquetes tecnológicos. Segunda, ellas intentan mantener una escasez artificial de información tecnológica, aprovechándose de los instrumentos legales (tales como patentes) para crear tal escasez, y negándose a vender solamente la información que ellas controlan, si no insistiendo en la compra de paquetes tecnológicos completos, los cuales incluyen tal información. Tercera, ellas multiplican los beneficios de su control de "saber hacer" (*know-how*) por medio de regalías, sobreprecios y otros mecanismos; especialmente cuando se pueden establecer subsidiarias extranjeras. Todo esto ha sido analizado en estudios anteriores.⁴ Cuarta, las corporaciones han perfeccionado grandemente sus métodos para obtener legitimización y aceptación general de su propia tecnología. Los bancos y las organizaciones internacionales se encargan de brindar reconocimiento y respaldo a la tecnología en la forma en que es ofrecida para su utilización universal.

b) Grupos profesionales en la organización o sociedad que va a utilizar una nueva tecnología se autoproclaman los expertos adecuados para tal puesta en marcha, en la medida en que la tecnología les abre las posibilidades de dominar una nueva línea de trabajo relacionada con su campo y que no pondrá en peligro el ambiente estable que ellos consideran conducente a su trabajo.⁵ Los profesionales o técnicos expanden su trabajo para incorporar nuevos intereses y tecnologías, generalmente a raíz de un largo proceso de

negociaciones implícitas o explícitas con sus instituciones de trabajo y con otros profesionales. Se trabaja con cuidado para proteger las prerrogativas exclusivas que ya han sido obtenidas para tomar decisiones o hacer estudios y para proteger la "autonomía" de ciertas instituciones (por ejemplo, empresas públicas) que los profesionales o técnicos consideran como su materia y su territorio político. La nueva tecnología llega a ser un símbolo de autoridad del profesional.⁶ Una terminología especializada para esta tecnología ayuda a reforzar esta autoridad.

c) La transferencia de paquetes tecnológicos inapropiados y el control de decisiones concernientes a esas tecnologías (un control llevado a cabo por grupos técnicos o profesionales) dependen de la existencia de una estructura política nacional favorable a ese enfoque de selección de tecnologías. Entre los factores estructurales que favorecen el Ciclo de Modernización están los siguientes:

- i) Que exista una tradición de asignar la toma de decisiones en cuanto a políticas específicas, a grupos profesionales. La existencia de sistemas de carrera profesional y de sistemas cerrados de información, con canales de acceso especiales brindados por los grupos elitistas a los profesionales, son indicadores de tal tradición. Otro indicador es el fortalecimiento de las empresas estatales, las cuales tratan de imitar los patrones organizativos de las corporaciones transnacionales y de monopolizar un subsector económico del país. Tales empresas, como se dijo anteriormente, a menudo son dominadas por grupos profesionales.
 - ii) La distribución de los beneficios económicos a los grupos de presión más poderosos, por medio de políticas incrementalistas o de hacer una secuencia de favores a distintos grupos; por ejemplo, mediante políticas crediticias cíclicas, las cuales provocan variaciones regulares en las tasas de inflación.
 - iii) Un hábil aparato gubernamental centralizado, capaz de absorber o reprimir las presiones creadas por nuevos grupos de presión mediante gastos gubernamentales que satisfagan las necesidades inmediatas de estos grupos.
- d) Hay algunas políticas económicas que tienden a reforzar la adquisición de paquetes tecnológicos, a no ser que se apliquen medidas correctivas. Dentro de estas políticas se encuentra la sustitución de importaciones.

e) El Ciclo de Modernización es reforzado por las siguientes condiciones:

- i) Condiciones de financiamiento de proyectos de desarrollo que requieren del uso de tecnología del país prestamista. Las mismas condiciones se

aplican en forma más sutil cuando las especificaciones de la tecnología, por ser comprada con el financiamiento de organismos internacionales, son tales, que el país receptor es obligado a recurrir a ciertos proveedores.

- ii) Las inversiones extranjeras directas conducen a una consonancia mayor, por medio de las subsidiarias, con condiciones restrictivas, sobreprecio, cláusulas, etc.⁷
- iii) El desarrollo inadecuado de la investigación y desarrollo científico y tecnológico locales (R & D), refuerza la dependencia de paquetes venidos del extranjero.
- iv) Las empresas públicas, creadas para producir bienes de exportación en combinación con las compañías transnacionales y para monopolizar el mercado local, tenderán a adoptar las especificaciones tecnológicas y los controles de calidad de las corporaciones transnacionales.⁸
- v) Factores económicos y tecnológicos conducentes a obtener una proporción mayor de “tecnología comercial” (conocimiento de propiedad) en el paquete tecnológico.

f) Un agente clave en el mantenimiento del Ciclo de Modernización es el experto internacional, ayudado por los sistemas de documentación tecnológica de las organizaciones internacionales y las corporaciones transnacionales. En algunas ocasiones el experto internacional participa activamente en la definición del paquete tecnológico, por tanto las corporaciones transnacionales estrictamente tratan de legitimizar el paquete incorporando esta ayuda. De otra manera, el experto aplica los parámetros mencionados anteriormente en la selección de tecnologías, las cuales forman parte de su “destreza”. El experto es apoyado por las bases internacionales de datos, pues éstas son mucho más eficientes para la recuperación de la información que aparece en los paquetes predominantes, que para permitir al usuario de la información conocer y experimentar con los paradigmas o conceptos dominantes. Los expertos internacionales y los profesionales nacionales se ayudan mutuamente, brindando refuerzo técnico y apoyo político y formando “comunidades transnacionales” formales e informales.

2.5 La “Onda Larga” de Kondratieff, el Ciclo de Modernización y las Características de Defensa de los Paquetes Tecnológicos

“Un complemento del modelo tecnológico es la “onda larga” de Kondratieff, iniciada por una innovación importante, la cual conduce a una serie de actividades innovadoras especializadas; sigue luego un período de intensa competencia y de énfasis de innovación en el “proceso” y no en el producto.⁹ Naturalmente, el impulso inicial del Ciclo de Modernización

como respuesta a una innovación importante, está relacionada con la disponibilidad de factores y señales de mercado, y con restricciones gubernamentales, especialmente en las economías más industrializadas.

Una vez que la "onda larga" se pone en movimiento y el desarrollo e investigación tecnológica son de menor riesgo, el Ciclo presiona el mercado al máximo, sobre todo en los países en desarrollo. Se organizan presiones políticas y actividades de mercadeo para impulsar la aplicación y difusión de las innovaciones sobre el "proceso".

Contrario a los argumentos de que el presente sistema competitivo favorece el progreso científico y tecnológico, el Ciclo de Modernización establece que la flexibilidad en el diseño y en la aplicación de tecnologías es sumamente restringida. Los problemas son definidos en términos de las variables más fácilmente controladas, y además se da una fuerte tendencia a descartar opciones, incluyendo aquéllas que podrían ser importantes para anticipar, reconocer y resolver problemas ambientales. La rigidez y restricciones poco naturales caracterizan la defensa de los paquetes tecnológicos, y por lo tanto, de los objetivos organizacionales, de los paradigmas científicos, de las calificaciones profesionales, de los acuerdos políticos y de otros "sistemas" que son promovidos implícitamente por tales paquetes. Aún las nuevas tecnologías que buscan solución a los problemas actuales del medio ambiente son diseñadas y puestas en práctica siguiendo el mismo patrón.

A largo plazo, el desafortunado resultado de todo esto es la tendencia hacia el divorcio entre las instituciones locales -particularmente empresas públicas- y las demandas políticas y socioeconómicas a las cuales las instituciones deberían responder. Por ejemplo, la puesta en práctica temprana de modernos sistemas de control administrativo en los sistemas ferrocarrileros estatales de México y Sur América crearon cierta rigidez que obstaculizó la modificación de funciones y aplicaciones para satisfacer las cambiantes necesidades de transporte en el país. Al mismo tiempo, estos sistemas ayudaron a crear un clima de guerra entre los ingenieros y los trabajadores, quienes no poseían las condiciones laborales que les permitieran lograr los objetivos de ejecución de los sistemas de control.¹⁰

La habilidad para adaptarse a las condiciones cambiantes es aún más necesaria para la pertenencia o subsistencia organizacionales. Los rápidos cambios de los precios y la oferta internacionales de los mayores factores de producción, tales como energía, capital y tierra, presentan retos a los países en vías de desarrollo. Si las instituciones son rígidas acerca del rendimiento, los parámetros de ejecución, los sistemas de costos, las prerrogativas profesionales y otros factores que son importantes para la selección de tecnologías, entonces las instituciones estarán mal preparadas para ayudar al país a responder a estos cambios.

3. Las Estrategias Nacionales de Políticas Tecnológicas

Los países latinoamericanos han formulado varias estrategias y políticas para enfrentar al menos algunas de las discrepancias entre el Ciclo de Modernización y las condiciones del desarrollo tecnológico. La empresa pública no ha sido debidamente considerada en esas estrategias, y esta falta de participación es una de las principales razones de la debilidad de las políticas.

Cuando los resultados son medidos en términos de las condiciones previamente establecidas -las cuales se lograrán con el desarrollo tecnológico- una razón más general para la falla aparente de las estrategias, es que hay conflictos directos entre cada una de ellas y una o más de las condiciones. A continuación se intentará demostrar estas debilidades inherentes, en un breve resumen de las estrategias predominantes en la política tecnológica de América Latina, durante la última década.

3.1 Cooperación Estatal con Capitales Locales o Transnacionales

En forma implícita o explícita se han llevado a cabo arreglos entre las corporaciones transnacionales y las agencias gubernamentales de los países que intentan crear una capacidad nacional para separar los componentes de los paquetes tecnológicos y crear variaciones a partir de estos componentes (condición iv, inciso e, acápite 2.4) Estos arreglos incluyen acciones y políticas gubernamentales para brindar al inversionista transnacional garantías o privilegios en cuanto a impuestos, créditos, derechos de importación, organización y protección de la mano de obra, incentivos concernientes a la ubicación industrial, servicios de transporte, fuentes de energía e infraestructura. La empresa transnacional debe dedicar una parte de sus ganancias al desarrollo de investigaciones locales. Algunas veces el arreglo logra "concesiones" adicionales por parte de la transnacional, en asuntos como protección del medio ambiente, promoción de inversiones complementarias, enlaces económicos y materiales para reforzar el capital privado local, uso de materiales locales para la producción y adiestramiento y empleo de mano de obra local. Sin embargo los intereses principales del país que adopta este tipo de "desarrollo dependiente" son: a) asegurarse un aumento estable de la producción cuando el país haya pasado la fase de sustitución de importaciones, (es decir, cuando la política económica de sustitución de importaciones haya creado más problemas de los que resuelve; b) asegurarse el acceso a la más moderna tecnología, y promover la capacidad local en investigación y desarrollo, lo cual permite al país ofrecer productos que compitan en el mercado mundial; c) tratar de lograr una mayor parte del valor agregado del trabajo científico y tecnológico y otras ventajas del Ciclo de Modernización, en lugar de pelear contra él inútilmente; y, d) reducir la diferencia de ventajas que, en cuanto al acceso a la tecnología y a otros factores de producción, tienen los afiliados a las transnacionales, en comparación con las empresas estatales o con las empresas privadas locales.

Se crea una división en el territorio de las inversiones, existiendo un vínculo racional entre las inversiones de la transnacional y las del gobierno a través de las empresas públicas. Las empresas transnacionales se concentran en aquellas ramas de la economía donde el elemento mecánico es el principal, donde hay menos inversiones fijas, donde la tecnología es más inestable, donde la mayor parte de los materiales de producción son importados, donde la intensidad de capital es mayor, y donde la innovación tecnológica enfatiza más el producto que el proceso. Las empresas públicas se concentran en la industria y en otras ramas de la economía que no tienen estas características, y particularmente en inversiones de infraestructura con poca ganancia, lo cual redundaría en considerables beneficios para la empresa transnacional. Estas inversiones en "infraestructura" pueden ser un tanto sutiles, como el adiestramiento sistemático de ejecutivos que luego se pasan al sector privado y especialmente a las afiliadas a transnacionales.¹¹

Esta estrategia conscientemente compromete a la empresa pública con el "desarrollo dependiente"; además no ha probado ser capaz de generar los beneficios esperados, a no ser por una fuerte empresa pública desarrollada en algunos campos. Lo peor de todo es que las condiciones especiales de la empresa pública y el interés de la transnacional se combinan para minar la eficacia de las intenciones del gobierno. Esto ha sido común en las alianzas entre las empresas de marina mercante nacionales y los consorcios de transporte transnacionales, donde estos últimos ofrecen financiar una flota marítima nacional, asegurándole el transporte de cierta proporción del tráfico marítimo. La empresa nacional acepta el control ejercido por el consorcio, sobre todo el paquete tecnológico ("transporte multimodal"), con reglas que pueden ser un tanto perjudiciales para los intereses nacionales.¹²

Más frecuentemente, nos encontramos con que el "desarrollo dependiente" no crea necesariamente ninguna de las cinco condiciones del desarrollo tecnológico. Este enfoque prestigia más, el "saber cómo" extranjero, que la innovación local; favorece la producción para un sector privilegiado de la población; eventualmente produce una balanza de capital desfavorable debido al pago de derechos, beneficios y dividendos; el desarrollo e investigación locales se concentran en problemas tecnológicos marginales, mientras que los aspectos más importantes no son delegados a las filiales de las corporaciones transnacionales; los mejores técnicos nacionales son incorporados a los centros de operación de las transnacionales en lugar de contribuir con el desarrollo tecnológico nacional.¹³

El grado en el que esta estrategia promueva el desarrollo tecnológico depende de las habilidades administrativas que existen en la empresa pública. Estas empresas a menudo logran monopolizar su rama de actividades, lo que asegura que la transnacional que tenga intereses en ellas apoye su buen funcionamiento. Tienen acceso al "saber cómo" pues gozan de cierta legitimidad

entre las corporaciones transnacionales, y son la contraparte de los privilegios disfrutados por las transnacionales en América Latina. Además, ellas se convierten en importantes compradoras de tecnología importada debido a que están ansiosas y son capaces de aplicar la más moderna de las tecnologías. El resultado es un enclave de modernización altamente protegida, con un fuerte apoyo estatal y transnacional para lograr esta separación de las condiciones económico-sociales del resto del país, que de otra manera significaría que la tecnología moderna resultaría inapropiada.

3.2 Infraestructura Científica y Tecnológica

Consiste en un intento por institucionalizar una fuerte posición negociadora con respecto a la transferencia de tecnología, una fuerte demanda económica y apoyo político para la investigación y desarrollo locales, la creación de una "masa crítica" de actividad local científica y tecnológica y el desarrollo de una mayor capacidad de absorción de las nuevas tecnologías. Este modelo enfatiza la capacidad tecnológica nacional y la racionalización de transferencias (condiciones i y iv, inciso e, acápite 2.4).¹⁴

Las estrategias de desarrollo científico y tecnológico han sido adoptadas, con ciertas variaciones entre los países latinoamericanos, para promover y desarrollar, especialmente bajo el control estatal, una serie de apoyos tecnológicos y elementos reguladores considerados necesarios para tomar las decisiones tecnológicas apropiadas. En la Tabla 1 se muestran estos apoyos, los elementos reguladores y las decisiones afectadas. Las decisiones por ser afectadas son aquellas de empresas públicas, mixtas y privadas, ministerios, consejos nacionales en ciencia y tecnología y planeamiento nacional y sectorial. El apoyo y los elementos reguladores se aplican a una gran variedad de instituciones y servicios.

En algunos países los intentos por organizar los elementos de apoyo empezaron a fines del siglo XIX, particularmente los relacionados con la minería, ferrocarriles, y otros trabajos de ingeniería. Durante toda la primera parte del siglo XX, hubo esfuerzos esporádicos para institucionalizar los elementos de apoyo, especialmente los relacionados con la industria. Estos esfuerzos fueron provocados por el profesionalismo en la región, por la industrialización "involuntaria" provocada por la depresión y la guerra y, posteriormente, por la industrialización, debido al proteccionismo deliberado y al deterioro de la balanza de pagos. Solamente en raras ocasiones estos esfuerzos estuvieron estrechamente ligados a un plan o programa para el desarrollo de la industria o de otro sector. Durante las décadas de 1960 y 1970 se tuvo conciencia de que los elementos de apoyo no estaban impactando la selección e implementación tecnológica; se dió además una serie de medidas para centralizar o coordinar las actividades gubernamentales relacionadas con la investigación tecnológica, la transferencia y la asistencia técnica. Las

TABLA 1

DECISIONES E INFRAESTRUCTURA TECNOLOGICAS

Elementos de Apoyo Tecnológico	Decisiones Básicas
A. Conceptualización de los factores que conducen al desarrollo o dependencia tecnológicos.	1. Planes nacionales de desarrollo, incluidos los sectoriales.
B. Estudio de casos de desarrollo tecnológico.	2. Directrices y orientaciones normativas en forma de planes, políticas y controles tecnológicos.
C. Investigación pura y aplicada.	3. Decisiones sobre programación y administración de la producción y de los servicios:
D. Educación y formación de profesionales, científicos y técnicos.	a) Inversiones.
E. Servicios de consultoría.	b) Selección y adaptación de tecnologías.
F. Asociaciones profesionales.	c) Necesidades de asistencia técnica.
G. Asistencia técnica.	d) Condiciones aceptadas en lo que toca a la adquisición de nuevas tecnologías y a la asistencia técnica.
H. Criterios para el desarrollo de la infraestructura y de los sistemas de información tecnológicas.	e) Perfeccionamiento de la organización y de sistemas de información.
I. Difusión de información.	f) Niveles de producción y servicios.
J. Normas técnicas y controles de calidad.	
K. Patentes y propiedad industrial.	
L. Financiamiento del desarrollo tecnológico.	
M. Criterio para evaluar las tecnologías propuestas para la transferencia.	
N. Controles para el medio ambiente.	

restricciones a la transferencia aumentaron en importancia, como complemento a los elementos de apoyo. Existe una amplia documentación con relación a los escasos resultados obtenidos de estos esfuerzos.¹⁵

Las explicaciones más populares para explicar el fracaso de esta estrategia son la falta de apoyo político (porque los políticos aparentemente no entienden su importancia), las contradicciones entre las políticas explícitas para fomentar la ciencia y tecnología locales y otras políticas (“implícitas”) que favorecen la transferencia indiscriminada de tecnología, insuficiente atención para colocar la ciencia y la tecnología locales al servicio de las inversiones públicas y privadas, y por último la incapacidad de los países, aun aquellos grandes y bien organizados, para regular o controlar las operaciones de las grandes empresas transnacionales. Se han considerado muchas propuestas para tratar de superar estos problemas.¹⁶

Otros problemas relacionados con esta estrategia han sido vistos de manera superficial. Estos incluyen los hechos de que las infraestructuras científica y tecnológica no han quebrado con los paradigmas profesionales y científicos internacionales (y sus sistemas de *status*), los cuales restringen la búsqueda de una senda científica y tecnológica; que la información usada en la evaluación de tecnología, generalmente vienen de fuentes que no corresponden con las condiciones y necesidades reales del país en desarrollo; que mucho se dice pero que relativamente poco se ha hecho para producir tecnologías apropiadas para las necesidades y condiciones básicas de la región; que las infraestructuras son altamente elitistas y difunden la falsa suposición de que la creatividad es del dominio exclusivo de un grupo de individuos; y por último, que los elementos reguladores y de servicio en la infraestructura no alteran sus funciones con facilidad para favorecer la expansión del sistema, o el interés por presiones ambientales inmediatas. No debería sorprendernos el encontrar un estrecho enfoque tecnocrático para un cambio tecnológico, al cual le falta apoyo político dentro del país y defensa de los intereses nacionales fuera de él.

Curiosamente, mientras la empresa pública fue un participante importante dentro de la estrategia durante la primera parte del siglo XX, ésta tuvo poco impacto (con algunas importantes excepciones) en la toma de decisiones y en la selección o desarrollo de tecnologías para la empresa pública, durante el surgimiento del interés por la infraestructura científica y tecnológica nacional en las décadas de 1960 y 1970. La empresa pública, al igual que el capital local, han respondido a los fuertes cambios en los precios relativos de los factores de producción, asimilando paquetes tecnológicos modernos o variaciones de éstos, adaptados a diferentes niveles de producción. La investigación local basada en programas nacionales de ciencia y tecnología han respondido a estas condiciones económicas reales sólo ocasionalmente, por tanto tales investigaciones no han sido consideradas pertinentes para la toma de decisiones económicas en el mundo actual.¹⁷

3.3 Instrumentos de Política Tecnológica

Una derivación de la estrategia anterior es el gran esfuerzo realizado en algunos países latinoamericanos para legislar sobre una gran cantidad de restricciones y regular una gran cantidad de condiciones relacionadas con la transferencia de tecnología; y al mismo tiempo, crear incentivos para el desarrollo y aplicación de las tecnologías apropiadas en las empresas locales, especialmente en favor del desarrollo industrial. Se da considerable énfasis a las políticas tecnológicas implícitas, que son aquellas políticas económicas y financieras que afectan indirectamente la toma de decisiones en la selección tecnológica. Para ilustrar este esfuerzo hemos considerado conveniente transcribir, en un anexo, la "lista selectiva e ilustrativa de los instrumentos de política estudiados por los equipos locales" del Proyecto STPI del IDRC de Canadá.¹⁸

La Tabla 2 es un listado de los principales instrumentos políticos para el control de la transferencia de tecnología utilizados en los países latinoamericanos. Estos instrumentos son utilizados durante la etapa de selección de tecnología, durante la negociación de las condiciones del contrato entre el vendedor y el comprador, y antes de la implementación real del mismo.¹⁹

Quizá, la deficiencia más seria sea la de concentrarse en esta última etapa, cuando los términos en los cuales la transferencia se realizará ya han sido "cerrados".

La mayoría de las justificaciones para esta estrategia han incluido el interés por disminuir los riesgos de inversión en la industria y la agricultura, mediante condiciones más estables de transferencia tecnológica, y la eliminación de imposiciones onerosas de los abastecedores de tecnología. Pero, a pesar de la propaganda hecha por los promotores de esta estrategia acerca de la importancia de utilizar el poder adquisitivo del Estado como presión para reforzar la posición nacional en la negociación de la transferencia, los instrumentos se han aplicado con mucho mayor eficacia (especialmente en los países del Grupo Andino) en las empresas pertenecientes al capital privado y no en las estatales. A la empresa pública se le ha dado más libertad para continuar sin problemas en el Ciclo de Modernización, algunas veces con el argumento de que el interés público dicta excepciones a los instrumentos. Hay casos en los que los profesionales que trabajan en una empresa recientemente estabilizada (empresa transferida del sector privado al público), piden que se les exonere de las restricciones de importación de tecnología, o de la evaluación de contratos, basándose en que los intereses públicos requieren de la modernización basada en las transferencias "llave en mano".

Aún en los sectores privados, los instrumentos han tenido mucho menos impacto del esperado. Una razón es la gran habilidad de las transnacionales

TABLA 2

PRINCIPALES POLITICAS DE CONTROL

Principales Políticas ¹	Países ²
1. Control sobre el objeto de la contratación	
1.1 Barreras a la importación de tecnologías obtenibles localmente.	Argentina, Brasil, México, Colombia.
1.2 Desagregación.	Argentina, Brasil, Pacto Andino (Decisiones 24 y 84).
1.3 Delimitación de las prestaciones tecnológicas.	Argentina, Brasil, Venezuela.
1.4 Prohibición de capitalizar tecnología.	Argentina, Pacto Andino (excepto Chile).
1.5 Trato diferencial de licencias de marcas. a) Vinculación a exportaciones. b) Gravámenes.	Argentina, Colombia, México, Pacto Andino.
2. Control de costos	
2.1 Tasas máximas de regalías.	Argentina.
2.2 Definición de base de cálculo de regalías.	Argentina, Brasil.
2.3 Prohibición de cargar los impuestos al licenciatarío.	Argentina, Colombia, Venezuela.
2.4 Control sobre pagos por patentes, marcas, etc., no utilizadas.	Argentina, Pacto Andino.
2.5 Prohibición de cláusulas que causan indeterminación del precio total.	Argentina.

1 El cuadro sólo releva las principales definiciones de los textos legales vigentes; no menciona las prácticas administrativas que implican o pueden implicar políticas equiparables a las indicadas.

2 Se indican las reglamentaciones nacionales en caso de añadir normas no incluidas expresamente en las regulaciones regionales.

Principales Políticas		Países
2.6	Control sobre precios de equipos, insumos, etc., relacionados con el contrato.	Argentina.
2.7	Prohibición pagos filial-matriz.	Argentina, Pacto Andino.
2.8	Prohibición regalías mínimas.	Colombia.
3.	Duración	
3.1	Limitación del plazo de duración.	Argentina, Venezuela, México, Brasil.
4.	Control de prácticas restrictivas que afectan	
4.1	La producción.	
a)	Limitación del volumen.	Argentina, Pacto Andino, México, Brasil.
b)	Obligación de adquirir determinados equipos, insumos, etc.	Argentina, Pacto Andino, México, Brasil.
c)	Prohibir uso de bienes distintos a los designados.	Argentina.
d)	Imposición de control de calidad como modo de sometimiento.	Venezuela.
4.2	La comercialización.	
a)	Fijación de precios.	Argentina, Pacto Andino, México, Brasil.
b)	Aprobación de propaganda.	Argentina, Brasil.
c)	Uso obligatoria de marcas.	Brasil.
d)	Obligación de vender la producción al licenciente	Pacto Andino, México, Brasil.
e)	Limitaciones de exportaciones o distribución de mercados.	Argentina, Brasil, Pacto Andino, México.
f)	Obligación de designar agente de ventas al licenciente.	Venezuela, México.
4.3	La administración de licenciatario.	
a)	Intervención en la administración.	México.
b)	La autonomía y desarrollo tecnológico del receptor.	
c)	Límites actividades de investigación y desarrollo.	Argentina, Brasil, México.

Principales Políticas	Países
d) Obligación de contratar personal designado por licenciente.	Argentina, México, Brasil.
e) Obligación de ceder mejoras etc., al licenciente.	Argentina, Pacto Andino, Brasil, México.
f) Prohibición de utilizar tecnologías alternativas o complementarias.	Argentina, Pacto Andino, México.
5. Control sobre efectos post-expiración del acto	
5.1 Prohibición de usar la tecnología al término del contrato o de un plazo razonable.	Argentina, Brasil, Venezuela.
5.2 Prohibición de usar marcas similares a las del licenciente.	Venezuela.
6. Control sobre otros aspectos jurídico-legales	
6.1 Prohibición de contestar la validez de derechos industriales.	Brasil.
6.2 Exención de responsabilidad frente al licenciatario o a terceros.	Argentina, Brasil.
6.3 Prórroga de jurisdicción.	Argentina, Pacto Andino, México.
6.4 Legislación aplicable.	Argentina, México.
6.5 Idioma.	Argentina.

para modificar las reglas del juego con respecto a la transferencia, y así evitar las nuevas restricciones y sanciones legales. Otra razón es que las empresas adoptan un procedimiento mediante el cual ellas toman sus decisiones tecnológicas, y luego estudian la forma de evitar las sanciones o restricciones que puedan afectar la puesta en marcha de tales decisiones.

3.4 Tecnología Apropriada y Propia

Esta estrategia enfatiza la importancia de los factores ecológicos que afectan la aplicación de una tecnología en un lugar que resultó apropiada en otro; la necesidad de reforzar y detectar las posibilidades locales para definir problemas y experimentar soluciones sin grandes riesgos para la comunidad, y satisfacer las necesidades básicas de supervivencia para la población (condiciones ii y iii, inciso e, acápite 2.4).²⁰

Esto requiere, primero, un cambio completo en la filosofía y sistemas educativos, de manera que la experiencia cultural y la creatividad individual sean prestigiadas más que los conceptos universales; segundo, la participación de todos los segmentos de la comunidad en la definición de los problemas tecnológicos y en la selección de soluciones; y, tercero, reconocer que cualquier comunidad puede, legítimamente, desafiar las hipótesis o paradigmas más conocidos universalmente, citando su propia experiencia o insistiendo en que se tomen en cuenta factores socio-económicos adicionales en la reformulación de tales paradigmas. Hay que reconocer que un enfoque de la ciencia y la tecnología, y de los problemas ambientales, que enfatice la creatividad individual y comunal y que satisfaga las necesidades básicas de los grupos marginales, no puede acomodarse al Ciclo de Modernización.

Ha habido una popularización desafortunada y prematura de las ideas de tecnología apropiada y propia, de manera que, en lugar de desarrollar un modelo viable afín a estos objetivos, existe el peligro de que estos temas sean mal interpretados. Aún las organizaciones financieras internacionales y las asociaciones profesionales que proclaman su interés por tecnologías apropiadas, continúan manteniendo prerrogativas profesionales para defender paradigmas ultra especializados, y para basar las decisiones de inversión en la utilidad tecnológica y en la eficiencia económica y no en una tecnología más amplia. La tecnología apropiada es relegada entonces, a un papel inferior, en relación con la tecnología moderna.

Bajo tales condiciones, esta estrategia es acosada por varias limitaciones. Aunque no aboga por un desligamiento total de las culturas que apliquen

otros modelos, pocos gobiernos están dispuestos a patrocinar la dosis necesaria de desligamiento temporal. Aquellos gobiernos que lo han hecho, tales como Cuba y Tanzania, fueron capaces de crear una tecnología "hecha en casa" muy interesante, con muchas ventajas de sus culturas y economías; pero los nuevos tecnócratas graduados en esos países podrían estar menos inclinados a un modelo de tecnología propia y apropiada, y sí más inclinados hacia otros modelos, pues sienten la necesidad de otros aspectos tecnológicos para lograr una economía de empleo completo.²¹ Además, mientras que la tecnología propia pareciera evitar el peligro encontrado en otros modelos de burocratización y rigidez, la comunidad que la aprovecha no está inmune a las políticas exclusivas y a la fijación en una forma particular de hacer las cosas, una vez que la euforia de la creatividad desatada empieza a desvanecerse.

Como resultado de las evaluaciones de los proyectos de tecnología apropiada, hay nuevas hipótesis en relación con las condiciones necesarias para el éxito de tales proyectos. Primero, un apoyo burocrático sofisticado, algunas veces es un complemento necesario para los esquemas de tecnología propia, dada la necesidad de reforzar tales proyectos con insumos de confianza en uno mismo, entradas materiales y políticas, y exoneraciones de otras autoridades burocráticas que favorecen el ciclo de modernización.²² Segundo, los programas educativos y de adiestramiento deben ser adaptados en cuanto a contenido y estilo, a las teorías de aprendizaje que la confianza en uno mismo implica. Tercero, debe existir un esfuerzo conjunto de los intereses locales y nacionales para atender los mecanismos naturales de defensa ecológica de las comunidades al tratar con el riesgo y la pobreza, y asegurarse de que estos mecanismos no sean debilitados a menos que el riesgo sea absorbido. Cuarto, el liderazgo local de los proyectos de tecnología propia tienen que ser cuidadosamente seleccionados, pues éste a menudo se convierte en un factor poco estable dentro del esquema. Quinto, es un error creer que el tiempo de la gente que "no tiene nada mejor que hacer" es un artículo regalado y por tanto no representa ningún costo; la tecnología que descansa en contribuciones voluntarias requiere muchos incentivos compensatorios para los participantes potenciales.

La empresa pública en América Latina muy pocas veces considera las ventajas, no sólo para el país sino para el desarrollo tecnológico e institucional, de una estrategia tecnológica apropiada. En la mayoría de las ramas de la actividad económica en los países subdesarrollados existen diferentes niveles de actividad productiva, y aplicaciones un tanto homogéneas de cierta tecnología en cada nivel. La empresa pública en el Ciclo de Modernización busca la tecnología más avanzada para llegar al nivel más alto de actividad productiva, y, en forma contraria al pensamiento popular, la tecnología de

los niveles más altos no significa automáticamente menos empleo que en los niveles inferiores.²³ En cambio los efectos más serios de una tecnología no “apropiada” son las tendencias de la empresa pública a disociar su capacidad productiva y de servicio de los requisitos cambiantes de desarrollo del país, y a imponer a los trabajadores normas de ejecución que suponen condiciones inexistentes en la realidad. La aplicación de una tecnología inapropiada conduce a una falta de relevancia cada vez mayor para la sociedad, del producto y de los medios de producción de la empresa; la existencia continua de la empresa depende menos del apoyo político que de la autonomía financiera y el prestigio del grupo profesional que la controla.

Hay casos que muestran un fuerte desarrollo de un enfoque pedagógico hacia la tecnología en las empresas públicas de Latinoamérica, creando importantes variaciones en las soluciones tecnológicas. Sin embargo, estas iniciativas no son sustentadas a raíz de cambios en la administración, y las inyecciones a gran escala de asistencia técnica internacional a menudo dan término a este desarrollo.²⁴

3.5. Confianza en la Cooperación Técnica

Partiendo de la premisa que la transferencia de tecnología que se hace involucra materiales, diseños y destrezas, y que los diseños y destrezas se transfieren en forma de información y/o instrucción, la cooperación técnica no es más que el vínculo o medio de transferencia de información y/o instrucción. En la práctica, la cooperación técnica enfatiza mucho más el desarrollo de diseños que el de habilidades para lograr un proceso propio de definición y solución de problemas. Sin embargo, la definición del problema frecuentemente corresponde con el diseño de soluciones favoritas del experto extranjero. De ahí que sea una excepción que el experto ayude a crear la capacidad para inferir las especificaciones tecnológicas apropiadas y la de negociación, de manera que la solución sea la mejor de todas las que existen para las especificaciones en cuestión. Más excepcional es la cooperación técnica que establece tácticas de cumplimiento de un tiempo límite (sin posibilidades de renovación) durante el cual va a estar vigente. Así, mientras que la cooperación técnica debería dedicarse a promover el desarrollo tecnológico, (las cinco condiciones mencionadas anteriormente), más bien se dedica a reforzar nuevas formas de dependencia coincidentes con el Ciclo de Modernización.

La empresa pública latinoamericana a menudo hace uso de la cooperación técnica en esta forma contraproduktiva. Son muy pocas las veces que la empresa se prepara adecuadamente para lograr términos de cooperación que le aseguren la creación de condiciones internas de desarrollo tecnológico.

Tampoco las personas encargadas de la cooperación técnica en los países latinos, están capacitadas para insistir en tales términos. Si los proyectos de cooperación técnica fuesen evaluados en dichos términos, es muy posible que pocos de ellos lograrían ser aprobados.

4. La Estrategia de Desarrollo Tecnológico e Institucional en la Empresa Pública

Las políticas tecnológicas nacionales no están teniendo éxito en la promoción del desarrollo tecnológico de la empresa pública en América Latina. En parte esto se debe a la falta de cooperación por parte de la empresa pública. De cualquier manera, la contribución más importante al desarrollo tecnológico, a nivel nacional y a nivel de empresa, empieza dentro de la empresa misma. Esto es mucho más decisivo cuando se tiene que decidir la evaluación, selección y adaptación de tecnologías y las posibilidades de una mejor explotación de las capacidades innovadoras internas.

El corazón del asunto es la actitud adoptada por los profesionales y administradores que trabajan en la empresa. Hay también algunos problemas logísticos básicos, tales como la distribución de tiempo y energía entre detalles y en las decisiones estratégicas, y la absorción de problemas externos opuesta al tiempo dedicado al desarrollo tecnológico e institucional dentro de la empresa.

El profesionalismo es un componente básico del Ciclo de Modernización, y la empresa pública es la consecuencia lógica de la demanda de prerrogativas profesionales, de autonomía en la toma de decisiones, del mito de la posición antipolítica, planeamiento a largo plazo, salarios competitivos y modelos tecnocráticos para identificar y resolver problemas. A largo plazo, esta misma autonomía y énfasis en sistemas altamente controlados creará tensiones y problemas importantes en las funciones de la empresa pública, y en el intercambio de información con la realidad que se supone la empresa debe conocer y servir. Es oportuno indicar que con estos comentarios críticos no se pretende abogar por el abandono del concepto de empresa pública. Sin embargo, es importante hacer un esfuerzo consciente para compensar los graves defectos de esta fórmula, incluyendo aquéllos que debilitan la posición de negociación de la empresa con respecto del componente mismo que justifica su existencia: el paquete tecnológico que define sus funciones y trabajos.

La negociación de las transferencias de tecnología empieza antes de que se considere una solución particular para un problema determinado. La posición de la empresa pública en la negociación es determinada por su enfoque de identificación de problemas, el planteamiento de soluciones alternativas y el diseño de especificaciones adecuadas.

A continuación aparecen tres condiciones que necesitan ser creadas por la empresa pública latinoamericana para desarrollar y participar con una fuerte posición negociadora en la transferencia de una tecnología más apropiada.

4.1 La Constante Redefinición de Funciones

Debe existir un cuestionamiento constante de las funciones básicas de una empresa en relación con el desarrollo del país y con los desafíos de las tendencias tecnológicas y económicas a nivel internacional. La mayoría de los administradores definen las funciones de su empresa en términos de un modelo estándar de valor universal, aunque existen diferencias sustanciales de un país a otro con respecto del funcionamiento de ferrocarriles, los institutos nacionales de seguros, la seguridad social, la exportación de café, etc. Las responsabilidades varían considerablemente, debido en parte a la cantidad de autonomía que la empresa tiene para rechazar funciones que considere inconvenientes o poco rentables, y en parte debido a las diferentes respuestas a nuevas demandas de intervención estatal en las actividades productivas y de servicio. La empresa pública que permita que la definición de sus funciones se inmovilice está respondiendo a una estrecha visión importada de lo que debería hacer y corre el peligro de perder importancia económica y apoyo político.

Un problema es encontrar nuevos modelos normativos para la definición de estas funciones. Los "centros regionales de excelencia" en Latinoamérica, en las diferentes ramas de la economía, a menudo refuerzan, junto con las organizaciones internacionales, la aplicación de los modelos y paradigmas dominantes. Esos centros pueden conducir, sin embargo, a crear una nueva conciencia y capacidades.

Hay unos pocos modelos que consideran el problema en varios niveles: la contribución potencial del sector destinada al desarrollo del país, la justificación e importancia de las intervenciones del Estado en puntos claves en la ejecución de programas del sector, criterios de rendimiento para una empresa pública en términos de desarrollo, la asignación racional de funciones y del trabajo en la empresa, y la aplicación y limitaciones del conocimiento y del tiempo de los administradores. Un modelo normativo del funcionamiento de una empresa pública que deje de lado alguno de estos niveles es inadecuado y es igualmente posible que la selección sea inadecuada.

La Tabla 3 es una lista de preguntas a cuatro niveles, destinadas a ayudar a los administradores de una empresa pública latinoamericana (el sistema nacional de ferrocarriles) a redefinir las funciones de la institución. Como resultado de este cuestionamiento, fue notado que los criterios de establecimiento de las inversiones y de las tarifas necesitan ser revisados. Lo que

TABLA 3

EJERCICIO - DELIMITACION DE OBJETIVOS

INDICADORES

MODELO

OBJETIVOS

<p>1. Cuál es el objetivo primordial de transportes para la sociedad o país?</p>	<p>Cuál obstáculo es más importante para dificultar el cumplimiento de este objetivo?</p>	<p>Cómo se puede determinar el grado de cumplimiento de este objetivo?</p>
<p>2. Qué importancia tiene para el país que las empresas de transporte de su comercio, tanto internacional como interno, sean nacionales en lugar de ser de otras naciones o transnacionales?</p>	<p>Cuál factor sería más importante para aumentar la incidencia de empresas nacionales en los servicios de transporte y afines?</p>	<p>Cómo se puede medir el grado de participación nacional?</p>
<p>3. Cuáles tráficos son los más apropiados para el ferrocarril, en comparación con los otros modos de transporte?</p>	<p>Cuál es el mayor obstáculo a la asignación nacional de tráficos?</p>	<p>Cómo se puede comparar la participación de cada modo de transporte en el comercio internacional e interno?</p>
<p>4. De sus actividades personales como administrador, cuál es la más importante en el largo plazo?</p>	<p>Cuáles factores impiden que usted dedique mayor tiempo a la actividad más importante?</p>	<p>Indique la proporción de su tiempo de trabajo normalmente dedicada a cada una de tres a seis categorías de actividad o calificación (importante, regular, marginal, etc.)</p>

aparentó ser un debate racional con el gobierno central respecto a las transferencias financieras y de déficits, reflejó una inhabilidad de ambas partes para proyectar las implicaciones de las inversiones y de las estructuras de los precios para el desarrollo de los sectores sociales y productivos, dependientes del sistema de transporte. Esta inhabilidad proviene de una definición de funciones estática y reducida, la cual estaba siendo cuestionada en la práctica por las presiones políticas, las tendencias internacionales que tienen que ver con los precios y la disponibilidad de los factores de producción, los clientes potenciales y el gobierno central mismo.

4.2 La Evaluación Tecnológica como un Ejercicio Pedagógico

Una metodología de evaluación *assessment* tecnológica tiene los siguientes objetivos pedagógicos:

a) Facilitar la organización de la información para la toma de decisiones y para el planeamiento de las contingencias respecto a un problema u oportunidad particulares.

b) Establecer prioridades respecto a la investigación en cuanto a costos y en cuanto a la obtención y procesamiento de las estadísticas necesarias para las decisiones acerca de las inversiones.

c) Definir y explicitar los elementos normativos, políticos y subjetivos que necesariamente son introducidos en la evaluación de una tecnología.

d) Determinar el papel que la cooperación técnica debe asumir en relación con la evaluación tecnológica.

e) Calcular y proyectar los costos de oportunidad de cada solución tecnológica.

Durante la evaluación, el analista selecciona variables y decide en qué medida estas variables pueden ser manipuladas o no en la práctica (de esta manera se definen los límites del sistema que se está analizando), escoge o desarrolla fuentes de información, traduce las variables en indicadores, negocia la obtención de la información deseada, evalúa la información en términos de rangos de "valores legítimos" para cada una de las variables, trae la información para relacionarla con los coeficientes básicos (indispensable en cualquier evaluación económica de una tecnología) y otras variables que han sido seleccionadas, decide si cada variable representa un costo o beneficio (lo cual es discutible muchas veces), traduce los indicadores mecánicos en valores económicos, etc.²⁶ El punto es que éstas son decisiones altamente subjetivas, y que la idea de negociar una transferencia de tecnología es de poca consecuencia si los administradores de la empresa pública aceptan el trabajo de

los analistas sin cuestionar sus justificaciones en cuanto a sus decisiones. Esto es porque es muy común que los analistas se basen en gran parte en fuentes transnacionales de información y en autoridades transnacionales (o sea, lo que Sunkel y Fuenzalida llaman la comunidad transnacional) para sus decisiones.²⁷

Esta es una trampa en la medida en que la empresa asume que la evaluación tecnológica es un trabajo estrictamente técnico de aplicación del “método correcto” y no un proceso abierto de aprendizaje. En el último caso, es necesario experimentar ampliamente con los criterios de rendimiento de la tecnología, con la creatividad en la definición del “problema”, con la investigación acerca de los costos (como alternativa a los sistemas de contabilidad de costos unidimensionales, estáticos y costosos), con el método de “ingredientes” en cuanto a la fijación de precios (determinando el impacto de la aplicación de los principios alternativos de fijación de precios en la distribución de los beneficios de la tecnología), y con las proyecciones concernientes a requisitos tecnológicos futuros y a las condiciones que es posible se produzcan como resultado de la implementación de cada alternativa.

En resumen, una clave para una mejor posición negociadora respecto a la transferencia de la tecnología apropiada es la institucionalización de un sistema abierto y flexible para determinar lo que se necesita.

4.3 Información para el Planeamiento, Programación, Control y Seguimiento

El seguimiento y la predicción de la ejecución tecnológica y sus impactos son artes que constituyen un reto especial para el diseño de los sistemas. La planificación, programación y control de la tecnología son algo evasivo. Los problemas que se presentan en la práctica en Latinoamérica son numerosos y están fuera del alcance de este documento.²⁸

La clave es la información. La información debe provenir de una gran cantidad de fuentes y su confiabilidad debe ser estimada antes de tomar una decisión. Los sistemas de información de la administración pueden promover o debilitar la posición negociadora de la empresa pública respecto de las transferencias tecnológicas. Es bien sabido que para el desarrollo y competencia de la industria japonesa se dedica una gran cantidad de atención a este factor. Es sorprendente, por lo tanto, que las empresas públicas latinoamericanas que admiran esta experiencia parecen tomar muy pocos lineamientos de ella. Más bien, sus métodos para obtener información tecnológica actualizada son improvisados y ellas son equipadas pobremente para seguir sistemáticamente el impacto de las tecnologías en sus operaciones y resultados actuales. El caso de la recolección de información implica “administración por crisis”, y esto significa que las relaciones entre la empresa pública y el gobierno central vendrán a caracterizarse por “llamados en momentos esporádicos de crisis”.

La empresa pública no debe ser culpada excesivamente por esto. La región tiene muy pocos especialistas en información que puedan diseñar e implementar estrategias de información institucional en el sector público. Esto es considerablemente más complicado que la estrategia requerida en las empresas privadas, y los sistemas apropiados para las primeras no son apropiados para las últimas.²⁹ Mientras tanto, los programas universitarios en el campo de la información y los programas gubernamentales de entrenamiento continúan produciendo especialistas en computación, contabilidad, estadística, auditoría, archivo, documentación, bibliotecología y comunicación social, quienes son técnicos medios (y a menudo muy competentes) pero incapaces de diseñar flujos y cualidades de información que respondan a las necesidades de tomar decisiones. Hasta que esta situación sea remediada, tal vez bajo presión de las empresas públicas mismas, la empresa pública estará en severa desventaja al negociar con los abastecedores de tecnología quienes ya tienen armadas y funcionando sus propias estrategias de comunicación e información.

5. Conclusiones

La empresa pública es una criatura un tanto extraña, que no establece un puente entre las diferencias en los sectores públicos y privados, de manera que se incorporen las contradicciones de la relación entre ambos sectores. Un economista político desearía explicar la creación de este fenómeno en términos de la significación política o económica, o de las ventajas que pareciera representar para un grupo poderoso en cada sistema económico ya sea en el sistema socialista o capitalista.³⁰ Un sociólogo puede ver la empresa pública en el país subdesarrollado como un instrumento para la transferencia de la organización social de la modernización, racionalismo y dinámica de la sociedad capitalista hacia la periferia.³¹ Un cientista político puede centrar su interés en la empresa pública como el compromiso de solución a los conflictos de distribución de recursos escasos y de diferencias ideológicas sobre la naturaleza de las relaciones entre el Estado y la Sociedad.³² En este estudio la importancia ha sido dada al profesional y su posición un tanto contradictoria, como agente de cambio y como instrumento de la dependencia tecnológica. Esta figura es la más directamente interesada en la empresa pública. Sin embargo no pretende ser un sustituto de las otras explicaciones, sino que permite considerar mecanismos internos que pudieran ser iniciados por los profesionales mismos, para hacer de la empresa pública no sólo una circunstancia histórica sino también un instrumento de desarrollo.

Por supuesto, esto requiere que el profesional se percate de su papel y sus responsabilidades. Varias "cosas por hacer" han sido sugeridas aquí y todas necesitan la aceptación por parte del profesional de que la empresa pública no es su territorio particular. A largo plazo, los profesionales intentan

encontrar refugio político y prerrogativas económicas en la empresa pública, lo cual no favorece la utilidad de ésta para el país, ni su importancia política como instrumento de poder político para el profesional. En otras palabras, la tendencia administrativa de la empresa debe favorecer la apertura; no los sistemas estrictos de control y los criterios estrechos de rendimiento. Mientras otros autores están preocupados por el "abuso instrumental" de la empresa pública,³³ nosotros preferimos sugerir que la empresa misma pueda tomar la iniciativa para resolver las contradicciones existentes.

Esto no solamente crea un nuevo ambiente de negociación entre la empresa pública y el gobierno, sino que también la coloca en una posición mucho más fuerte y menos dependiente para negociar con la transferencia internacional de tecnología. El ser importante para las necesidades nacionales es una fuerte posición política para entrar en las negociaciones internacionales. El estar bien preparado en términos de especificaciones y el estar bien informado, ayudan enormemente.

NOTAS

- 1 Estos argumentos, con estudios de caso, están desarrollados en: Crowther, Warren (Win), *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*, Dissertation, Department of Political Science, University of California, Berkeley, California, 1973, pp. 393-801. Con respecto a los Ciclos Tecnológicos, Vid. Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press, 1964.
- 2 Stephen C. Hill and R. Martin Bell, *Paradigms and Practice: Innovation and Technology Transfer Models; their Unexamined Assumptions and Inapplicability Outside Developed Countries*, Borrador, Science Policy Research Unit, University of Sussex, August 1974.
- 3 Crowther, Warren (Win), "Información, Estilos de Desarrollo y Problemas Ambientales en la América Latina", en: Sunkel O. y Gligo, M., eds., *Estilos de Desarrollo y Medio Ambiente en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 605-640.
- 4 Vid. Vaitzos, Constantine V., "Bargaining and the Distribution of Returns in the Purchase of Technology by Developing Countries", en: *Bulletin*, Institute of Development Studies of the University of Sussex, octubre 1970, pp. 16-23; División de Desarrollo Industrial de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, "La Transferencia de Tecnología Industrial Extranjera de los Países Latinoamericanos: Características Generales de Problemas y Sugerencias para la Acción", en: Stanzick, Karl-Heinz y Schenkel, Peter, eds., *Ensayos sobre Política Tecnológica en América Latina*, Ecuador, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1974; Soto Krebs, Luis, "Tecnología en el Grupo Andino", en: Francisco Orrego Vicuña, ed., *Ciencia y Tecnología en la Cuenca del Pacífico*, Chile, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1976.

- 5 Vid. Gunnell, John, "The Theory of Technocracy", en: *The Controls of Technocracy*, Río de Janeiro, Conjunto Universitario Candido Mendes, EDUCAM, 1979, pp. 105-153; García-Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia y Otros Escritos*, Madrid, Alianza Editorial, 1974; Benveniste, Guy, *The Politics of Expertise*, Berkeley, The Glendessary Press, 1972; Siegel and Petak, William, *Public Administration: A Process of Professionalization*, Los Angeles, University of Southern California, School of Public Administration, Working Paper 12, s.f.
- 6 Crozier, Michel, *op. cit.*
- 7 Soto Krebs, Luis, *op. cit.*
- 8 Vernon, Raymond, "Storm over the Multinationals: Problems and Prospects", en: *Foreign Affairs*, 55 (2), January 1977, pp. 243-262.
- 9 Unitar Project on the Future, *Technology, Domestic Distribution and North-South Relations*, Progress Report, August 1978.
- 10 Crowther, Warren (Win), "Las Repercusiones de la Profesionalización y de la Asistencia Técnica en el Desarrollo Tecnológico Nacional; La Experiencia Chilena 1887-1970", en: *Estudios Sociales*, 7, diciembre 1975, pp. 157-179.
- 11 Vid. Evans, Peter, *Dependent Development: The Alliance of Multinational State and Local Capital en Brazil*, Princeton University Press, 1979; Negandhi, Anant R. and Prasad, Benjamin, *The Frightening Angels: A Study of U. S. Multinationals in Developing Countries*, Kent State University Press, 1975.
- 12 Vid. Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, *Facetas Económicas e Institucionales de las Nuevas Tecnologías de Transporte en América Latina*, E/CEPAL/L. 113, 17 de setiembre de 1974; Crowther, Warren (Win), "Las Tendencias Internacionales de Facilitación del Comercio Exterior y sus Implicancias para la Aduana Centroamericana", en: *Aduanas y Comercio Exterior de Centroamérica*, Costa Rica, abril 1981, pp. 2-9.
- 13 Evans, Peter, *op. cit.*
- 14 Vid. Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, *Considerations on Some Recent Experiences in the Promotion of Scientific and Technological Development in Latin America*, ST/CEPAL/CONF. 53/L. 4, Meeting on Science, Technology and Development in Latin America, 19 noviembre 1974; Tunnermann B., Carlos, "Fundamentación del Programa Centroamericano de Desarrollo Científico y Tecnológico", *Revista Centroamericana de Ciencias y Tecnología*, I, Costa Rica, febrero-junio 1978, pp. 11-26.
- 15 Sagasti, Francisco, *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo: Informe Comparativo Central del Proyecto sobre Instrumentos de Política Científica y Tecnología*, Canadá, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, 1978; Sagasti, Francisco, "Esbozo Histórico de la Ciencia y la Tecnología en América Latina", en: *Interciencia*, 3(6), noviembre-diciembre 1978, pp. 351-359.
- 16 Por ejemplo, Sagasti, Francisco, *Tecnología, Planificación y Desarrollo Autónomo*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1977.

- 17 Consejo Nacional de Investigación Científica y Tecnológica de Costa Rica, *Un Análisis del Desarrollo Científico Tecnológico del Sector Agropecuario de Costa Rica*, Volúmenes 2 y 3, Costa Rica, CONICYT, agosto 1980.
- 18 Sagasti, Francisco, *Ciencia y Tecnología para el Desarrollo: Informe Comparativo Central del Proyecto STPI*, Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo, IDRC, 1978.
- 19 Correa, Carlos M., "Lineamientos Generales del Control de Transferencia de Tecnología en América Latina", en: *Estudios Sociales*, 7, diciembre 1975, pp. 82-112.
- 20 Vid. Herrera, Amílcar, "Desarrollo, Medio Ambiente y Generación de Tecnologías Apropriadas", E/CEPAL/PROY. 2/R.1, Project CEPAL/UNEP, *Development Styles and Environment in Latin America*, agosto 1979; Freire, Paulo, *Pedagogy the Oppressed*, New York, Heder & Heder, 1972; James, Jeffery, "Growth, Technology and the Environment in less Countries: A Survey", *World Development*, 6, 1978, pp. 937-965; Deutch, Karl, *The Nerves of Government*, New York, The Free Press, 1963; Sagasti, Francisco, "Autodeterminación Tecnológica y Cooperación en el Tercer Mundo", en: *Estudios Internacionales*, 9 (33), 1976, pp. 47-61.
- 21 Vid. Varsavsky, Oscar, *Estilos Tecnológicos: Propuesta para la Selección de Tecnologías bajo Racionalidad Socialista*, Buenos Aires, Ediciones Periferia, 1974; López-Fresquet, Rufo, *My Forteen Months with Castro*, Cleveland World Publishing, 1966; Wease, Jambre, Fagen, Richard, Crody Richard y O'Leary, Thomas, *Cubans in Exile*, Stanford University Press, 1968.
- 22 Montgomery, John, "The Populist Front in Rural Development: Or, Shall We Eliminate the Bureaucrats and Get on will the job?", *Public Administration Review*, January-February 1979, pp. 58-66.
- 23 Tokman, Victor E., *Distribución del Ingreso, Tecnología y Empleo: Análisis del Sector Industrial en el Ecuador, Perú y Venezuela*, 23, Chile, Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES, 1975.
- 24 Crowther, Warren (Win), *op. cit.*
- 25 Dos metodologías para identificar el "problema" y definir las funciones de las instituciones públicas son: Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Estrategia de Análisis Administrativo Basado en el Estudio de Relaciones Inter-organizacionales en Torno a Programas Nacionales*, Costa Rica, ICAP, junio 1981; Linderberg, Marc, and Crosby, Benjamin, *Management Development: The Political Dimension*, West Hertford, Kumarian Press, 1981, ambas metodologías han sido experimentadas extensivamente en Centroamérica.
- 26 Crowther, Warren (Win), *Los Estudios de Costo-Beneficio como Instrumento de Dependencia o como Ejercicio Pedagógico: La Experiencia de la Empresa Pública Chilena de Ferrocarriles*, Costa Rica, ICAP, febrero 1981; Rodríguez, Alvaro, *Los Estudios de Factibilidad como Elemento de Juicio para la Toma de Decisiones: Estudio Comparativo de Cuatro Estudios de Factibilidad para las Electrificaciones de las Vías Bananeras del Atlántico*, Costa Rica, FECOSA, junio 1981.

- 27 Sunkel, Osvaldo y Fuenzalida, Edmundo, "Transnational Capitalism and National Development", in: Villamil, José J., ed., *Transnational Capitalism and National Development, New Perspective Dependence*, Harvesten Press, 1979.
- 28 Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Los Problemas de Seguimiento y Control de Proyectos, con Referencia a la Dirección de Seguimiento y Control de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Finanzas de Nicaragua*, Costa Rica, ICAP, junio 1981.
- 29 Instituto Centroamericano de Administración Pública, *La Importancia y Organización de los Centros de Documentación para Asegurar la Base Informativa Requerida para Programas y Proyectos Públicos*, Costa Rica, ICAP, julio 1981.
- 30 Barenstein, Jorge, *Naturaleza y Estrategia de las Empresas del Estado en Países en Vía de Desarrollo*, Seminario sobre Empresas Públicas en la Planificación para el Desarrollo en Centroamérica y el Caribe, Costa Rica 1-3 julio 1981.
- 31 Pierre-Charles, Gerard, "Teoría de la Dependencia, Teoría de Imperialismo y Conocimiento de la Realidad Social Latinoamericana", en: Camacho, Daniel, *Debates sobre la Teoría de la Dependencia y la Sociología Latinoamericana*, Costa Rica, EDUCA, 1979, pp. 45-51.
- 32 Boneo, Horacio, *Saber Ver las Empresas Públicas*, Costa Rica, EDUCA/ICAP, 1980.
- 33 Boneo, Horacio, *Las Empresas Públicas en el Proceso de Desarrollo: Algunas Notas Introductorias a la Discusión*, Seminario sobre Empresas Públicas en la Planificación para el Desarrollo en Centroamérica y el Caribe, 1-3 julio 1981.

ANEXO

LISTA SELECTIVA E ILUSTRATIVA DE LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA ESTUDIADOS POR LOS EQUIPOS LOCALES DE STPI*

1. Instrumentos de Política para el Establecimiento de una Infraestructura de C y T para la Generación de Tecnología

1.1 Establecimiento de Instituciones

- Argentina: — Instituto Nacional de Tecnología Industrial.
— Red de instituciones comprometidas con actividades de C y T.
- Côlombia: — Instituto de Investigaciones Tecnológicas.
- India: — Red de instituciones C y T asociadas con la industria electrónica.
- Corea: — Red de instituciones comprometidas en actividades de C y T (KAERI, KAIS, KORSTIC, KDI).
— Instituto Coreano de Ciencia y Tecnología (KIST).
- Perú: — Red de institutos sectoriales de investigación tecnológica.
— Instituto de Investigaciones Tecnológicas Industriales y Normas Técnicas (ITINTEC).

* Esta lista no contiene todos los instrumentos de política de un país o una categoría, y sólo incluye algunos de los identificados y estudiados por los equipos del Proyecto STPI.

1.2 Planificación Científica y Tecnológica

- Brasil: – Plan básico para el desarrollo científico y tecnológico.
- Colombia: – Planes sectoriales para el desarrollo de C y T.
- Egipto: – Planes globales para investigación y desarrollo.
- India: – Plan para el desarrollo de C y T.
- México: – Plan para el desarrollo de C y T.
- Corea: – Integración de los planes económicos con los de C y T.
- Venezuela: – Plan para el desarrollo de C y T.

1.3 Actividades de Financiamiento de C y T.

- Argentina: – Fondo Nacional Permanente para Estudios de Preinversión.
- Brasil: – Plan de desarrollo de C y T (como mecanismo financiero).
 - Fondo de C y T del Banco Nacional de Desarrollo.
 - Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico.
- Colombia: – Fondo de Investigaciones de COLCIENCIAS.
 - Presupuesto nacional para la ciencia y la tecnología.
 - Fondo Nacional de Desarrollo (FONADE).
- Corea: – Fondos para la C y T a través del presupuesto nacional.
 - Fondo establecido por la ley de promoción tecnológica.
- México: – Fondo especial para C y T de CONACYT.
 - Fondo Nacional para Estudios de Preinversión.
- Perú: – Mecanismo financiero de ITINTEC y otros institutos sectoriales de investigación.

Venezuela: — Financiamiento de actividades de C y T a través del presupuesto gubernamental.

1.4 Otros Mecanismos

India: — Facilidades de importación para los institutos de C y T.

2. Instrumentos de Política para la Regulación de las Importaciones de Tecnología

2.1 Controles de Importación

Argentina: — Leyes de protección al trabajo y a la producción nacional (Ley 20.545, Decreto 751/74).

Brasil: — Empleo de aranceles para regular las importaciones de bienes que incorporan tecnología.

Colombia: — Empleo de aranceles para regular las importaciones y afectar la selección de equipos.
— Arancel externo común del Pacto Andino.
— Permisos de importación (licencia previa).

Corea: — Conjunto de mecanismos gubernamentales para la regulación del comercio exterior (licencias de importación, control de cambios, etc.).

México: — Mecanismos arancelarios para afectar la importación de bienes.
— Permisos de importación.
— Comité de importaciones del sector público.

Perú: — Registro nacional de manufacturas.
— Permisos de importación.
— Cuotas de divisas para la importación.

Venezuela: — Mecanismos arancelarios para regular importaciones.
— Permisos de importación.

2.2 Control de la Inversión Extranjera

- Argentina: — Ley de inversión extranjera (20.557, Decreto 461/73)
- Brasil: — Leyes de control del capital extranjero (Nos. 4131/72, 4930/64).
- Colombia: — Ley de control de cambios (Decreto Ley 444/67).
— Regulación del capital extranjero, Decreto 1900/73 (Aplicación de la Decisión 24 del Pacto Andino).
— División de inversiones extranjeras dentro de la entidad nacional de planificación.
- India: — Junta de Inversiones Extranjeras (en el caso de la industria electrónica).
- Corea: — Ley de incentivación del capital extranjero.
- México: — Comisión y registro nacional de la inversión extranjera.
- Perú: — Leyes de regulación de la inversión extranjera Nos. 18900 y 18999 (Aplicación de la Decisión 24 del Pacto Andino).
— Junta de Transacciones Externas.
- Macedonia: — Regulación de la inversión extranjera en las organizaciones asociativas de trabajo.
- Venezuela: — Ley de regulación de la inversión extranjera (Aplicación de la Decisión 24 del Pacto Andino).

2.3 Registro de Contratos de Licencia

- Argentina: — Registro nacional de transferencia de tecnología.
- Brasil: — Registro de contratos de licencia del Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.
- Colombia: — Registro de contratos de licencia.
- Corea: — Conjunto de leyes que reglamentan la transferencia de tecnología.

- México: – Registro nacional de transferencia de tecnología.
- Perú: – Registro de contratos de licencia (en ITINTEC y posteriormente en el CONITE).
- Macedonia: – Reglamentación para obtener derechos de propiedad industrial.

2.4 Sistema de Patentes

- Brasil: – Instituto Nacional de la Propiedad Industrial.
- Colombia: – Régimen legal de propiedad industrial.
- México: – Ley de propiedad industrial y sistema de patentes.
- Perú: – Régimen de propiedad industrial y registro de patentes.
- Venezuela: – Régimen de propiedad industrial y leyes de patentes.

2.5 Empresas Conjuntas y Transferencia de Tecnología

- Brasil: – Empresas conjuntas entre el Estado, las empresas privadas locales y las empresas extranjeras (sector petroquímico).
- Venezuela: – Empresas conjuntas en el sector petroquímico.

3. Instrumentos de Política para Definir el Patrón de Demanda de Tecnología

3.1 Programación Industrial

- Argentina: – Leyes de promoción industrial (incluida la descentralización).
- Corporaciones estatales para promover la industrialización (corporaciones de pequeña y mediana empresa, corporación de empresas estatales).
- Ley de reconversión de la industria automotriz.

- Brasil: – Políticas y programas de desarrollo industrial.
- Colombia: – Política y programas de desarrollo industrial.
- India: – Programación sectorial para la industria electrónica.
- Corea: – Conjunto de leyes que definen prioridades de industrialización.
- México: – Programación industrial y descentralización de la industria.
– Programas manufactureros.
– Ley de industrias nuevas y necesarias.
- Perú: – Programación industrial a través de la Ley General de Industrias.

3.2 Mecanismos de Financiamiento Industrial

- Argentina: – Corporación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa.
- Brasil: – Fondo Especial para el Financiamiento Industrial (FINAME).
– Subsidiarias del Banco Nacional de Desarrollo: FIBASE para los insumos básicos; EMBRAMEC para los bienes de capital; e IBRASA para otros sectores.
– Fondo para las Actividades de Modernización y Reorganización Industrial.
– Entidades financieras regionales y sectoriales.
- Colombia: – Líneas de crédito para la compra de bienes de capital locales (Instituto de Fomento Industrial).
– Créditos agrícolas con impacto en la industria.
- Corea: – Conjunto de mecanismos financieros para la industria.
- México: – Fondo Nacional para Equipamiento Industrial.
– Fondo Nacional para la Promoción Industrial.
– Fondo para el Estudio y la Promoción de Parques y Ciudades industriales.
– Fondo para la Promoción de la Pequeña y la Mediana Industria.

- Perú: – Corporación Financiera de Desarrollo.
– Banco Industrial del Perú.
– Banco Minero de Perú.
- Venezuela: – Sistema financiero para el desarrollo industrial.
– Empresas de contratación de alquileres de equipo para la industria.

3.3 Poder de Compra Estatal

- Argentina: – Ley “compre nacional”.
- Brasil: – Compra de tecnología local por parte de las empresas estatales.

3.4 Medidas Fiscales

- Colombia: – Coeficiente de depreciación para los bienes de capital.
– Deducciones tributarias por gastos en la reparación y reconstrucción de maquinaria.
– Tratamiento fiscal de los pagos por regalías.
- Corea: – Sistema de tributación para las empresas industriales.
- México: – Coeficiente de depreciación de los activos fijos.
– Tratamiento fiscal de los pagos por regalías.
– Tributación de las empresas industriales. (Impuestos a las rentas).
- Venezuela: – Sistemas tributarios y fiscales para las empresas industriales.

3.5 Controles de Precios

- Colombia: – Mecanismos de control de precios.

3.6 Medidas de Promoción de Exportaciones

- Argentina: – Líneas especiales de crédito para la promoción de las exportaciones.
- Brasil: – Mecanismos financieros para promover las exportaciones (CACEX).
– Incentivos tributarios para promover las exportaciones.

- Colombia: – Medidas de promoción y regulación de las exportaciones.
- Corea: – Ley de inspección de las exportaciones.
– Establecimiento de las zonas francas de libre exportación.
- México: – Fondo para la Promoción de Exportaciones de Bienes Manufacturados.
– Certificados de desgravación tributaria sobre impuestos indirectos para promover la exportación de tecnología y de servicios.
- Perú: – Incentivos fiscales para la promoción de las exportaciones.
- Venezuela: – Políticas de promoción de las exportaciones.
- Macedonia: – Acuerdos a largo plazo para la cooperación en la producción.

3.7 Otros Mecanismos

- India. – Procedimientos para desarrollar industrias complementarias.

4. Instrumentos de Políticas para Promover la Realización de Actividades de C y T en las Empresas Industriales

4.1 Líneas Especiales de Crédito

- Argentina: – Préstamos especiales para plantas piloto (Banco Nacional de Desarrollo).
– Líneas de crédito para el financiamiento de prototipos de bienes de capital (Banco Nacional de Desarrollo).
- Brasil: – Fondo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico, Administrado por FINEP.
- Corea: – “Ley promocional del desarrollo tecnológico” y el fondo creado para apoyar a las actividades de C y T en la industria.

4.2 Incentivos Tributarios

- Brasil: — Incentivos fiscales para las actividades de C y T en las empresas.
- India: — Incentivos tributarios para los gastos de investigación y desarrollo.
- Corea: — Incentivos tributarios para los gastos de investigación y desarrollo en las empresas industriales.
- México: — Incentivos tributarios para los gastos de investigación y desarrollo en las empresas industriales.
- Perú: — Sistema ITINTEC para la promoción de las actividades de C Y T en las empresas.

4.3 Medidas Administrativas y de Otro Tipo

- India: — Facilidades administrativas para las actividades de C y T en las empresas.

5. Instrumentos de Política para el Apoyo de las Actividades de C y T

5.1 Normas Técnicas y Control de Calidad

- Argentina: — Procedimientos para el establecimiento de normas técnicas.
 - Instituto Argentino para la Racionalización de Materiales.
- Colombia: — Consejo Nacional de Normas Técnicas.
 - Instituto Colombiano de Normas Técnicas (ICONTEC).
- Corea: — Ley de normas técnicas industriales.
 - Instituto Coreano de Investigación de Normas Técnicas.
 - Asociación Coreana de Estándares y Normas.
 - Ley de Inspección y de control de calidad.
 - Ley de inspección de la exportación.
- México: — Sistema de estándares técnicos.

Perú: — Sistema de normas técnicas en el ITINTEC.

Venezuela: — Normas técnicas y control de calidad.

5.2 Sistemas de Información Técnica

Brasil: — Instituto de Bibliografía y Documentación.

India: — Centro Nacional de Información para la Industria Electrónica.

Corea: — Centro Coreano de Información Científica y Técnica (KORSTIC).

México: — Fondo para la Información Técnica en la Industria (INFOTEC).

5.4 Actividades de Consultoría e Ingeniería

Argentina: — Fondo Nacional Permanente para los Estudios de Reversión.

— Ley "compre nacional" en lo referente a servicios de ingeniería y consultoría.

— Registro de acuerdos de licencia y contratos de asistencia técnica extranjera.

5.3 Entrenamiento de Personal

Argentina: — Consejo Nacional de Educación Técnica.

Brasil: — Fondos para apoyar las actividades del entrenamiento (FUNTEC y otros).

Colombia: — Sistema Nacional de Aprendizaje.

India: — Entrenamiento de personal para la Industria electrónica.

Corea. — Instituto Avanzado de Ciencias (KAIS) y otras instituciones conexas.

— Movimiento de popularización de la ciencia.

México: — Centros de entrenamiento industrial y técnico.

Perú: — Reforma educativa.

— Servicio Nacional de Entrenamiento Técnico para la Industria (SENATI).

- Brasil: – Financiadora de Estudios y Proyectos (FINEP), fondos para consultoría e ingeniería de diseño.
– Compra de servicios de consultoría e ingeniería por parte de las empresas estatales.
- Colombia: – Fondo Nacional de Estudios de Pre-inversión (FONADE).
– Reglamentación de los servicios de ingeniería.
– Tratamiento fiscal de los servicios tecnológicos proporcionados por las compañías o empresas extranjeras.
- Corea: – Ley de promoción de los servicios de ingeniería.
- México: – Fondo Nacional de Estudios de Pre-inversión.
- Perú: – Corporación Financiera de Desarrollo.

LA LEGITIMIDAD DE INTEGRACION DE LOS SERVICIOS PUBLICOS DE SALUD EN COSTA RICA

Vinicio González

Introducción

El presente estudio atiende dos campos considerativos para un diagnóstico sectorial de la salud en Costa Rica. El primero examina el proceso de búsqueda de integración de los servicios públicos e instituciones de salud, a fin de ubicar el nivel de desarrollo en el que se encuentra. Proceso que no obstante el considerable progreso formal alcanzado, manifiesta hoy en día un virtual estancamiento, cuyo análisis autoriza a proponer la hipótesis de que en el rescate de su legitimidad, más que en el cumplimiento de la legalidad jurídica, se encuentra la condición necesaria para su revitalización. El segundo plantea algunos de los principales problemas de estatuto sectorial en salud, sobre los cuales estimamos que se apoya una buena parte de la legitimidad del proceso integrador, y que a partir de su determinación es posible impulsar el cálculo de previsión o de planificación sectorial que corresponda.

Teóricamente, el hecho de privilegiar la legitimidad como condición necesaria de la integración aludida, no corresponde a una selección intuitiva ni mucho menos arbitraria o casual, sino que se funda en el doble significado que tal condición comporta -en términos de necesidad social y lógica- para el despliegue del proceso en cuestión. En efecto, al apoyar la legitimidad de la integración en los problemas de orden sectorial, su fundamento reviste, por una parte, el carácter de necesidad social, por cuanto asociado con la naturaleza del problema (en particular por la ineficacia técnica y financiera de suponer a la población afectada como suma de individuos y no como grupos ecológica y socioeconómicamente más vulnerables y sobre-expuestos al riesgo) ya no se considera factible que su atención sea de competencia uni-programática o uni-institucional, como se concibe actualmente a esas entidades. De manera tal que si la decisión política proclama el derecho a la salud para toda la población, la integración de los servicios tiende a convertirse en condición socialmente necesaria para atender, resolver y superar efectivamente los

problemas. Por otra parte, la interiorización del carácter socialmente necesario de la atención integrada favorece la comprensión de su necesidad lógica, por cuanto vinculado con la efectividad de las acciones (especialmente con la eficiencia o mayor "productividad" al menor costo posible), la integración esperada ya no se concibe sólo como resultado de acuerdos, convenios o mandatos entre las autoridades de las instituciones o de las instancias superiores de gobierno, sino además como una relación necesaria de consecuencia o derivación lógica, sin la cual el logro de los objetivos sociales de la salud corren el riesgo de convertirse -entre otras cosas- en metas onerosas por la inadecuada utilización de los recursos y el alto costo de sus productos.

Con respecto a los problemas sectoriales de salud, en el documento se examinan los siguientes:

a) Determinación de las zonas del territorio nacional en las que aún no ha disminuido, con la misma intensidad que el promedio nacional, la mortalidad infantil, neonatal y de otros grupos etarios, y su relación con la causalidad final del deceso, durante el período 1970-1981. La existencia de este problema es de estatuto sectorial por cuanto está relacionado con la morbilidad y sus componentes biosociales, la esperanza de vida y la eficacia de todas las actividades que impulsan las instituciones y programas del sector.

b) Posibilidad de modificar la estrategia de considerar como problema relativamente aislado y central, el estado nutricional deficiente de los menores de 15 años, por la estrategia de incluir dicho problema en la temática del crecimiento y desarrollo humano. Tal modificación está directamente relacionada con el mejoramiento de la calidad de la vida y la ampliación de las oportunidades para los grupos etarios y sociales más vulnerables, a fin de alcanzar un desarrollo físico y psíquico acorde con las posibilidades de la sociedad actual.

c) Discusión de la posibilidad de incorporar como componente de atención efectiva en todas las instituciones del sector, la prevención del riesgo de enfermar, quedar inválida, y de morir prematuramente, de la población económicamente activa (15-59 años), cuyo cálculo de previsión no sólo mejoraría la orientación de las actividades de fomento, prevención, curación y rehabilitación que hoy en día se impulsa esporádicamente, sino además, contribuiría a reducir los costos de atención de tan importante grupo de población.

d) Breve análisis de la tendencia al aumento en el costo de las actividades de salud (hospitalización y consulta externa) y su concentración en las acciones curativas para la población que reside en el Valle Central y cabeceras de provincias. Tal tendencia se relaciona con dos problemas organizativos.

i) El no funcionamiento efectivo del Sistema Nacional de Salud, no obstante

el establecimiento legal de los niveles de atención de salud; y ii) la coexistencia de políticas de atención institucional que se apoyan en criterios de salud particulares, de sistemas de desconcentración administrativa nominal (regionalizaciones), y de sistemas de información de poca comparabilidad y escaso uso para la planificación, el control, seguimiento y evaluación de las actividades.

1. Legitimidad de la Integración de los Servicios Públicos de Salud

Los intentos de integración institucional de los servicios de salud en Costa Rica datan de los primeros años de la década de 1960. Entre 1961 y 1962 se efectuaron varios estudios y propuestas para unificar los servicios médicos mediante alternativas que oscilaban entre la creación de un nuevo organismo (el Servicio Nacional de Salud)¹ y la absorción de los servicios existentes de parte de la Caja Costarricense de Seguro Social.² En 1965 y 1967 se impulsaron dos programas de cooperación y coordinación entre el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense de Seguro Social, en el Área Metropolitana de San José y el Cantón La Unión de Cartago, respectivamente.³ Entre ambas fechas (1966) la Caja apoyó la recomendación de la Oficina Sanitaria Panamericana, para formar dos comisiones de planificación de la salud. La primera, denominada Grupo de Alto Nivel, estaría formada por las autoridades de las principales instituciones vinculadas al sector; y la otra, identificada como Grupo de Trabajo, debería constituirse con las oficinas sectoriales de planificación de tales instituciones. En 1967 se legalizó la creación y funcionamiento de esas comisiones, mediante el Decreto Ejecutivo No. 16.⁴ Un año después (1968) fueron presentados en la Asamblea Legislativa, dos Proyectos de Ley; uno para reformar la Ley Constitutiva de la Caja Costarricense de Seguro Social, a fin de favorecer la ampliación de la cobertura de asegurados cotizantes y de avanzar hacia la meta de universalización del seguro; y otro para la creación del Servicio Nacional de Salud. Posteriormente ambos proyectos "fueron englobados en uno solo al aclararse que el Servicio Nacional de Salud debería establecerse en la órbita de la Caja Costarricense de Seguro Social".⁵

La preocupación por constituir una sola organización que integre los servicios de salud y que al mismo tiempo conserve el carácter propio de cada una de las instituciones participantes en dicha organización, descansa en los antecedentes mismos de creación de los servicios de salud existentes en el país; a saber, servicios de hospitalización y de consulta externa, dependientes de varias entidades con autonomía de gobierno y progresivas tendencias aislantes, tales como las Juntas de Protección Social y aún la otrora Dirección General de Asistencia del Ministerio de Salud; servicios de hospitalización y de consulta externa de la Caja Costarricense de Seguro Social; servicios preventivos de salud pública y vigilancia epidemiológica, dependientes de la Dirección General de Salud del Ministerio respectivo; y servicios normativos de la atención en salud, a cargo del Ministerio de Salud propiamente dicho.

Preocupación que se ha visto acentuada por problemas de funcionamiento y de encarecimiento innecesario de actividades, al generar servicios médicos duplicados, y estimular el crecimiento desarticulado de las instalaciones y de las formas de atención, así como al dejar espacios descubiertos o no protegidos adecuadamente, como complemento de la duplicación indicada.

Dicha situación se incluyó como problema de horizonte sectorial en el Plan Nacional de Salud 1971-1980, indicando que la falta de integración y de coordinación institucional determinaba: a) una cobertura incompleta de la población, con prestación diferenciada de servicios en cantidad y calidad para diferentes grupos humanos; b) falta de cumplimiento o cumplimiento parcial de algunas funciones del sector, con escasa importancia de los programas preventivos y énfasis en las funciones de asistencia médica; c) marcada autonomía de las instituciones del sector, fijada en la mayoría de ellas por sus propias leyes constitutivas.

Las alternativas encontradas para resolver el problema indicado, convergieron en la proposición de un proceso de integración sectorial en tres etapas: a) reorganización intrainstitucional del Ministerio de Salud -de acuerdo con su nueva ley orgánica- mediante la unificación de las direcciones generales de salud y de asistencia médico social existentes, en la Dirección General de Salud vigente;⁶ b) integración de servicios médico asistenciales, por medio del traspaso a la Caja Costarricense de Seguro Social, de los hospitales dependientes de las Juntas de Protección Social y del Ministerio de Salud; etapa que además se apoyó en el objetivo de universalización del régimen de enfermedad y maternidad para toda la población económicamente activa y sus dependientes, incluyendo formas de cooperación en la atención curativa y preventiva de indigentes;⁷ y c) creación de un Servicio Nacional de Salud que preste atención médica integral e indiferenciada a toda la población.

De las tres etapas indicadas, las primeras dos están prácticamente concluidas, pero la segunda ha tenido un desarrollo interesante cuya breve descripción es pertinente efectuar para comprender los problemas de integración sectorial. En efecto, la puesta en marcha de la segunda etapa generó dos vías circunstancialmente complementarias de desarrollo en la prestación de servicios de salud. Por una parte, la vía principal ya descrita, de mayor resonancia publicitaria en el ámbito nacional, condujo el traspaso progresivo de hospitales y la ampliación geográfica y social de la cobertura de los servicios médicos. Por otra parte, las mejores condiciones de orden financiero y administrativo en que quedó el Ministerio de Salud con el traspaso hospitalario y, particularmente con la coincidente participación del Fondo Nacional de Asignaciones Familiares en sus programas, condujo a la extensión efectiva de actividades de atención básica en el área rural y en las poblaciones urbanas en situación de salud adversa. Extensión que se llevó a cabo por medio de los programas de salud rural y salud comunitaria, en los que además de los servicios primarios

de recuperación de salud se incluyeron actividades de alimentación y nutrición, así como de saneamiento básico (letrinización e instalación de sistemas familiares de abastecimiento de agua potable). Sin embargo, la importancia de esta segunda vía no se agota en el carácter complementario de la extensión de los servicios de salud, sino que su proyección radica en que se convirtió en un sólido punto de partida para la develización de la necesidad efectiva de integración de los niveles de atención en salud.

La tercera etapa solamente alcanzó a bosquejar los objetivos y expectativas de la integración de los servicios de salud, proponiendo la creación del Servicio Nacional de Salud, cuyo significado había sido concebido de la siguiente manera: "tiene como fin unir en un sólo servicio de atención médica integral, semiautónomo y adscrito al Ministerio de Salud, a los niveles superiores de atención médica a cargo del Seguro Social y a los niveles básicos de atención integral que se encuentran en dinámico desarrollo, a cargo del Ministerio de Salud. Dicho organismo especializado será responsable de brindar servicios igualitarios de acuerdo a las necesidades, oportunos, humanitarios y de buena calidad de atención médica integral a toda la población, dentro de costos compatibles o financiados por la economía nacional, con participación de la comunidad y con cobro de servicios directos cuando sea procedente. Para lograr lo anterior, el servicio estará regionalizado y estructurado por niveles de atención y referencia, de manera que facilite a todas las personas el acceso al nivel requerido de acuerdo a sus necesidades".⁸

Organizativamente para atender la necesidad de integración de los servicios de salud, el proyecto trietéptico contemplaba la formación de tres comisiones de coordinación, a saber: a) Comisión Coordinadora de los Servicios Nacionales de Salud -establecida por Decreto Ejecutivo 5692-SPPS, del 23 de enero de 1976- compuesta por tres representantes del Ministerio de Salud (uno de los cuales sería el Ministro o su delegado) y por tres representantes de la Caja Costarricense de Seguro Social (uno de los cuales debería ser el Presidente Ejecutivo o su delegado), con el propósito de "coordinar las acciones del Poder Ejecutivo y de la Caja Costarricense de Seguro Social con el objeto de definir una política única en la prestación de los servicios asistenciales y en las acciones de medicina preventiva;"⁹ b) Comisión Consultiva y de Coordinación para la Planificación del Sector Salud -creada por Decreto Ejecutivo del 25 de abril de 1975- integrada por los directores de las oficinas de planificación del Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados y por los jefes de la Unidad de Cooperación Técnica y de la División de Inversiones de OFIPLAN, para "coordinar la elaboración y evaluación de los planes y programas del sector salud, así como las actividades referentes a la asistencia internacional para ese mismo sector";¹⁰ c) Comité Coordinador de Estadística y Salud -creado por Decreto Ejecutivo 3906-SPPS, del 18 de junio de 1974- formado por un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones: Dirección General de

Estadística y Censos, Ministerio de Salud, Caja Costarricense de Seguro Social, e Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados. Su propósito fue el de encargarse de "organizar y coordinar la recolección, procesamiento y divulgación de estadísticas de salud, y definir (diversos términos) con respecto a la información requerida".¹¹

Sin embargo, tanto el funcionamiento de las comisiones indicadas (exceptuando parcialmente el caso del Comité Coordinador de Estadísticas de Salud), como la instrumentación de la tercera etapa, no avanzaron prácticamente en nada, debido en parte a la ausencia inicial de una organización sectorial legal -ausencia que formalmente se superó durante el período de gobierno 1978-1982 con la creación del Sector Salud por Decreto Ejecutivo 10734 SPPS-OP del 30 de octubre de 1979- y, fundamentalmente, en nuestra opinión, por el virtual vacío de una estrategia de integración basada en la legitimidad misma de la constitución del sector.

En efecto, no obstante los considerables avances logrados en el proceso de integración sectorial descrito, y de la necesidad emergente de la integración de los servicios y de los niveles de atención, demostrada durante la implementación de la segunda etapa del tal proceso y destacada como expectativa central de una tercera aunque postergada etapa, parecería que hoy en día asistimos a un virtual agotamiento de la realización de un proceso cuya dinámica se habría apoyado solamente en la búsqueda de arreglos y resoluciones legales (decretos y convenios) entre las autoridades superiores de las instituciones involucradas. El análisis social de los hechos y circunstancias que han orientado u obstaculizado la integración de servicios y niveles de atención, sugiere en cambio que, al margen de las consideraciones formales, estratégicamente se redefine la fuente del movimiento procesal con la demostración de la legitimidad de tal integración -entendida como necesidad social y a la vez como fundamento de las relaciones lógicas necesarias de consecuencia, en las que se despliega la racionalidad misma- a fin de abrir nuevos espacios de expectativas que revitalicen tal proceso.

En ese sentido, formular ciertos interrogantes de cuño sectorial, no sólo contribuiría a ilustrar de mejor manera el problema de la legitimidad aludida, sino que particularmente favorecería la delimitación del campo de acción del diagnóstico sectorial, a partir del cual es posible desplegar el proceso planificador de actividades sectoriales y de revitalizar la integración de proyectos y programas institucionales. Así, desde la óptica de los usuarios de los servicios de salud es pertinente preguntarse qué ventajas tiene para la población nacional la sectorialización de las actividades institucionales de salud: ¿Mejora la efectividad y la calidad de la atención integral o de fomento, prevención, curación y rehabilitación? ¿Tiende a reducir relativa y proporcionalmente, el costo de los servicios de salud? ¿Mejora la eficacia de las acciones de salud en el interior del país, especialmente en los lugares de

difícil acceso? ¿Se garantiza la eficiencia de las actividades con la reagrupación de recursos en términos de cantidad y/o de calidad en programas sectorialmente prioritarios? Por otra parte, desde la perspectiva institucional convendría preguntarse si la sectorialización efectivamente contribuye a instrumentalizar algunos programas de atención integrada de servicios; si dicha forma organizativa, que presupone una alta incidencia de mecanismos ágiles de coordinación e integración entre instituciones o programas, contribuye a resolver los problemas, de eficacia y eficiencia de aquellas acciones de salud que cada institución por sí misma no puede o no le compete atender, o si la sectorialización favorece el replanteamiento de problemas atendidos unilateralmente por las instituciones componentes del sector, con actividades redundantes, onerosas y poco efectivas.

Si se examinan los avances alcanzados en el proceso de sectorialización, pero con el referente de la legitimidad sectorial, como necesidad manifiesta y racional de cooperación e integración, para resolver progresiva y planificada-mente los problemas de salud de la población, es probable que algunos de los logros aún no hayan cristalizado como eslabones del proceso integrador, y que las posibilidades de alcanzar ese objetivo tiendan más bien a alejarse en la medida que no se fundamenta la necesidad social y racional de una organización de vector sectorial. De manera que es sobre el horizonte de la legitimidad donde podrían articularse, tanto la continuidad del proceso integrador iniciado en los primeros años de la década de los sesenta, como la revitalización requerida para darle nuevo aliento y reorientación, a fin de alcanzar los objetivos sociales que tal proceso implica.

Una forma de respuesta general a los requerimientos de legitimidad de la sectorialización en salud es la que se expone en las siguientes secciones del presente estudio; respuesta que, naturalmente, debe ser analizada, discutida y reformulada con la experiencia particular de cada institución dentro de un marco interpretativo de expectativas sectoriales.

2. Los Problemas Sectoriales de Salud

2.1 La Situación General de Salud

A lo largo de los últimos diez años la situación general de salud en Costa Rica ha mejorado notablemente. La morbilidad por enfermedades infecciosas se redujo a expensas de vigorosas campañas de vacunación y de control preventivo. Junto a tal reducción, la mortalidad asociada a la incidencia de agentes infecciosos ha venido declinando en forma espectacular. En el Cuadro 1 se muestra el declinio en la frecuencia de enfermedades notificables y de la mortalidad aparejada a las formas de afección respectiva.

Los indicadores de vida y de atención en salud corroboran la afirmación anterior para el promedio nacional de habitantes. Así, por ejemplo, las estimaciones en la esperanza de vida (Cuadro 2) reflejan ganancias de más de 2 años de vida por quinquenio para la media poblacional; y los informes de la magnitud de cobertura programada en atención médica (Cuadro 3) indican un notable control progresivo de aquellos factores adversos a la vida, por medio de servicios curativos y preventivos, alcanzado especialmente por consultas, saneamiento ambiental e inmunizaciones.

Tan satisfactoria ha sido la mejoría en la situación general de salud, que un considerable número de metas establecidas en el Plan Nacional de Salud para el año 1980, ya se habían logrado desde el año 1976, tal como se ilustra en el Cuadro 4.

2.2 Los Niveles de Salud

Sin embargo, la situación general mostrada, no debe confundirse con el significado real del nivel de salud alcanzado, ni obscurecer las diferencias de logros en el interior del país, de acuerdo a la localización geográfica de la población y a la posición económica y social de los individuos, familias y grupos sociales.

En efecto, si por salud se entiende un estado individual y colectivo que históricamente tiende a ubicarse más allá de la ausencia de enfermedades y disfunciones orgánicas, y si el nivel de salud general alcanzado en Costa Rica se funda especialmente en una disminución de los riesgos de enfermar y de morir prematuramente por causas infecciosas (disminución lograda a expensas de las ampliaciones de la cobertura poblacional en los servicios de salud pública, el mejoramiento de la sanidad ambiental y el despliegue de mayores oportunidades de vida), es pertinente afirmar que la situación general de salud alcanzada corresponde a *una etapa*, a partir de la cual se tornan viables de establecer diversas metas de mayor significado social y que en conjunto constituyen oportunidades factibles para un mejor desarrollo físico y psíquico de todos los costarricenses.

Por otra parte, si se examina con mayor detenimiento la situación general de salud alcanzada y se pondera su significado en términos prácticos, se torna pertinente afirmar también, que dicha situación alude a un promedio nacional, que tiende a dejar por fuera de las consideraciones diagnósticas a un número importante de costarricenses que aún permanecen expuestos al riesgo de enfermar y de morir prematuramente, por causas prevenibles y erradicables.

Ambos componentes de determinación del nivel efectivo de salud alcanzado en el país, constituyen el punto de partida para un diagnóstico sectorial y, consecuentemente, punto de llegada u objetivo general de la plani-

CUADRO 1

COSTA RICA: TASAS* DE MORBILIDAD Y DE MORTALIDAD
DE ALGUNAS ENFERMEDADES NOTIFICABLES
1965,1970,1975-1980

	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Poliomielitis								
Morbilidad	1.0	1.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Mortalidad	0.5	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Difteria								
Morbilidad	2.8	3.2	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0
Mortalidad	1.7	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Tosferina								
Morbilidad	129.2	91.0	61.0	50.6	21.4	14.4	14.0	39.3
Mortalidad	8.8	2.8	1.7	1.0	0.6	0.1	0.2	0.4
Sarampión								
Morbilidad	133.4	266.1	37.7	87.9	97.1	16.6	291.4	44.5
Mortalidad	12.5	13.9	1.1	0.4	0.6	0.2	1.6	0.3
Tétanos								
Mortalidad	16.7	12.5	5.2	3.8	1.1	1.0	1.0	...

* Por 100.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Salud y OFIPLAN, *Costa Rica: Extensión de los Servicios de Salud*. Conferencia Internacional sobre Atención Primaria de la Salud. Alma Atá, setiembre 1978, pp. 40-43; Ministerio de Salud, *Análisis de la Situación Alimentaria de Costa Rica*, octubre 1981.

CUADRO 2

COSTA RICA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER,
GANANCIA EN AÑOS Y AUMENTO MEDIO ANUAL
1950-1980

Período	Ambos Sexos	Ganancia en años	Aumento medio anual
1950-1955	58.24	2.26	0.45
1955-1960	60.50	2.31	0.46
1960-1965	62.81	2.60	0.52
1965-1970	65.41	2.77	0.55
1970-1975	68.18	2.05	0.41
1975-1980	70.23		

Fuente: Ministerio de Salud y OFIPLAN. *Doc. cit.*, p. 64.

CUADRO 3

COSTA RICA: EVOLUCION PORCENTUAL DE LA COBERTURA
DEL SEGURO DE ENFERMEDAD Y MATERNIDAD,
Y DE LOS PROGRAMAS DE SALUD RURAL
1955-1978

	1955	1960	1965	1970	1975	1978
Población Total	11.6	14.8	29.8	45.9	65.6	89.0
Población Económicamente Activa	25.2	25.4	31.0	38.3	52.9	64.5
Población Rural Dispersa	0.00	0.00	0.00	20.0	85.0	87.0

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Caja Costarricense de Seguro Social y del Ministerio de Salud.

CUADRO 4

COSTA RICA: ALGUNAS METAS DE SALUD
ESTABLECIDAS PARA 1980 Y SUPERADAS EN 1976

	1970	1976	Metas 1980
Tasa de mortalidad general	6.6	4.6	5.0
Esperanza de vida	66.8	71.1	71.1
Tasa de mortalidad infantil	61.5	33.3	36.9
Tasa de mortalidad 1-4 años	4.4	1.7	2.0
Tasa de mortalidad materna*	0.9	0.6	0.7
Mortalidad proporcional de menores de 5 años	40.9	25.4	26.6
Consultas habitante-año*	2.0	2.6	2.5
Tasa de defunciones por sarampión**	14.0	0.4	1.0
Tasa de defunciones por diarrea**	70.2	18.1	35.1

* Cifras redondeadas.

** Por 100.000 habitantes.

Fuente: Ministerio de Salud y OFIPLAN, *doc. cit.*, p. 64.

ficación institucional integrada para los próximos años. Como fundamento de un diagnóstico sectorial, los aspectos señalados generan cuatro tipos de problemas básicos que en términos de planificación y de ejecución involucran a todas las instituciones del sector; a saber: a) la conservación de una frecuencia de muertes infantiles que exceden del promedio nacional en diversas localidades del interior del país, como *indicador-síntesis* de factores refractarios de superación (tales como condiciones físicas adversas a la conservación de la vida y la salud, menor atención de los servicios públicos de salud, y presencia de frenos no biológicos a la ampliación de las expectativas de vida al nacer); b) el encarecimiento virtual de los servicios de salud al no diferenciar las metas del nivel primario de atención con las de un mejoramiento del desarrollo humano y la calidad de la vida; c) la reducida preocupación por el cálculo de previsión del riesgo de enfermar y de morir de la población económicamente activa y sus efectos negativos sobre la producción social; y d) el costo de la salud y su relación con las políticas de atención médica. A continuación se

examinan con cierto detenimiento los problemas señalados, introduciendo algunos indicadores novedosos e incorporando información relativamente inédita.

3. El Descenso de la Mortalidad a Escala Nacional y la Conservación de Excedentes en el Interior del País

3.1 El Trayecto Descendente Nacional

A escala nacional, la mortalidad general y de los primeros años de vida, en Costa Rica, registran una trayectoria de franco descenso hasta la fecha actual. Algunos indicadores de la tendencia pronunciadamente descendente a lo largo de la última década pueden observarse en el Cuadro 5.

El declinio adopta rasgos de mayor acuerdo con la realidad si se suavizan las tendencias del trayecto por medio del cálculo de tasas trienales, tal como se muestra en el Cuadro 6.

3.2 Las Diferencias del Descenso a Escala Cantonal

3.2.1. Las Defunciones Generales

En el interior del país, en cambio, y a escala cantonal, el comportamiento de la frecuencia de defunciones generales durante el mismo intervalo de tiempo, adopta los rasgos siguientes:

Entre el último trienio (1979-1981) y el primero (1970-1972) considerado, la mortalidad general muestra un descenso progresivo en todos los cantones -exceptuando Talamanca- con pocas variaciones de intensidad en los ritmos de disminución, tal como puede observarse en el Cuadro 7. En los intervalos trienales el ritmo de disminución muestra intensidades superiores al promedio nacional en aquellos cantones que presentaban índices de mortalidad muy elevados (tales como Los Chiles, Sarapiquí, Liberia, Hojancha, Cantón Central de Limón, Pococí, Siquirres y Guácimo); intensidades que sugieren resultados positivos de acciones específicas de salud pública y de saneamiento ambiental durante esa época.

3.2.2 Las Defunciones Infantiles

El comportamiento de las frecuencias de defunciones infantiles en cambio, difiere del de la mortalidad general en los aspectos siguientes:

En primer lugar, la intensidad en la disminución de la frecuencia de decesos entre los dos primeros trienios considerados (1973-1975/1970-1972)

CUADRO 5

COSTA RICA: TASAS DE MORTALIDAD GENERAL
INFANTIL, NEONATAL, FETAL Y OTROS GRUPOS ETARIOS
1970-1981

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Mortalidad general*	6.6	5.9	5.9	5.2	4.9	4.9	4.6	4.3	4.0	4.2	4.1	3.9
Mortalidad infantil**	61.5	56.5	54.4	44.8	37.6	37.9	33.1	27.9	22.3	22.1	19.1	17.9
Mortalidad neonatal**	25.2	25.1	22.8	20.8	17.7	18.1	17.4	14.9	13.0	12.6	11.2	10.7
Mortalidad fetal**	15.7	15.2	13.4	12.4	12.1	12.4	11.8	11.4	10.6	9.7	8.9	8.9
Mortalidad de 1-4 años*	0.66	0.48	0.46	0.34	0.22	0.23	0.19	0.14	0.11	0.13	0.11	0.11
Mortalidad de 5-9 años*	0.18	0.13	0.14	0.10	0.09	0.09	0.08	0.07	0.04	0.06	0.05	0.05
Mortalidad de 10-14 años*	0.09	0.09	0.07	0.07	0.08	0.07	0.06	0.06	0.06	0.06	0.07	0.05

* Por mil habitantes.

** Por mil nacidos vivos registrados.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos. Anuarios y Boletines de Población a mitad de año y de hechos vitales de los años respectivos.

CUADRO 6

**COSTA RICA: TASAS TRIENALES Y PORCENTAJES DE DISMINUCION
DE MORTALIDAD GENERAL, INFANTIL, NEONATAL, FETAL Y DE OTROS GRUPOS ETARIOS
1970-1981**

	Trienios				Porcentaje de disminución			
	1	2	3	4	2-1	3-2	4-3	4-1
	1970	1973	1976	1979				
	1972	1975	1978	1981				
Mortalidad general	6.1	5.0	4.3	4.1	18.0	14.0	4.7	32.8
Mortalidad infantil	57.5	40.0	27.6	19.7	30.4	31.0	28.6	65.7
Mortalidad neonatal	24.4	18.8	15.0	11.5	23.0	20.2	23.3	52.9
Mortalidad fetal	14.8	12.3	11.2	9.2	16.9	8.9	17.9	37.8
Mortalidad de 1-4 años	0.53	0.26	0.15	0.12	50.9	42.3	20.0	77.4
Mortalidad de 5-9 años	0.15	0.09	0.06	0.05	40.0	33.3	16.7	66.7
Mortalidad de 10-14 años	0.08	0.07	0.06	0.06	12.5	14.3	0.0	25.0

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 7

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD GENERAL*
 POR PROVINCIAS Y CANTONES
 1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	6.1	5.0	4.3	4.1	Oreamuno	7.7	5.9	4.4	4.1
San José	5.8	4.8	4.4	4.3	El Guarco	7.0	4.8	4.1	3.5
Cantón Central	6.3	5.7	5.2	5.1	Heredia	6.3	4.8	4.4	4.4
Escazú	7.0	4.4	4.6	4.1	Cantón Central	6.6	5.6	4.8	4.8
Desamparados	6.8	4.3	4.2	4.1	Barva	5.7	3.8	4.0	4.2
Puriscal	4.5	3.8	3.0	2.9	Santo Domingo	6.3	5.0	4.9	4.6
Tarrazú	4.2	2.7	3.4	2.5	Santa Bárbara	5.5	4.9	4.6	4.4
Aserrí	6.1	5.0	4.3	4.1	San Rafael	5.2	3.8	3.5	3.5
Mora	5.7	4.2	4.6	4.3	San Isidro	5.2	4.8	4.5	4.3
Goicoechea	5.5	4.9	4.3	4.1	Belén	6.6	4.5	4.3	4.5
Santa Ana	6.7	4.8	4.1	4.0	Flores	6.5	4.2	5.3	4.7
Alajuelita	6.8	4.0	4.1	4.1	San Pablo	5.1	5.4	4.4	5.2
Coronado	5.4	4.5	4.2	4.0	Sarapiquí	10.6	4.3	3.1	3.3
Acosta	5.5	4.9	3.4	3.3	Guanacaste	5.3	4.7	4.0	3.6
Tibás	5.9	5.1	5.1	5.0	Liberia	9.6	4.7	5.2	4.8
Moravia	5.2	4.3	3.7	4.6	Nicoya	4.0	4.8	3.6	2.9
Montes de Oca	5.3	4.4	4.2	4.3	Santa Cruz	4.6	4.6	4.0	3.7
Turrubares	4.1	4.2	2.5	2.3	Bagaces	4.4	4.2	3.3	3.5
Dota	3.0	4.1	3.7	3.4	Carrillo	5.9	4.8	5.1	4.5
Curridabat	5.1	4.0	4.2	4.6	Cañas	7.2	4.8	4.4	4.5
Pérez Zeledón	5.3	4.0	3.1	3.1	Abangares	4.5	3.5	3.3	3.2
León Cortés	5.1	3.7	3.3	2.5	Tilarán	3.6	4.7	3.9	3.3
Alajuela	5.8	4.8	4.2	4.0	Nandayure	5.2	5.1	2.8	1.8
Cantón Central	7.3	5.8	5.2	4.8	La Cruz	6.5	7.4	5.4	4.0
San Ramón	5.0	4.3	3.9	3.6	Hojancha	35.2	4.1	2.3	2.0
Grecia	5.4	4.7	3.8	3.5	Puntarenas	6.7	5.2	4.0	3.3
San Mateo	2.6	4.6	4.2	3.6	Cantón Central	7.2	5.5	4.2	3.6
Atenas	4.9	4.8	3.8	4.3	Esparza	6.1	4.6	4.3	3.6
Naranjo	5.1	4.0	4.2	4.1	Buenos Aires	7.5	5.5	3.9	2.9
Palmares	4.5	4.3	4.0	4.0	Montes de Oro	5.4	4.7	3.5	3.7
Poás	4.7	3.9	4.0	4.1	Osa	7.1	5.4	4.1	2.5
Orotina	5.6	5.3	3.7	4.7	Aguirre	7.0	5.2	3.4	2.9
San Carlos	5.3	3.6	3.1	2.8	Golfito	6.0	5.1	4.2	3.5
Alfaro Ruiz	4.1	3.1	3.1	3.7	Coto Brus	6.2	4.4	3.4	3.0
Valverde Vega	5.3	4.0	3.7	3.8	Parrita	6.1	4.9	2.9	2.5
Upala	7.6	6.9	4.5	4.4	Corredores	-	5.0	4.8	3.9
Los Chiles	10.0	6.6	5.6	3.3	Limón	9.9	6.9	5.5	4.9
Guatuso	5.0	6.1	4.6	3.5	Cantón Central	10.9	8.8	6.6	5.9
Cartago	6.0	5.1	4.2	4.0	Pococí	11.7	5.6	4.0	3.6
Cantón Central	6.6	5.2	4.2	4.2	Siquirres	8.9	5.9	5.4	4.2
Paraíso	4.8	4.7	4.1	3.9	Talamanca	7.6	8.7	8.2	8.8
La Unión	5.3	4.8	4.6	4.7	Matina	6.3	6.5	5.6	4.8
Jiménez	5.5	4.9	4.3	3.6	Guácimo	8.0	4.9	4.2	3.9
Turrialba	5.6	5.2	4.2	3.8					
Alvarado	4.7	3.4	2.9	3.9					

* Defunciones generales registradas el año respectivo y agrupadas en trienios por mil habitantes de la población estimada a mitad de ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información oficial de la Dirección General de Estadística y Censos.

es notoriamente elevada en una parte considerable de cantones, sobrepasado en algunos el 100 por ciento (Mora, San Ramón, Atenas, Naranjo, Alvarado, Barva, Liberia y Montes de Oro), tal como puede verse en el Cuadro 8. A pesar de ello en algunos de esos cantones, durante el trienio 1973-1975 se registraron tasas de mortalidad infantil que superaron ampliamente al promedio nacional (Los Chiles, Turrialba, Alvarado, El Guarco, Sarapiquí, Cañas, Nandayure, Cantón Central de Puntarenas, Osa, Aguirre, Parrita, Cantón Central de Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca y Guácimo); situación debida al elevado volumen de defunciones que ahí ocurrieron en el trienio anterior y que no lograron equipararse al nivel promedio nacional a pesar de la mayor intensidad de reducción mostrada.

En el resto de cantones, unos pocos muestran intensidades reducidas de disminución, manteniendo por esa razón tasas superiores al promedio nacional (Nicoya, Buenos Aires, Golfito, Coto Brus y Matina); y otros registran un aumento -sobre un volumen de defunciones ya elevado- en la frecuencia de decesos durante el trienio considerado (Upala, Guatuso, La Cruz y Talamanca).

En segundo lugar, el comportamiento de la mortalidad infantil cantonal en el penúltimo trienio considerado (1976-1978) varía en el ritmo de disminución de decesos con respecto a las frecuencias que mostró el trienio anterior (1973-1975) con relación al trasanterior (1970-1972), pero conserva la tendencia indicada líneas arriba. En efecto, en términos generales los ritmos de disminución en la frecuencia de decesos infantiles cantonales son de menor intensidad entre los trienios tercero y segundo (1976-1978/1973-1975) que entre el segundo y primero (1973-1975/1970-1972). Obviamente ello se debe a la drástica reducción experimentada anteriormente en una parte considerable de cantones del territorio nacional; sin embargo, el hecho que vale la pena destacar consiste en que en varios de esos cantones (Los Chiles, Turrialba, Oreamuno, Liberia, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cantón Central de Puntarenas, Pococí, Siquirres y Guácimo), la menor intensidad en la disminución arranca de una frecuencia de defunciones que ya estaba por encima del promedio nacional, dando por resultado la conservación de índices superiores a la media nacional aún en fechas recientes, cuando la cobertura institucional de salud tiende a expandirse y la eficacia de las acciones se ha mejorado.

En el resto de cantones que durante el penúltimo trienio (1976-1978) conservan frecuencias de mortalidad infantil superiores al promedio nacional, algunos registran una mayor intensidad en la reducción, pero dada su elevada frecuencia en el trienio anterior, no es suficiente para alcanzar la media nacional (Upala, Guatuso, El Guarco, Nicoya, Cañas, Nandayure, La Cruz, Buenos Aires, Osa, Golfito, Corredores, Cantón Central de Limón, Talamanca

CUADRO 8

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD INFANTIL*
 POR PROVINCIAS Y CANTONES
 1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	57.5	40.0	27.6	19.7	Oreamuno	81.3	48.2	31.2	17.3
San José	43.8	29.0	22.5	18.7	El Guarco	63.5	52.3	30.7	24.4
Cantón Central	41.5	28.0	21.7	20.4	Heredia	47.3	32.8	23.5	16.7
Escazú	39.2	26.6	29.8	19.2	Cantón Central	50.2	34.5	17.0	12.6
Desamparados	48.7	27.3	24.5	19.1	Barva	42.7	17.2	22.5	21.7
Puriscal	42.0	26.1	15.6	11.9	Santo Domingo	37.7	21.4	27.7	14.7
Tarrazú	34.9	19.0	18.9	13.1	Santa Bárbara	49.0	40.5	29.2	15.8
Aserrí	60.7	43.0	26.9	20.2	San Rafael	51.1	36.8	25.8	22.3
Mora	46.0	22.0	28.5	16.5	San Isidro	32.1	20.6	29.5	9.8
Goicoechea	36.1	27.5	22.6	16.9	Belén	44.6	27.6	22.1	11.1
Santa Ana	53.2	35.0	19.6	21.4	Flores	27.3	22.4	21.4	15.9
Alajuelita	49.0	31.4	26.8	25.0	San Pablo	44.1	34.5	26.3	23.2
Coronado	45.5	31.8	30.1	24.0	Sarapiquí	69.2	55.8	29.3	24.3
Acosta	58.3	33.6	24.2	21.1	Guanacaste	65.0	48.8	33.3	22.4
Tibás	33.4	20.5	14.1	16.4	Liberia	85.0	40.6	35.5	26.0
Moravia	33.4	26.6	18.5	22.5	Nicoya	57.7	57.1	35.5	20.8
Montes de Oca	34.1	29.4	18.1	15.0	Santa Cruz	53.9	41.2	31.1	26.8
Turrubares	56.0	39.7	27.8	24.0	Bagaces	64.1	42.2	34.0	21.4
Dota	35.4	40.9	17.6	12.3	Carrillo	75.8	38.0	36.5	22.2
Curridabat	41.4	27.1	31.0	19.6	Cañas	93.2	53.6	35.9	28.6
Pérez Zeledón	51.4	34.5	22.8	14.5	Abangares	59.9	37.1	25.6	17.9
León Cortés	59.3	33.9	27.6	12.6	Tilarán	42.4	47.5	27.3	19.0
Alajuela	53.3	36.2	24.1	16.8	Nandayure	70.9	64.9	38.1	10.6
Cantón Central	53.1	37.3	26.8	15.0	La Cruz	56.6	66.1	31.7	18.8
San Ramón	54.0	23.9	22.4	15.5	Hojancha	64.7	33.9	23.7	17.7
Grecia	46.6	27.0	13.0	10.2	Puntarenas	76.2	54.7	34.6	20.9
San Mateo	46.7	25.6	22.7	26.3	Cantón Central	97.4	53.9	38.6	22.2
Atenas	27.7	13.1	15.7	12.2	Esparza	50.1	33.8	21.5	14.5
Naranjo	56.8	24.7	18.6	19.8	Buenos Aires	59.2	57.6	39.6	20.8
Palmares	35.6	27.2	17.8	8.7	Montes de Oro	58.5	28.5	18.7	18.6
Poás	42.7	32.4	14.9	15.9	Osa	78.4	67.2	36.4	21.7
Orotina	65.1	45.3	22.6	22.4	Aguirre	76.9	50.8	25.5	21.0
San Carlos	60.1	33.7	20.4	14.0	Golfito	69.5	61.8	37.8	25.9
Alfaro Ruiz	48.0	36.9	16.3	19.2	Coto Brus	53.7	47.1	29.5	16.2
Valverde Vega	56.9	34.4	34.7	24.1	Parrita	91.6	61.6	26.4	16.8
Upala	57.4	61.6	33.6	31.0	Corredores	-	50.8	36.5	22.7
Los Chiles	63.8	48.7	32.9	17.5	Limón	85.9	65.1	43.4	28.5
Guatuso	55.2	71.9	58.3	39.7	Cantón Central	101.3	74.1	37.2	28.4
Cartago	63.7	41.8	29.6	20.3	Pocoef	79.3	58.3	44.3	22.8
Cantón Central	53.3	36.1	23.8	17.6	Siquirres	90.1	65.6	52.9	24.7
Paraíso	59.7	41.1	33.3	22.1	Talamanca	48.9	76.8	52.3	67.6
La Unión	45.9	28.5	28.9	22.6	Matina	55.6	50.1	41.7	20.3
Jiménez	74.2	38.2	43.0	28.5	Guácimo	94.1	56.0	44.9	26.9
Turrialba	73.8	52.7	33.1	18.7					
Alvarado	82.1	36.4	29.9	27.0					

* Defunciones de niños nacidos vivos, menores de un año de edad, registrados el año respectivo y agrupados en trienios por mil nacidos vivos registrados (inscritos) ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información oficial de la Dirección General de Estadística y Censos.

y Matina); y sólo en dos cantones (Valverde Vega y Jiménez) se observa un aumento en la frecuencia de defunciones con respecto a la que registraron el trienio anterior.

El valor de la relación entre las defunciones infantiles y el número de nacimientos registrados durante el último trienio (1979-1981) registra una notable disminución a escala nacional y en la mayor parte de cantones. A primera vista, el problema de la mortalidad infantil parecería reflejar una situación análoga a la que presentan los países del más alto desarrollo industrial. Esta impresión sin embargo, no necesariamente es correcta, a pesar del reconocimiento que tenemos de los esfuerzos efectivos desplegados por las instituciones del sector salud -particularmente del Ministerio de Salud por medio de los programas de salud rural y comunitaria, saneamiento ambiental, epidemiología y nutrición- debido a la poca consistencia que tal reflejo guarda, durante este trienio, con otras manifestaciones del desarrollo productivo nacional, la distribución del ingreso y el nivel de vida de la población;¹² debido además a la duda razonable que sugieren los registros de defunciones en algunos cantones del interior del país, al presentar tasas cuyos valores se ubican muy por debajo de la media nacional y de las tasas que registran los cantones que forman el área metropolitana de San José, en los que prevalecen mejores condiciones de vida;¹³ y debido también, en otros casos, a la mayor influencia que podría estar teniendo el repunte de la natalidad en el denominador de la tasa de defunciones infantiles.¹⁴ Para no desviarnos del análisis central del problema que nos ocupa, preferimos concentrar la atención en los valores de las tasas calculadas para el penúltimo trienio, a fin de no incurrir en un exagerado optimismo que eventualmente pudiera afectar la planificación sectorial de salud, a pesar de estar conscientes de que también podríamos estar incurriendo en una sobre-estimación de dicho problema.

De las tendencias descritas anteriormente puede inferirse que los cantones que actualmente muestran una distribución de defunciones infantiles proporcionalmente mayor a la pauta por el promedio nacional, presentan los rasgos siguientes:

a) Vienen arrastrando esa situación desde que la frecuencia media -a escala nacional- de decesos infantiles, comenzó su descenso progresivo durante el período considerado.

b) Tal arrastre se caracteriza por un virtual retraso en uno o más trienios con respecto a la disminución de frecuencias que muestra el promedio nacional en una fecha base.

c) De ahí que las tasas trienales de mortalidad infantil en los cantones cuyo índice es notoriamente superior al promedio nacional en el trienio 1976-1978, casi reflejen en ese momento la situación media del trienio

anterior (1973-1975), y que esos mismos cantones -y unos pocos más- durante el trienio 1973-1975, manifiesten claramente la situación que prevalecía a escala nacional durante el trienio trasanterior (1970-1972).

Tales inferencias, aparentemente de poca relevancia teórica, convergen sin embargo en una posible conclusión de estatuto sectorial: la planificación y ejecución de acciones en salud ha seguido pautas de distribución de recursos con orientación igualitaria, y, en consecuencia -dada la desigualdad de situaciones precedentes- no ha beneficiado con la misma oportunidad a las poblaciones y grupos etarios que viven en condiciones de mayor adversidad. Para que en estas poblaciones se hubiese disminuido efectivamente el riesgo de morir prematuramente, con una probabilidad semejante a la del resto de cantones que confluyen en las proximidades del promedio nacional, la planificación y ejecución de acciones de salud debería haberlas estimado prioritarias y haberles distribuido un porcentaje proporcionalmente mayor o más efectivo de recursos. Sin embargo, para que una orientación compensadora como la indicada fuera factible, la cooperación y coordinación -como funciones reguladoras de la acción integrada- entre las instituciones del sector, constituyen supuestos difícilmente sustituibles en el logro de dicho propósito.

3.2.3 La Mortalidad Neonatal y Fetal

Las huellas cuantificadas de los registros e índices trienales de defunción de niños menores de un mes (28 días) de edad y, parcialmente, de los nacidos muertos (mortalidad fetal), son relativamente semejantes a la tendencia de las defunciones infantiles expuesta, sólo que proporcionalmente aquéllas han disminuido menos que éstas (véase Cuadros 9 y 10), lo cual está relacionado con la observación internacional de que la mortalidad posneonatal disminuye antes que la neonatal. Sin embargo, la existencia de un probable subregistro -mayor en las defunciones fetales que en las neonatales, pero de efectos sinérgicos y de considerable magnitud en y entre ambas- no sólo podría estar afectando la interpretación de la semejanza sugerida, sino que además podría estar incidiendo en la determinación misma de las tasas de mortalidad infantil.

Para ilustrar brevemente la pertinencia de la posibilidad del subregistro de defunciones neonatales en un número considerable de cantones, aludiremos, por una parte, a la virtual norma internacional utilizada por la Oficina Panamericana de la Salud en sus estudios sobre mortalidad de la niñez indicando que "si la tasa de mortalidad infantil excedía de 50 por 1000 nacidos vivos, cabía esperar que la tasa neonatal llegaría por lo menos a 30 por 1000 nacidos vivos"¹⁵ (lo cual equivale a un 60 por ciento), y por otra parte, a la tendencia mostrada en los países industrialmente desarrollados, a una mayor partici-

CUADRO 9

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD NEONATAL*
POR PROVINCIAS Y CANTONES
1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	24.4	18.8	15.0	11.5	Oreamuno	39.2	25.2	17.0	10.0
San José	22.0	15.6	13.9	12.2	El Guarco	20.7	20.7	16.0	13.3
Cantón Central	25.3	16.1	14.1	14.4	Heredia	25.2	17.3	13.7	9.4
Escazú	20.8	13.3	16.5	12.1	Cantón Central	31.5	23.7	9.9	7.4
Desamparados	22.7	16.0	15.0	12.0	Barva	20.0	7.4	15.5	10.2
Puriscal	15.4	13.9	9.2	7.6	Santo Domingo	18.9	13.3	19.4	9.2
Tarrazú	18.2	8.4	14.2	9.2	Santa Bárbara	20.1	22.0	18.5	9.0
Aserrí	21.3	19.2	13.4	10.1	San Rafael	18.9	18.4	18.9	12.9
Mora	16.1	14.3	19.0	8.3	San Isidro	12.3	12.9	11.8	3.3
Goicoechea	19.8	18.1	15.5	12.2	Belén	19.1	16.9	12.3	6.7
Santa Ana	17.2	18.3	9.8	16.8	Flores	11.7	14.2	13.8	14.6
Alajuelita	24.7	14.5	18.7	16.0	San Pablo	25.5	15.1	13.1	18.5
Coronado	21.2	13.6	17.0	11.2	Sarapiquí	23.4	15.6	9.1	9.3
Acosta	21.0	15.6	9.4	12.5	Guanacaste	23.2	18.4	17.3	11.5
Tibás	19.7	10.8	9.5	9.9	Libería	41.1	17.1	19.9	11.7
Moravia	23.9	18.8	11.5	11.5	Nicoya	22.3	26.5	21.5	13.8
Montes de Oca	21.7	18.7	11.9	10.4	Santa Cruz	22.7	14.6	18.8	14.8
Turubares	20.8	22.3	12.7	24.0	Bagaces	19.8	14.5	15.1	9.5
Dota	19.3	18.2	7.0	3.1	Carrillo	32.2	14.0	14.3	14.4
Curridabat	25.7	13.1	20.5	15.1	Cañas	16.8	20.8	15.4	14.9
Pérez Zeledón	18.9	13.3	12.6	8.5	Abangares	21.7	11.7	8.9	6.6
León Cortés	25.8	17.9	11.8	7.2	Tilarán	13.4	17.3	14.8	9.5
Atajuela	21.7	15.9	12.0	9.6	Nandayure	22.5	27.3	23.3	4.0
Cantón Central	23.9	18.5	15.4	10.8	La Cruz	13.4	15.2	12.6	7.7
San Ramón	23.7	13.2	13.0	10.8	Hojancha	8.6	6.2	10.9	6.6
Grecia	19.0	15.3	7.0	6.6	Puntarenas	31.7	23.4	17.0	11.5
San Mateo	6.7	25.6	5.7	15.7	Cantón Central	40.9	28.2	21.1	13.0
Atenas	14.4	5.2	6.1	8.2	Esparza	22.5	15.1	7.8	8.6
Naranjo	22.6	13.7	11.5	13.4	Buenos Aires	18.9	13.2	13.1	9.0
Palmares	15.7	18.2	6.5	4.4	Montes de Oro	19.0	6.3	11.2	13.0
Poás	22.6	10.3	7.4	9.9	Osa	36.8	32.4	20.0	12.2
Crotina	40.3	17.6	15.1	11.9	Aguirre	29.2	19.9	18.7	12.6
San Carlos	23.3	15.1	10.4	8.3	Golfito	28.9	27.4	17.7	15.3
Alfaro Ruiz	22.0	22.1	4.7	15.4	Coto Brus	26.9	20.2	14.4	8.7
Valverde Vega	29.1	15.3	20.8	12.6	Parrita	34.5	19.0	12.2	8.4
Upala	11.9	14.6	10.6	6.4	Corredores	-	19.3	16.5	11.0
Los Chiles	15.3	19.7	8.4	5.5	Limón	29.6	28.7	21.6	14.4
Guatuso	17.2	16.9	22.8	20.6	Cantón Central	39.3	33.2	18.9	16.7
Cartago	25.1	22.5	16.2	11.7	Pococí	23.0	26.7	22.6	12.2
Cantón Central	20.3	22.5	13.6	10.8	Siquirres	28.8	31.0	32.0	14.5
Paraíso	22.8	19.3	21.3	13.1	Talamanca	20.7	32.9	16.2	16.0
La Unión	24.3	17.9	12.9	13.7	Matina	14.9	14.7	18.9	11.9
Jiménez	28.5	16.8	23.7	12.8	Guácimo	35.3	24.9	21.6	10.1
Turrialba	26.7	27.9	17.7	10.5					
Alvarado	30.6	22.5	16.6	12.6					

* Defunciones de niños nacidos vivos, de menos de 28 días de edad, registrados el año respectivo y agrupados en trienios, por mil nacidos vivos registrados (inscritos) en ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información oficial de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 10

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD FETAL*
POR PROVINCIAS Y CANTONES
1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	14.8	12.3	11.2	9.2	Oreamuno	24.5	20.1	25.2	13.6
San José	10.8	10.4	11.0	9.7	El Guarco	20.1	23.4	17.2	11.7
Cantón Central	13.5	11.7	11.7	10.2	Heredia	12.4	16.3	11.4	10.0
Escazú	11.8	11.1	9.8	8.5	Cantón Central	16.5	23.7	11.7	9.9
Desamparados	10.0	12.5	10.6	11.3	Barva	7.8	9.8	9.9	11.5
Puriscal	9.0	6.7	11.0	6.5	Santo Domingo	7.9	15.5	8.2	7.1
Tarrazú	18.2	12.7	3.1	6.5	Santa Bárbara	11.3	11.6	14.6	12.8
Aserri	9.6	10.4	13.9	10.5	San Rafael	13.3	7.4	12.9	8.2
Mora	8.0	4.4	8.3	7.2	San Isidro	12.3	23.2	13.8	8.2
Goicoechea	9.4	10.8	10.7	9.0	Belén	12.7	20.0	13.5	12.2
Santa Ana	12.0	8.7	10.5	15.1	Flores	11.7	14.2	9.2	10.6
Alajuelita	12.6	11.7	8.5	11.6	San Pablo	13.9	17.2	11.5	13.9
Coronado	8.6	8.5	16.4	10.2	Sarapiquí	10.2	13.4	11.2	9.3
Acosta	10.5	3.3	5.5	8.6	Guanacaste	11.9	7.9	9.5	7.1
Tibás	9.9	12.0	12.0	7.9	Liberia	22.6	5.1	13.6	10.5
Moravia	9.4	8.4	7.5	9.8	Nicoya	11.8	13.2	10.9	5.4
Montes de Oca	11.2	13.5	10.8	8.1	Santa Cruz	8.2	6.2	7.8	6.4
Turrubares	8.0	7.4	7.6	6.0	Bagaces	8.5	3.6	3.8	4.7
Dota	25.7	22.7	14.1	0.0	Carrillo	10.7	4.1	7.2	9.2
Curridabat	9.2	10.5	8.8	7.3	Cañas	20.3	6.0	15.4	7.7
Pérez Zeledón	7.2	5.0	12.1	10.1	Abangares	11.3	5.3	2.2	3.8
León Cortés	16.7	12.0	11.8	5.4	Tilarán	8.9	12.1	5.5	8.0
Alajuela	16.1	12.7	10.0	8.3	Nandayure	13.0	17.1	10.6	6.6
Cantón Central	20.2	18.9	11.6	9.9	La Cruz	1.4	3.4	8.4	5.8
San Ramón	15.8	10.4	8.2	6.7	Hojancha	4.3	3.1	5.5	4.4
Grecia	15.3	12.6	10.5	10.5	Puntarenas	18.2	13.2	12.7	9.4
San Mateo	13.3	8.5	28.4	10.5	Cantón Central	27.0	15.2	14.0	10.7
Atenas	6.2	6.5	3.6	8.2	Esparza	9.2	10.5	6.8	8.6
Naranjo	21.4	11.0	7.7	7.0	Buenos Aires	6.9	4.0	10.4	7.2
Palmares	18.9	10.2	11.2	6.5	Montes de Oro	11.7	1.6	1.9	7.4
Poás	18.8	7.4	17.3	6.9	Osa	18.2	12.8	13.2	10.9
Orotina	15.5	12.6	5.6	4.5	Aguirre	14.8	10.3	12.7	9.8
San Carlos	17.4	13.5	10.2	8.8	Golfito	18.3	18.8	12.7	7.8
Alfaro Ruiz	14.0	12.3	18.6	9.6	Coto Brus	13.0	15.6	10.4	8.7
Valverde Vega	23.6	11.5	8.3	8.0	Parrita	19.5	10.9	10.2	13.2
Upala	4.0	4.6	7.1	4.0	Corredores	-	16.1	18.1	8.7
Los Chiles	5.1	6.2	2.5	3.7	Limón	18.5	13.2	10.0	7.0
Guatuso	3.4	2.8	15.6	12.7	Cantón Central	27.8	20.7	11.9	7.1
Cartago	21.9	17.8	14.3	11.1	Pococí	15.8	10.0	9.8	9.5
Cantón Central	18.7	17.5	16.2	10.1	Siquirres	16.5	8.9	10.5	2.6
Paraiso	37.4	24.8	12.0	14.9	Talamanca	3.0	6.9	7.2	5.9
La Unión	15.7	14.5	9.0	11.1	Matina	8.9	7.8	8.3	7.0
Jiménez	16.3	9.3	6.5	10.8	Guácimo	9.2	8.0	6.7	7.6
Turrialba	19.6	16.1	11.1	9.1					
Alvarado	20.9	15.6	16.6	14.4					

* Número de productos de la concepción (nacidos muertos) registrados el año respectivo y agrupados en trienios, por mil nacidos vivos registrados (inscritos) en ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información oficial de la Dirección General de Estadística y Censos.

pación de las tasas de defunciones neonatales en las tasas de defunciones infantiles, en forma relativamente proporcional al mayor descenso de estas últimas.¹⁶

Al reexaminar comparativamente las tasas de defunción infantil y la participación porcentual de las tasas de defunciones neonatales en aquéllas, por cantones, en el primero y último trienios considerados, destacan aspectos como los siguientes:

a) En el primer trienio (1970-1972) un poco menos de las dos terceras partes de cantones (49/79) reportaban tasas de mortalidad infantil con valores de 50 y más defunciones por mil nacimientos; sin embargo la participación porcentual de la mortalidad neonatal en estos cantones (al inverso de lo esperado de acuerdo a la norma indicada) fue sumamente baja, distribuyéndose de la siguiente manera: i) En 7 cantones (8.9 por ciento del total) era inferior al 30 por ciento; ii) en 27 cantones (34.2 por ciento del total) era entre 30 y 39 por ciento; iii) en 11 cantones (13.9 por ciento del total) era entre 40 y 49 por ciento; iv) en 2 cantones (2.5 por ciento del total) era entre 50 y 59 por ciento; y v) sólo en otros 2 cantones, la participación de la mortalidad neonatal era entre 60 y 69 por ciento.

b) Al observar con mayor detenimiento, la composición interna del grupo de cantones que en el primer trienio reportaron tasas de mortalidad infantil de 50 y más defunciones por mil nacimientos, la baja participación de las defunciones neonatales tiende a manifestarse con mayor regularidad en los cantones de más altos índices de mortalidad infantil: i) de 24 cantones que reportaron tasas de mortalidad infantil entre 50 y 59 defunciones por mil nacimientos, 3 muestran una participación de las defunciones neonatales inferior al 30 por ciento, 13 entre 30 y 39 por ciento, 5 entre 40 y 49 por ciento, 2 entre 50 y 59 por ciento, y sólo 1 cantón entre 60 y 69 por ciento; ii) de 9 cantones que presentaron tasas de mortalidad infantil entre 60 y 69 por mil nacimientos, 2 muestran una participación de las defunciones neonatales inferior al 15 por ciento, 5 entre 30 y 29 por ciento, 1 entre 40 y 49 por ciento, y 1 entre 60 y 69 por ciento; iii) de 7 cantones que presentaron tasas de mortalidad infantil entre 70 y 79 por mil nacimientos, 1 muestra una participación de las defunciones neonatales inferior al 30 por ciento, 3 entre 30 y 39 por ciento, y el resto (3) no alcanza el 50 por ciento; iv) en 3 cantones que reportaron tasas de mortalidad infantil entre 80 y 89 por mil nacimientos, la participación de las defunciones neonatales se ubica entre 30 y 49 por ciento; v) en 6 cantones que reportaron tasas de mortalidad infantil de 90 y más por mil nacimientos, la participación de las defunciones neonatales no alcanzó el 50 por ciento.

c) En el último trienio (1979-1981) la mitad de los cantones (40/80) presentaron tasas de mortalidad infantil inferiores a 20 por mil nacimientos

registrados; sin embargo, la participación de las defunciones neonatales en estos mismos cantones, no mostró valores altos ni regulares como podría haberse esperado, sino que la participación se manifestó de la siguiente manera: i) en 20 cantones (25 por ciento del total), la participación de las defunciones neonatales no alcanzó el 60 por ciento; ii) en 13 cantones (16.2 por ciento del total) fue entre 60 y 69 por ciento; y iii) sólo en 7 cantones (8.8 por ciento del total) tal participación fue de 70 por ciento y más.

d) Revisando con mayor detalle la composición del grupo de cantones cuyas tasas de mortalidad infantil fueron inferiores a 20 por mil nacimientos, en este último trienio, puede observarse que: i) de 19 cantones que registraron tasas de mortalidad infantil entre 16 y 19 por mil, en 10 las defunciones neonatales no alcanzaron el 60 por ciento de participación, en 5 la participación fue entre 60 y 69 por ciento, y sólo en 4 la participación fue de 70 por ciento y más; ii) de 15 cantones que registraron tasas de mortalidad infantil entre 12 y 15 por mil, en 7 las defunciones neonatales no alcanzaron el 60 por ciento de participación, en 5 la participación fue entre 60 y 69 por ciento, y sólo en 3 la participación fue de 70 por ciento y más; iii) de 6 cantones que presentaron tasas de mortalidad infantil entre 8 y 11 por mil, en 3 las defunciones neonatales no alcanzaron el 60 por ciento, y en el resto apenas alcanzaron una participación entre 60 y 69 por ciento.

La mención e ilustración de un probable subregistro de las defunciones neonatales no tiene como propósito interrogar la serie histórica de valores alcanzados en el descenso de la mortalidad infantil, ya que no obstante su eventual demostración, tal deficiencia no constituye una particularidad del registro costarricense, sino que a escala mundial habría que considerarlo relativamente habitual, con el atenuante de ser menos alto aquí, que en la mayoría de países de América Latina y aún de países industrialmente más desarrollados.¹⁷ Persigue, en cambio, advertir acerca de la calidad del registro de los hechos vitales -la mortalidad en este caso- y de sus fuentes primarias (los certificados de defunción y las estadísticas hospitalarias), cuyo no mejoramiento progresivo en los momentos de mayor desarrollo social, amplía el riesgo de subestimar aspectos esenciales para elevar las expectativas efectivas de vida de la población y de elaborar planes de salud no ajustados a la realidad. Tal advertencia está relacionada con las posibles causas y consecuencias del subregistro de defunciones neonatales y fetales, entre las que además del subregistro abierto o no inscripción del suceso, destaca la tendencia a confundir ambos términos¹⁸ y a no incluir datos básicos para la planificación en salud, como el peso al nacer, el orden del nacimiento, la edad de la madre y las causas asociadas de defunción. Al confundir ambos términos, tiende a generarse un subregistro de las defunciones neonatales si el registro de las defunciones fetales -habitualmente subinformadas- de por sí no está considerando todas las muertes de los productos de la concepción (independientemente de la duración del embarazo), en la medida que a los niños nacidos

vivos que inmediatamente después (minutos u horas) fallecieron, se les pueda registrar como defunciones fetales o como "mortinatos". Las consecuencias de confusiones como esas, afectan la tasa de mortalidad infantil y, lo que es peor, ocultan los antecedentes de la defunción, a menudo relacionados con la inmadurez, el bajo peso al nacer y el déficit de salud y de nutrición de la madres.

3.3 Causas Finales de los Decesos Infantiles

Para ampliar el significado de la mortalidad excedente, calculamos las tasas de mortalidad infantil por mil nacidos vivos, según causas finales de los decesos registrados en el penúltimo trienio considerado (1976-1978) en aquellos cantones cuya frecuencia de muertes infantiles fue notoriamente superior al promedio nacional.

3.3.1 Predominio de Causas Finales Prevenibles y Erradicables

En el Cuadro 11 se presenta la distribución de las tasas trienales de ocurrencia de diez grandes causas finales de decesos infantiles, en los treinta cantones de frecuencia de mortalidad infantil superior al promedio nacional.

Si se toma como criterio de referencia analítica la frecuencia media nacional de defunciones, según el ordenamiento de causas finales indicado en el Cuadro 7, hay por lo menos tres consideraciones que merecen destacarse en torno al comportamiento de las defunciones infantiles:

a) En todos los cantones seleccionados las tasas trienales por *enfermedades infecciosas y parasitarias* son notablemente superiores a la tasa media nacional de defunciones infantiles por esa causa, 17 cantones casi duplican la media nacional, nueve la duplican ampliamente, dos la triplican y uno la cuadruplica.

b) Las tasas trienales por deficiencia nutricional, inmadurez y afecciones anóxicas e hipóxicas -componentes causales altamente relacionados entre sí-¹⁹ son superiores a la media nacional en la mitad, aproximadamente, de los cantones seleccionados. Esa participación posiblemente sería mayor -y el desbordamiento de la media sería más alto- si se lograra mejorar la calidad del diagnóstico de las defunciones en aquellos cantones donde justamente las tasas por "síntomas y estados morbosos mal definidos" quintuplican la media nacional, y en los que las causas por deficiencia nutricional, inmadurez o por afecciones anóxicas e hipóxicas registran valores bajos con respecto a la media nacional.

CUADRO 11

TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD INFANTIL POR DIEZ GRANDES GRUPOS DE CAUSAS FINALES, EN CANTONES SELECCIONADOS 1976-1978

	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6	Grupo 7	Grupo 8	Grupo 9	Grupo 10
COSTA RICA	5.9	1.0	2.4	4.6	0.6	1.1	4.2	3.4	1.3	2.3
Upala	13.1	0.4	0.4	2.1	0.0	0.4	1.4	2.1	1.8	11.7
Los Chiles	11.8	0.0	0.0	1.7	0.0	0.0	0.0	3.4	0.8	15.2
Guatuso	22.8	0.0	1.4	7.1	0.0	0.0	2.8	8.5	1.4	12.8
Paraiso	9.3	0.0	2.3	4.2	1.9	1.4	4.6	2.8	0.9	4.6
Jiménez	9.7	0.0	5.4	8.6	1.1	2.2	3.2	3.2	1.1	6.5
Turrialba	8.7	0.3	4.2	5.6	0.3	1.3	4.2	4.2	2.1	1.9
Alvarado	6.6	0.0	3.3	3.3	1.7	1.7	3.3	5.0	3.3	1.7
Oreamuno	8.2	1.6	2.7	3.5	1.1	0.0	4.9	2.7	2.2	2.2
El Guarco	8.6	0.0	0.6	3.7	0.0	1.2	8.0	4.9	1.2	2.5
Sarapiquí	9.8	0.7	1.4	2.8	0.0	0.0	4.9	2.1	3.5	2.8
Liberia	10.6	2.3	3.3	6.3	0.3	0.7	3.6	3.6	1.7	1.3
Nicoya	8.7	0.0	3.7	3.7	1.6	1.6	4.4	2.8	2.5	5.6
Santa Cruz	10.2	0.0	4.5	3.7	0.0	2.0	2.9	3.7	0.0	2.9
Bagaces	8.8	0.0	1.3	2.5	0.0	1.3	5.0	6.3	2.5	6.3
Carrillo	13.6	0.7	2.9	3.6	0.0	1.4	2.9	3.6	2.1	4.3
Cañas	7.1	1.9	1.9	4.5	0.0	2.6	5.8	6.4	1.9	3.2
Nandayure	7.4	1.1	2.1	5.3	3.2	2.1	3.2	4.2	1.1	3.2
La Cruz	8.4	1.2	1.2	2.4	0.0	0.0	1.2	5.4	0.6	11.3
C.C. Puntarenas	8.7	1.3	2.8	6.3	0.5	0.9	5.7	4.9	2.0	4.6
Buenos Aires	12.7	0.4	2.3	1.9	0.0	1.5	3.5	4.6	1.2	6.9
Osa	8.4	1.6	5.2	3.6	0.0	2.0	1.6	4.8	0.4	7.6
Golfito	9.3	1.2	4.6	2.7	1.2	1.2	3.5	3.1	3.1	6.9
Coto Brus	7.0	1.0	2.7	3.0	1.0	1.3	2.0	5.4	1.3	4.0
Corredores	12.6	1.3	1.6	1.6	0.6	1.6	2.9	4.8	1.3	7.1
C.C. Limón	9.4	2.3	5.3	5.3	0.6	2.5	3.1	2.9	3.1	2.7
Pococí	15.0	0.9	1.5	10.1	0.3	0.9	4.6	4.6	1.5	4.9
Siquirres	12.1	3.1	9.4	6.3	1.6	2.1	4.7	6.8	1.6	2.6
Talamanca	10.8	2.7	0.9	0.9	0.0	0.0	3.6	24.4	0.0	9.0
Matina	9.1	3.8	3.0	2.3	0.0	3.0	3.8	6.8	1.5	7.6
Guácimo	15.8	0.0	1.7	5.0	0.8	0.8	5.0	2.5	2.5	10.8

Grupo 1: Enfermedades infecciosas y parasitarias: incluye los dígitos 000-136 del Código de Clasificación Internacional de Causas de Mortalidad, Revisión de 1965.

Grupo 2: Deficiencia nutricional: incluye códigos 260-269.

Grupo 3: Inmadurez: incluye código 777.

Grupo 4: Afecciones anóxicas e hipóxicas: incluye código 776.

Grupo 5: Incluye las siguientes afecciones: maternas, códigos 760-763; parto distócico y lesiones durante el nacimiento, códigos 764-768, 774; otras complicaciones del embarazo y del parto, código 769; afecciones de la placenta y del cordón umbilical, códigos 770-771.

Grupo 6: Enfermedad hemolítica y otras afecciones del recién nacido: incluye códigos 774-775,778.

Grupo 7: Anomalías congénitas: incluye códigos 740-759.

Grupo 8: Enfermedades del aparato respiratorio: incluye códigos 460-519.

Grupo 9: Incluye las siguientes afecciones: Tumores, códigos 140-209, 227-239; enfermedades de las glándulas endocrinas y del metabolismo, códigos 240-258, 270-279; anemias y otras enfermedades de la sangre y órganos hematopoyéticos, códigos 280-289; enfermedades del sistema nervioso y órganos de los sentidos, códigos 320-389; enfermedades del aparato circulatorio, códigos 390-458; enfermedades del aparato digestivo: incluye códigos 520-577; otras enfermedades: incluye códigos 580-629, 680-709, 710-738.

Grupo 10: Síntomas y estados morbosos mal definidos: incluye códigos 780-792, 795-796.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos (Tabulaciones no publicadas) de 1976, 1977 y 1978.

c) El resto de causas pueden ordenarse en dos grandes grupos por su afinidad y relaciones de interdependencia. Uno formado por las afecciones transmitidas por la madre, las afecciones y lesiones ocurridas durante el embarazo y el parto, así como por "otras enfermedades del recién nacido" y por las "anomalías congénitas". En este grupo vale la pena destacar que 19 de los 30 cantones seleccionados registraron una tasa superior al promedio nacional en "otras enfermedades del recién nacido", y sólo en una tercera parte de dichos cantones se registraron tasas superiores para las otras dos causas. La menor participación cantonal en este grupo posiblemente está asociada a problemas de subdiagnóstico y de subregistro de defunciones neonatales. En el segundo grupo, formado por las enfermedades del aparato respiratorio y por "otras enfermedades sistémicas" (en el que se incluyen las enfermedades del sistema nervioso, digestivo, circulatorio, etc.), la participación cantonal con respecto a la tasa trienal media del país, se comporta de la siguiente manera: en 21 cantones (más de dos terceras partes de los cantones considerados) la tasa trienal de defunciones por enfermedades del aparato respiratorio fue superior a la media nacional. De esos 21 cantones, 12 desbordaron la media sin duplicarla, siete la duplicaron, uno la triplicó y otro la desbordó ocho veces.

De las breves consideraciones expuestas puede concluirse un enunciado preliminar de importancia sectorial:

El riesgo de enfermar y de morir antes de cumplir un año de edad para los niños de los cantones seleccionados, es notoriamente más alto que para el promedio de niños que residen en el resto del territorio nacional. Empíricamente dicho riesgo está compuesto por la incidencia de enfermedades y afecciones que siguen un orden relacionado, simultáneamente, con la magnitud de mayor a menor de sus valores y con la factibilidad de su prevención y erradicación.

En primer lugar por las enfermedades infecciosas y parasitarias, y dentro de éstas los componentes más importantes del riesgo están determinados -tal como se muestra en el Cuadro 12- por la enfermedad diarreica (de alta incidencia en todos -menos tres- los cantones seleccionados), la gastroenteritis (predominante en veinticinco de treinta cantones) y las septicemias (de registros superiores en cuatro quintas partes de los cantones seleccionados), así como por las enfermedades del aparato respiratorio, cuyas tasas trienales en los componentes de "neumonía e influencias" y "resto de enfermedades respiratorias" (que se observan en el Cuadro 13) son superiores a los promedios nacionales en 50 y 80 por ciento respectivamente, de los cantones considerados.

En segundo lugar, por el conjunto de afecciones relacionadas con el estado nutricional del niño y de la madre; a saber, deficiencia nutricional, inmadurez y afecciones anóxicas e hipóxicas; grupo que en conjunto genera

CUADRO 12

TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD INFANTIL SEGUN PRINCIPALES
COMPONENTES DEL GRUPO DE ENFERMEDADES INFECCIOSAS
Y PARASITARIAS EN CANTONES SELECCIONADOS
1976-1978

(Por mil nacidos vivos)

	Total	Enfermedad diarréica	Gastroenteritis	Tétanos	Septicemias	Resto
COSTA RICA	5.9	1.9	1.8	0.4	1.1	0.7
Upala	13.1	3.5	4.2	1.1	0.7	3.5
Los Chiles	11.8	7.6	2.5	-	0.8	0.8
Guatuso	22.8	5.7	7.1	1.4	1.4	7.1
Paraíso	9.3	1.4	2.3	0.5	3.7	1.4
Jiménez	9.7	4.3	1.1	1.1	-	3.2
Turrialba	8.7	3.4	2.4	0.5	1.6	0.8
Alvarado	6.6	5.0	1.6	-	-	-
Oreamuno	8.2	2.7	2.7	-	2.7	-
El Guarco	8.6	2.5	5.5	-	0.6	-
Sarapiquí	9.8	2.1	4.2	-	1.4	2.1
Liberia	10.6	6.3	2.0	1.0	0.7	0.7
Nicoya	8.7	1.9	2.2	-	2.5	2.2
Santa Cruz	10.2	2.9	2.9	0.4	3.7	0.4
Bagaces	8.8	1.3	5.0	-	-	2.5
Carrillo	13.6	4.3	6.4	0.7	2.1	-
Cañas	7.1	2.6	2.6	0.6	-	1.3
Nandayure	7.4	-	4.2	-	3.2	1.1
La Cruz	8.4	3.6	3.0	0.6	-	1.2
C.C. Puntarenas	8.7	2.8	2.8	1.3	0.9	0.8
Buenos Aires	12.7	1.9	4.6	2.7	1.9	1.5
Osa	8.4	2.4	2.0	2.4	0.4	1.2
Golfito	9.3	4.2	1.5	-	1.9	1.5
Coto Brus	7.0	1.0	2.7	1.0	1.3	1.0
Corredores	12.6	1.9	6.1	1.3	1.3	1.9
C.C. Limón	9.4	3.5	1.6	0.2	2.5	1.6
Pococí	15.0	4.9	4.6	1.5	3.7	0.3
Siquirres	12.1	4.2	2.6	0.5	4.2	0.5
Talamanca	10.8	5.4	3.6	-	1.8	-
Matina	9.1	4.5	3.8	-	0.8	-
Guácimo	15.8	6.7	1.7	4.2	1.7	1.7

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos (tabulaciones no publicadas) de 1976, 1977 y 1978.

CUADRO 13

TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD INFANTIL SEGUN PRINCIPALES
COMPONENTES DEL GRUPO DE ENFERMEDADES DEL APARATO
RESPIRATORIO EN CANTONES SELECCIONADOS
1976-1978

(Por mil nacidos vivos)

	Total	Neumonías e influenza	Resto
COSTA RICA	3.4	2.6	0.8
Upala	2.1	1.1	1.1
Los Chiles	3.4	1.7	1.7
Guatuso	8.5	1.4	7.1
Paraíso	2.8	2.3	0.5
Jiménez	3.2	—	3.2
Turrialba	4.2	2.9	1.3
Alvarado	5.0	1.7	3.3
Oreamuno	2.7	2.2	0.5
El Guarco	4.9	3.7	1.2
Sarapiquí	2.1	2.1	—
Liberia	3.6	3.3	0.3
Nicoya	2.8	2.2	0.6
Santa Cruz	3.7	2.1	1.6
Bagaces	6.3	5.0	1.3
Carrillo	3.6	2.9	0.7
Cañas	6.4	3.8	2.6
Nandayure	4.2	2.1	2.1
La Cruz	5.4	3.6	1.8
C.C. Puntarenas	4.9	2.8	2.1
Buenos Aires	4.6	3.1	1.5
Osa	4.8	3.6	1.2
Golfito	3.1	1.9	1.2
Coto Brus	5.4	4.0	1.3
Corredores	4.9	3.6	1.3
C.C. Limón	2.9	1.7	1.2
Pococí	4.6	2.8	1.8
Siquirres	6.8	6.3	0.5
Talamanca	24.4	18.1	6.3
Matina	6.8	4.5	2.3
Guácimo	2.5	0.8	1.7

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos (tabulaciones no publicadas) de 1976, 1977 y 1978.

tasas superiores al promedio nacional en 50 por ciento de los cantones seleccionados. Al incluir en este grupo como posible componente de afecciones análogas a una parte del valor de las tasas de defunción por "síntomas y estados morbosos mal definidos" -equivalente al exceso de defunciones registradas en esta categoría, con respecto al promedio nacional- la participación de los cantones seleccionados se ampliaría hasta 90 por ciento.

En tercer lugar, por el grupo de afecciones que transmite la madre, los problemas del embarazo, las complicaciones del parto, las afecciones de la placenta y el cordón umbilical, el parto distócico y las lesiones ocurridas durante el nacimiento. Asimismo por el grupo de enfermedades del recién nacido (enfermedad hemolítica del recién nacido y otras), y por el grupo de anomalías congénitas (del sistema nervioso, aparatos circulatorio, respiratorio, digestivo, genitourinario, osteomuscular y otras anomalías). Se incluye también en este rango, el grupo de otras enfermedades sistémicas, tales como tumores, enfermedades de las glándulas endocrinas y del metabolismo, anemias y otras enfermedades de la sangre y de los órganos hematopoyéticos, enfermedades de los órganos de los sentidos, del aparato circulatorio y digestivo, y otras enfermedades.

3.4 Las Defunciones de Niños de 1 a 14 Años de Edad

A partir del primer año de vida, hasta los 30-35 años de edad aproximadamente, el riesgo de muerte prematura se reduce bruscamente, con respecto a la tasa de mortalidad general. Sobre esa reducción, cuya magnitud general se asocia al mayor desarrollo de la capacidad biológica para sobrevivir y adaptarse a las circunstancias del medio, se inscribe la mayor o menor disminución del riesgo de morir dentro de la magnitud general ya reducida. En Costa Rica, a escala nacional, tanto la reducción como la disminución del riesgo de morir después del primer año de vida y antes de cumplir los 15 años de edad ha aumentado notablemente a lo largo de los cuatro trienios considerados.

En el grupo de 1 a 4 años de edad, durante el primer trienio, el riesgo de morir, estaba reducido en 12 veces con relación a la tasa de mortalidad general de esos tres años. El segundo trienio registró una reducción correspondiente a 19 veces, el tercero a 29 y el cuarto a 34. La disminución media entre el cuarto y el primer trienio fue de 183.3 por ciento. En el grupo de 5 a 9 años de edad, la reducción del riesgo de morir era de 40 veces respecto a la tasa de mortalidad general en el primer trienio, de 55 en el segundo, de 71 en el tercero y de 82 en el cuarto. La disminución entre los trienios cuarto y primero fue de 105 por ciento. En el grupo de 10 a 14 años de edad la reducción en el primer trienio correspondió a 76 veces menos la tasa de mortalidad general, a 72 en el segundo, a 71 en el tercero y a 68 en el cuarto. La disminución media en este caso fue de signo negativo con respecto a la

tasa de mortalidad general, por cuanto las defunciones en este grupo de edad ya eran bajas en el primer trienio (0.08 por mil habitantes) y se redujeron a 0.06 por mil habitantes en el último, mientras que la tasa de mortalidad general pasó de 6.1 a 4.1 por mil habitantes en ese mismo período de tiempo.

Aún cuando a escala nacional se observa la notable tendencia de reducción (bio-social) y de disminución (social inducida), del riesgo de morir antes de cumplir los 15 años de edad, las diferencias en los ritmos de reducción y de disminución entre cantones del territorio nacional continúan manifestándose como invariante relativa de los aspectos anteriormente analizados. En los Cuadros 14, 15 y 16 pueden observarse las diferencias con respecto a la media nacional, en la mayor parte de cantones que también han mostrado altos índices de defunción en los estadios iniciales de la vida.

3.5 La Esperanza de Vida al Nacer

Por último, entre las implicaciones más importantes de la mayor o menor vulnerabilidad al riesgo de morir prematuramente, está la esperanza de vida al nacer. En el Cuadro 17 se resumen las estimaciones hechas por el Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) sobre la esperanza de vida al nacer para la población nacional, distribuida por regiones y sexo en quinquenios, a partir de los años 1970-1975, hasta los años 1995-2000.

Con todas las limitaciones que podrían suponer los factores que intervienen en el cálculo de este indicador -sobre todo los que impiden mayores desagregaciones territoriales válidas- en el cuadro indicado pueden observarse algunos rasgos diferenciales que avalan las consideraciones anteriormente expuestas:

a) Sólo en la región central, en la que reside un poco más de la mitad de la población nacional, se supera la media nacional de esperanza de vida al nacer. Se estima que a lo largo de las tres décadas, entre 1970 y el año 2000, la población de ambos sexos de esta región ganará alrededor de 4.02 años y se aumentará levemente la diferencia de expectativas de vida por sexo -favorable a la población de sexo femenino- de 4.14 años a 4.75 años.

b) En las regiones Pacífico Norte, Pacífico Centro, Pacífico Sur, y región Norte, la esperanza de vida es inferior a la media nacional y se estima que la población de ambos sexos ahí residente, ganará 6.30 años de vida al finalizar el segundo milenio contemporáneo, así como aumentará la diferencia de expectativas de vida -favorable para el sexo femenino- de 3.78 años a 5.59 años.

c) En la región Atlántica (en la que se ubica la población de la provincia de Limón) la esperanza de vida para la población de ambos sexos ahí residente

CUADRO 14

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD DE NIÑOS
DE 1-4* AÑOS DE EDAD, POR PROVINCIAS Y CANTONES
1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	0.53	0.26	0.15	0.12	Oreamuno	0.53	0.37	0.12	0.22
San José	0.34	0.15	0.10	0.08	El Guarco	0.73	0.21	0.21	0.19
Cantón Central	0.20	0.09	0.08	0.07	Heredia	0.37	0.14	0.11	0.08
Escazú	0.49	0.16	0.17	0.13	Cantón Central	0.26	0.10	0.08	0.08
Desamparados	0.38	0.14	0.10	0.07	Barva	0.29	0.10	0.18	0.08
Puriscal	0.61	0.19	0.10	0.06	Santo Domingo	0.29	0.07	0.03	0.08
Tarrazú	0.30	0.09	0.04	0.11	Santa Bárbara	0.36	0.15	0.14	0.05
Aserrí	0.68	0.29	0.15	0.15	San Rafael	0.20	0.10	0.06	0.04
Mora	0.61	0.40	0.03	0.11	San Isidro	0.39	0.16	0.21	0.00
Goicoechea	0.12	0.08	0.06	0.07	Belén	0.22	0.08	0.14	0.10
Santa Ana	0.33	0.13	0.04	0.10	Flores	0.12	0.05	0.05	0.00
Alajuelita	0.56	0.11	0.08	0.08	San Pablo	0.13	0.20	0.05	0.22
Coronado	0.21	0.12	0.09	0.14	Sarapiquí	1.97	0.46	0.28	0.17
Acosta	0.64	0.52	0.15	0.14	Guanacaste	0.60	0.37	0.16	0.13
Tibás	0.15	0.12	0.13	0.08	Liberia	1.07	0.33	0.16	0.18
Moravia	0.27	0.15	0.09	0.07	Nicoya	0.54	0.37	0.13	0.10
Montes de Oca	0.18	0.02	0.10	0.07	Santa Cruz	0.35	0.30	0.08	0.11
Turrubares	0.73	0.62	0.06	0.06	Bagaces	0.39	0.20	0.09	0.15
Dota	0.14	0.15	0.00	0.07	Carrillo	0.61	0.40	0.22	0.13
Curridabat	0.11	0.06	0.04	0.05	Cañas	0.50	0.13	0.23	0.15
Pérez Zeledón	0.63	0.31	0.14	0.10	Abangares	0.50	0.25	0.08	0.15
León Cortés	1.10	0.26	0.25	0.12	Tilarán	0.33	0.23	0.24	0.04
Alajuela	0.51	0.28	0.16	0.14	Nandayure	1.01	0.56	0.13	0.05
Cantón Central	0.40	0.22	0.11	0.07	La Cruz	1.13	1.17	0.36	0.23
San Ramón	0.32	0.12	0.04	0.08	Hojancha	3.27	0.62	0.19	0.18
Grecia	0.41	0.14	0.09	0.08	Puntarenas	0.95	0.45	0.26	0.15
San Mateo	0.16	0.00	0.11	0.10	Cantón Central	0.74	0.32	0.17	0.11
Atenas	0.17	0.03	0.05	0.05	Esparza	0.53	0.13	0.10	0.02
Naranjo	0.40	0.21	0.06	0.13	Buenos Aires	1.64	0.62	0.46	0.23
Palmares	0.26	0.11	0.06	0.10	Montes de Oro	0.71	0.28	0.09	0.00
Poás	0.19	0.06	0.06	0.00	Osa	0.92	0.58	0.28	0.09
Orotina	0.50	0.08	0.15	0.11	Aguirre	1.40	0.56	0.17	0.06
San Carlos	0.60	0.21	0.16	0.11	Golfito	0.89	0.45	0.31	0.23
Alfaro Ruiz	0.50	0.15	0.00	0.05	Coto Brus	1.18	0.66	0.29	0.24
Valverde Vega	0.18	0.08	0.11	0.13	Parrita	1.05	0.57	0.30	0.14
Upala	1.89	1.94	0.78	0.86	Corredores	-	0.39	0.43	0.20
Los Chiles	2.71	1.19	0.97	0.34	Limón	1.11	0.54	0.29	0.24
Guatuso	0.88	0.61	0.42	0.27	Cantón Central	0.86	0.51	0.29	0.25
Cartago	0.47	0.24	0.12	0.10	Pococí	1.89	0.54	0.21	0.19
Cantón Central	0.35	0.22	0.09	0.09	Siquirris	1.16	0.30	0.22	0.17
Paraíso	0.27	0.17	0.20	0.05	Talamanca	0.34	1.24	0.89	0.72
La Unión	0.23	0.14	0.15	0.12	Matina	1.08	0.77	0.34	0.21
Jiménez	0.50	0.31	0.08	0.10	Quácimo	0.92	0.45	0.21	0.21
Turrialba	0.67	0.30	0.10	0.06					
Alvarado	0.64	0.17	0.00	0.08					

* Defunciones de niños de 1 a 4 años de edad, registrados el año respectivo y agrupados en trienios, por mil habitantes de la población estimada a mitad de ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 15

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD DE NIÑOS
DE 5-9* AÑOS DE EDAD, POR PROVINCIAS Y CANTONES
1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	0.15	0.09	0.06	0.05	Oreamuno	0.18	0.02	0.03	0.10
San José	0.10	0.07	0.05	0.04	El Guarco	0.41	0.05	0.06	0.15
Cantón Central	0.07	0.07	0.04	0.04	Heredia	0.12	0.07	0.05	0.05
Escazú	0.14	0.05	0.04	0.04	Cantón Central	0.15	0.07	0.03	0.04
Desamparados	0.09	0.07	0.05	0.04	Barva	0.18	0.10	0.05	0.02
Puriscal	0.08	0.08	0.08	0.02	Santo Domingo	0.02	0.04	0.03	0.06
Tarrazú	0.26	0.17	0.00	0.00	Santa Bárbara	0.13	0.06	0.09	0.05
Aserrí	0.17	0.10	0.07	0.05	San Rafael	0.00	0.04	0.00	0.02
Mora	0.17	0.06	0.06	0.19	San Isidro	0.06	0.00	0.00	0.10
Goicoechea	0.05	0.06	0.03	0.03	Belén	0.05	0.00	0.00	0.07
Santa Ana	0.14	0.09	0.04	0.10	Flores	0.00	0.05	0.14	0.09
Alajuelita	0.09	0.03	0.08	0.04	San Pablo	0.00	0.10	0.05	0.09
Coronado	0.02	0.04	0.02	0.07	Sarapiquí	0.68	0.20	0.12	0.09
Acosta	0.34	0.14	0.06	0.06	Guanacaste	0.18	0.14	0.06	0.05
Tibás	0.07	0.02	0.03	0.01	Liberia	0.17	0.09	0.09	0.02
Moravia	0.02	0.03	0.06	0.06	Nicoya	0.23	0.17	0.06	0.05
Montes de Oca	0.11	0.04	0.04	0.02	Santa Cruz	0.15	0.08	0.08	0.05
Turribares	0.27	0.21	0.06	0.00	Bagaces	0.09	0.20	0.06	0.06
Dota	0.00	0.00	0.00	0.00	Carrillo	0.09	0.09	0.04	0.06
Curridabat	0.19	0.08	0.04	0.11	Cañas	0.21	0.08	0.02	0.06
Pérez Zeledón	0.16	0.14	0.08	0.04	Abangares	0.10	0.20	0.00	0.07
León Cortés	0.17	0.09	0.08	0.00	Tilarán	0.16	0.21	0.00	0.04
Alajuela	0.16	0.02	0.06	0.04	Nandayure	0.22	0.11	0.03	0.07
Cantón Central	0.09	0.08	0.05	0.04	La Cruz	0.22	0.34	0.13	0.06
San Ramón	0.16	0.03	0.04	0.05	Hojancha	2.45	0.21	0.23	0.04
Grecia	0.14	0.10	0.04	0.03	Puntarenas	0.23	0.12	0.10	0.08
San Mateo	0.00	0.00	0.00	0.00	Cantón Central	0.21	0.11	0.07	0.08
Atenas	0.00	0.08	0.07	0.07	Esparza	0.08	0.08	0.05	0.02
Naranjo	0.11	0.05	0.05	0.01	Buenos Aires	0.34	0.11	0.14	0.12
Palmares	0.13	0.02	0.06	0.04	Montes de Oro	0.22	0.00	0.17	0.04
Poás	0.09	0.06	0.00	0.03	Osa	0.26	0.09	0.17	0.07
Orotina	0.04	0.12	0.00	0.04	Aguirre	0.22	0.09	0.10	0.04
San Carlos	0.14	0.05	0.06	0.05	Golfito	0.24	0.11	0.05	0.11
Alfaro Ruiz	0.05	0.00	0.15	0.00	Coto Brus	0.28	0.16	0.09	0.05
Valverde Vega	0.07	0.00	0.00	0.00	Parrita	0.14	0.16	0.08	0.14
Upala	0.81	0.38	0.26	0.11	Corredores	-	0.27	0.18	0.11
Los Chiles	0.77	0.51	0.19	0.13	Limón	0.24	0.18	0.09	0.08
Guatuso	0.47	0.20	0.12	0.05	Cantón Central	0.19	0.19	0.07	0.07
Cartago	0.13	0.07	0.05	0.07	Pococí	0.39	0.21	0.12	0.02
Cantón Central	0.11	0.07	0.04	0.05	Siquirris	0.20	0.09	0.12	0.06
Paraíso	0.11	0.07	0.07	0.05	Talamanca	0.21	0.30	0.11	0.32
La Unión	0.11	0.13	0.06	0.09	Matina	0.27	0.15	0.14	0.18
Jiménez	0.10	0.08	0.05	0.05	Guácimo	0.11	0.17	0.00	0.10
Turrialba	0.11	0.08	0.06	0.07					
Alvarado	0.00	0.00	0.12	0.00					

* Defunciones de niños de 5 a 9 años de edad, registrados el año respectivo y agrupados en trienios, por mil habitantes de la población estimada a mitad de ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 16

COSTA RICA: TASAS TRIENALES DE MORTALIDAD DE NIÑOS DE 10-14* AÑOS DE EDAD, POR PROVINCIAS Y CANTONES 1970-1981

Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981	Cantón	1970 1972	1973 1975	1976 1978	1979 1981
COSTA RICA	0.08	0.07	0.06	0.06	Oreamuno	0.04	0.13	0.07	0.06
San José	0.07	0.07	0.05	0.05	El Guarco	0.10	0.02	0.08	0.06
Cantón Central	0.05	0.07	0.04	0.04	Heredia	0.07	0.06	0.03	0.05
Escazú	0.07	0.08	0.08	0.03	Cantón Central	0.07	0.06	0.03	0.08
Desamparados	0.09	0.07	0.03	0.07	Barva	0.03	0.08	0.00	0.06
Puriscal	0.06	0.08	0.11	0.05	Santo Domingo	0.07	0.04	0.02	0.03
Tarrazú	0.00	0.04	0.04	0.00	Santa Bárbara	0.06	0.06	0.06	0.05
Aserrí	0.04	0.11	0.07	0.04	San Rafael	0.06	0.06	0.02	0.04
Mora	0.06	0.00	0.11	0.00	San Isidro	0.00	0.11	0.05	0.10
Goicoechea	0.09	0.09	0.05	0.03	Belén	0.05	0.08	0.00	0.03
Santa Ana	0.25	0.04	0.10	0.06	Flores	0.00	0.00	0.00	0.00
Alajuelita	0.00	0.11	0.04	0.07	San Pablo	0.07	0.05	0.09	0.00
Coronado	0.09	0.00	0.09	0.10	Sarapiquí	0.34	0.08	0.07	0.04
Acosta	0.19	0.02	0.02	0.06	Guanacaste	0.10	0.07	0.08	0.06
Tibás	0.05	0.08	0.04	0.06	Liberia	0.19	0.09	0.13	0.12
Moravia	0.04	0.05	0.03	0.06	Nicoya	0.08	0.08	0.11	0.03
Montes de Oca	0.02	0.04	0.03	0.03	Santa Cruz	0.06	0.03	0.03	0.08
Turrubares	0.05	0.00	0.06	0.06	Bagaces	0.14	0.10	0.03	0.17
Dota	0.00	0.15	0.00	0.00	Carrillo	0.15	0.11	0.10	0.08
Curridabat	0.08	0.06	0.06	0.02	Cañas	0.13	0.05	0.05	0.02
Pérez Zeledón	0.10	0.08	0.08	0.04	Abangares	0.15	0.03	0.08	0.02
León Cortés	0.13	0.00	0.00	0.08	Tilarán	0.02	0.08	0.10	0.09
Alajuela	0.08	0.07	0.06	0.07	Nandayure	0.04	0.05	0.10	0.00
Cantón Central	0.06	0.07	0.06	0.07	La Cruz	0.15	0.11	0.10	0.06
San Ramón	0.09	0.05	0.09	0.06	Hojancha	0.00	0.08	0.08	0.04
Grecia	0.09	0.06	0.04	0.04	Puntarenas	0.11	0.08	0.07	0.07
San Mateo	0.00	0.00	0.22	0.00	Cantón Central	0.09	0.08	0.06	0.06
Atenas	0.02	0.13	0.02	0.07	Esparza	0.06	0.03	0.13	0.09
Naranjo	0.05	0.05	0.08	0.09	Buenos Aires	0.15	0.08	0.04	0.13
Palmares	0.02	0.05	0.02	0.06	Montes de Oro	0.07	0.09	0.09	0.04
Poás	0.06	0.13	0.12	0.06	Osa	0.24	0.09	0.13	0.02
Orotina	0.00	0.08	0.07	0.07	Aguirre	0.05	0.13	0.00	0.04
San Carlos	0.13	0.06	0.05	0.09	Golfoito	0.13	0.06	0.08	0.02
Alfaro Ruiz	0.05	0.05	0.05	0.05	Coto Brus	0.11	0.06	0.04	0.04
Valverde Vega	0.04	0.04	0.04	0.07	Farrita	0.14	0.05	0.05	0.07
Upala	0.26	0.12	0.12	0.09	Corredores	-	0.15	0.10	0.15
Los Chiles	0.14	0.00	0.10	0.04	Limón	0.12	0.11	0.07	0.08
Guatuso	0.13	0.07	0.00	0.05	Cantón Central	0.10	0.13	0.09	0.05
Cartago	0.08	0.07	0.06	0.06	Pococí	0.11	0.09	0.04	0.08
Cantón Central	0.10	0.05	0.03	0.04	Siquirres	0.20	0.05	0.08	0.08
Paraíso	0.03	0.03	0.12	0.08	Talamanca	0.14	0.12	0.26	0.09
La Unión	0.05	0.07	0.05	0.13	Matina	0.03	0.18	0.03	0.15
Jiménez	0.07	0.14	0.05	0.10	Guácimo	0.22	0.11	0.05	0.05
Turrialba	0.10	0.11	0.06	0.03					
Alvarado	0.00	0.00	0.00	0.04					

* Defunciones de niños de 10 a 14 años de edad, registrados el año respectivo y agrupados en trienios, por mil habitantes de la población estimada a mitad de ese mismo año y trienios respectivos.

Fuente: Cálculos efectuados en base a la información de la Dirección General de Estadística y Censos.

CUADRO 17

COSTA RICA: ESPERANZA DE VIDA AL NACER
POR REGIONES Y SEXO

	1970	1975	1980	1985	1990	1995
	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Región Central	69.43	70.75	71.80	72.61	73.15	73.45
Hombres	67.41	68.67	69.65	70.41	70.88	71.13
Mujeres	71.55	72.94	74.05	74.93	75.53	75.88
Pacífico Norte	65.33	67.44	69.06	70.28	71.15	71.63
Hombres	63.49	65.37	66.77	67.78	68.49	68.90
Mujeres	67.27	69.62	71.47	72.91	73.94	74.49
Pacífico Centro	65.33	67.44	69.06	70.28	71.15	71.63
Hombres	63.49	65.37	66.77	67.78	68.49	68.90
Mujeres	67.27	69.62	71.47	72.91	73.94	74.49
Pacífico Sur	65.33	67.44	69.06	70.28	71.15	71.63
Hombres	63.49	65.37	66.77	67.78	68.49	68.90
Mujeres	67.27	69.62	71.47	72.91	73.94	74.49
Región Norte	65.33	67.44	69.06	70.28	71.15	71.63
Hombres	63.49	65.37	66.77	67.78	68.49	68.90
Mujeres	67.27	69.62	71.47	72.91	73.94	74.49
Región Atlántica	62.81	64.80	66.41	67.59	68.59	69.42
Hombres	60.87	62.74	64.22	65.29	66.17	66.87
Mujeres	64.85	66.96	68.71	70.01	71.14	72.10

Fuente: CELADE. Tabulaciones especiales.

correspondía -durante el primer quinquenio considerado- a 6.62 años menos que la de la población residente en la región central y 2.52 años menos que la del resto de regiones. Al finalizar el período de tres décadas, se estima que la diferencia se reducirá a 4.03 años menos con respecto a la población de la región central y prácticamente no variará con respecto a la población del resto de regiones (2.21 años menos de vida). La ganancia en años de vida promedio para ambos sexos al final del período, será de 6.61 y la diferencia de expectativas de vida por sexo, favorable a la población de sexo femenino, aumentará de 3.98 a 5.23 años.

4. El Desarrollo Humano

4.1 La Necesidad de Establecer un Nivel Superior de Salud y su Objetivo General

No obstante la importancia que aún tiene la mortalidad infantil en un sector de la población costarricense, no cabe duda que los requerimientos del nivel primario de salud, virtualmente ya han sido alcanzados por una mayoría de habitantes. Por consiguiente, el uso de indicadores que descansan sobre la frecuencia de defunciones de menores de edad, no sólo deja de tener significado científico y social, sino además tiende a resultar engañoso como escala general de medición del nivel de salud alcanzado.

La reducción de la mortalidad infantil y del riesgo de fallecer prematuramente en otros grupos de edad, en la mayor parte de la población, sugiere avanzar, en el corto y mediano plazo, en una concepción cualitativamente superior de salud para todos los costarricenses. No considerar los logros alcanzados como punto de apoyo para escalar un estadio más elevado de salud, supone un desperdicio de recursos humanos, físicos y financieros; y, sobre todo, un notable encarecimiento de las actividades del sector, a expensas de un esclerosamiento de las oportunidades de mejorar la calidad de la vida.

Para planificar e instrumentar ese avance, las instituciones que forman el sector salud deben participar, coordinadamente primero e integradamente después, en dicha empresa, ya que si gran parte de la tónica sectorial durante la etapa anterior no fue precisamente la coordinación de actividades interinstitucionales o interprogramáticas -a pesar de lo cual se alcanzaron logros positivos en el nivel primario de salud- la etapa que sucede tiene escasas posibilidades de éxito sin la consolidación organizativa pertinente. En efecto, la estructuración de una organización sectorial o de su equivalente a nivel superior, constituye el soporte necesario para cimentar un progreso en el nivel de salud; organización que, respetando la autonomía administrativa de las instituciones miembros, sea capaz de orientar los recursos para alcanzar las metas que exige ese nivel y que a la vez sea flexible para adaptarse a las circunstancias objetivas del medio económico, político y social que la circunda. El objetivo general de la nueva etapa no podría ser otro que el de garantizar las oportunidades del pleno desarrollo físico, psíquico y social de todos los habitantes del país. Pero para orientar las actividades institucionales hacia este objetivo, conservando el nivel primario alcanzado y elevando dicho nivel en aquellos grupos de población que aún están expuestos al riesgo de enfermar por causas prevenibles y de morir prematuramente, es necesario delimitar dicho objetivo en componentes susceptibles de alcanzar durante el despliegue de un plan de mediano y corto aliento.

Aunque la delimitación en el tiempo y en el espacio del objetivo general es una actividad que involucra a las autoridades del sector y a los técnicos de las instituciones, el examen preliminar e inmediato de algunos componentes de dicho objetivo podría contribuir a ilustrar la importancia que para la población y para la organización sectorial tiene esta nueva etapa.

4.2 Oportunidades de Crecimiento Físico

Uno de los componentes de singular importancia para operacionalizar el desarrollo humano como objetivo general de las actividades en salud, es el que alude a las oportunidades del crecimiento físico de acuerdo a las edades y a la velocidad en que se efectúe dicho proceso.

Para evaluar el crecimiento físico, en algunos países se han diseñado pautas o estándares de la estatura esperada para una edad determinada; relación sobre la cual se compara la estatura que tiene un niño (o un menor de 15 años) en el momento de la medición, con respecto a la que debería tener según la edad indicada en la pauta seleccionada. A menudo se objeta que las pautas de otras latitudes no tendrían validez para evaluar el crecimiento de la población infantil local, pero tal objeción, aunque debería estimular los estudios longitudinales para elaborar estándares nacionales de los cuales se carece actualmente,²⁰ no es determinante para no aceptar su uso normativo, debido a la semejanza que se ha encontrado entre los ritmos de crecimiento de la población promedio en base a la cual se construyeron las pautas en esos países, y el de los niños pertenecientes a los estratos locales en situación socioeconómica elevada, que constituyen el deber ser del crecimiento físico de toda la población. Entre los estándares reconocidos hay ciertas diferencias que aluden a la metodología empleada en la construcción, la cobertura de población sobre la cual se apoyó el estudio empírico, la calidad de la medición, el tratamiento técnico de la información, etc.,²¹ de manera que ello obliga a hacer una selección de la pauta a emplear para evaluar la situación del crecimiento en una población local.

Tomando en consideración los aspectos apuntados y en base a la inexistencia en el país de estudios confiables y completos que ilustren la situación del crecimiento físico, optamos por la incorporación de algunos resultados de la evaluación que efectuamos en otro estudio,²² en torno al crecimiento estatural en un grupo de población *sui géneris*. Se trata de un grupo de niños desnutridos de tercer grado (captados como casos índice) y ampliado por los hermanos de éstos, que fue detectado por el personal técnico del Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud en los puestos de salud de las cinco regiones programáticas del Ministerio, durante el último trimestre de 1977.²³

El hecho de incluir en el análisis el crecimiento estatural de esta población especial, se debió a la circunstancia de disponer de información confiable

y antropométricamente completa, recolectada por el medio ya indicado; información que incluye, entre otros aspectos, registro del peso en kilogramos con un decimal, estatura en centímetros, fecha de nacimiento y fecha de medición para el caso índice y para más del 90 por ciento de los hermanos menores de 15 años, en un total de 759 niños residentes en las áreas rurales del territorio nacional. De manera que algunos de los resultados de la evaluación que aquí se incluyen, aunque ilustran la temática del crecimiento físico, no deberán generalizarse para toda la población nacional. Tal ilustración sugiere, en cambio, acentuar la necesidad de considerar como problemas, tanto la existencia de situaciones adversas al crecimiento físico, que a menudo pasan por alto los estudios clásicos de nutrición, como la presencia de hechos acumulados desde edades muy tempranas de la vida infantil, cuya incidencia y prevalencia determinan un mayor o menor deterioro en el ritmo y las oportunidades del crecimiento.

4.2.1 Retraso en el Crecimiento Estatural por Grupos de Edades

En el Cuadro 18 se muestra la distribución de los niños considerados en el estudio citado, según intervalos de retraso en el crecimiento estatural por grupos de edad. De tal distribución pueden destacarse los siguientes aspectos:

a) Solamente un poco menos del 5 por ciento de los niños estudiados no reportó retraso alguno en su crecimiento estatural con respecto a la talla esperada para su edad. La mayor parte de los menores que no reportaron retraso se agrupan en las edades de un mes y un año y medio, disminuyendo progresivamente conforme avanza la edad.

b) Excluyendo a los menores que no reportaron retraso y a los que no fue posible medir o de los que no constaba información, los 700 niños restantes (92.2 por ciento) presentaron algún retraso en su crecimiento estatural; retraso que al ser ubicado en una escala que va de 1 a 12 meses (subdivididos en dos trimestres y un semestre) y de 1.1 a 6 y más años (subdivididos en 10 clases de 6 meses calendario o 5 meses decimales cada una, exceptuando la última) permite visualizar una distribución de frecuencias cuya media aritmética se sitúa en 1.7 años (un año y nueve meses calendario, aproximadamente) y la mediana en 1.5 años (un año y medio) de retraso estatural. Lo cual significa que aproximadamente la mitad de los niños estudiados reportaron un retraso de un año y medio en su crecimiento estatural con respecto a la estatura esperada para su edad. En los extremos de la distribución se ubica, casi una sexta parte de niños con un retraso de 1 a 6 meses, y un 1 por ciento de los menores con un retraso de 5.1 años y más.

CUADRO 18

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS DE EDAD DE AMBOS SEXOS, DE ZONAS RURALES EN CONDICIONES FAMILIARES DE VIRTUAL DEFICIT NUTRICIONAL SEGUN INTERVALOS TRIMESTRALES Y SEMESTRALES DE RETRASO ESTADURAL, POR GRUPOS DE EDAD, 1977-1978

GRUPOS DE EDAD (EN AÑOS Y FRACCIONES DECIMALES)

Condición Estadural	Total menores de 15 años		De menos de un mes a un año y medio		De un año y siete meses a cuatro años y medio		De cuatro años y siete meses a nueve años y medio		De nueve años y siete meses a doce años y medio		De doce años y siete meses a menos de 15 años	
	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%
TOTAL	759	100.0	116	100.0	229	100.0	294	100.0	86	100.0	34	100.0
Ningún retraso	36	4.7	16	13.8	9	3.9	7	2.4	3	3.5	1	2.9
Retraso de 1 a menos de 3 meses	60	7.9	46	39.7	7	3.1	6	2.0	-	-	1	2.9
Retraso de 3 a 6 meses	61	8.0	26	22.4	25	10.9	9	3.1	-	-	1	2.9
Retraso de 7 meses a 1 año	108	14.2	20	17.2	54	23.6	26	8.8	8	9.3	-	-
Retraso de 1 año 1 mes a menos de 1 año y medio	121	15.9	-	-	66	28.8	42	14.3	9	10.5	4	11.8
Retraso de 1 año y medio a 2 años	104	13.7	-	-	38	16.6	51	17.3	10	11.6	5	14.8
Retraso de 2 años 1 mes a 2 años y medio	109	14.4	-	-	20	8.7	61	20.8	24	27.9	4	11.8
Retraso de 2 años 7 meses a 3 años	58	7.7	-	-	4	1.8	37	12.6	11	12.8	6	17.7
Retraso de 3 años 1 mes a 3 años y medio	33	4.4	-	-	1	0.4	24	8.2	5	5.8	3	8.8
Retraso de 3 años 7 meses a 4 años	17	2.2	-	-	-	-	8	2.7	6	7.0	3	8.8
Retraso de 4 años 1 mes a 4 años y medio	12	1.6	-	-	-	-	6	2.0	5	5.8	1	2.9
Retraso de 4 años 7 meses a 5 años	9	1.2	-	-	-	-	6	2.0	2	2.3	1	2.9
Retraso de 5 años 1 mes a 5 años y medio	4	0.5	-	-	-	-	2	0.7	2	2.3	-	-
Retraso de 5 años 7 meses a 6 y más años	4	0.5	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
No consta información	23	3.0	8	6.9	5	2.2	9	3.1	1	1.2	4	11.8

Fuente: González, Vinicio y Sepúlveda, Jaime, *Deficit Ponderal y Retraso Estadural en Niños Menores de 15 Años en Zonas Rurales de Costa Rica*.

c) Al examinar la distribución de frecuencias de los niños con algún grado de retraso en su crecimiento estatural, por grupos de edad, los promedios de retraso se presentan de la siguiente manera: los niños comprendidos en la clase que va entre un mes y un año y medio de edad, registraron un retraso promedio de 0.37 años (un poco más de cuatro meses); los comprendidos entre un año, siete meses y cuatro años y medio, reportaron un promedio de 1.26 años de retraso (un año y tres meses); los de edades entre cuatro años, siete meses y nueve años y medio, un retraso promedio de 2.13 años (dos años y un poco menos de dos meses); los de nueve años, siete meses y doce años y medio, un retraso promedio de 2.48 años (dos años y medio, prácticamente); y los de doce años, siete meses y catorce años, once meses, un promedio de 2.86 años de retraso (dos años y un poco más de diez meses).

d) En los dos grupos de mayor edad la distribución extrema se presentó de la siguiente forma: En el grupo de 9.6 al 12.5 años de edad no hubo ningún niño cuyo retraso estatural fuera menor de siete meses, y casi el cinco por ciento, de éstos registraron un retraso entre 4.6 y 5.5 años. En el grupo de 12.6 a 14.9 años de edad el intervalo extremo de mayor retraso (de 5.6 a 6 y más años), absorbió al 11 por ciento de los menores de dicho grupo.

4.2.2 Retraso en el Crecimiento Estatural por Regiones²⁴ Programáticas de Salud

La distribución de frecuencias de los niños estudiados según intervalos de retraso estatural por regiones programáticas de salud, se muestran el Cuadro 19. Puede observarse ahí que la distribución varía poco entre la media de las regiones y la media nacional, pero entre regiones se manifiestan algunas diferencias de retraso promedio como las siguientes.

a) Las regiones donde se registraron los mayores retrasos fueron, la Región II (con 1.87 años de retraso promedio -un año y once meses- y la Región I (con 1.76 años de retraso promedio -un año y un poco más de nueve meses-). La que registró el menor retraso promedio fue la Región V (1.62 años -un año y un poco más de siete meses-); y las que presentaron un retraso intermedio fueron las Regiones III y IV (con 1.68 años -un año y un poco más de ocho meses-).

b) En la Región III las frecuencias de retraso entre un mes y dos años y medio, proporcionalmente son mayores que las registradas para el total de niños estudiados, pero a partir de los 2.6 años de edad, las frecuencias de retraso en esta región son menores que las que registra el total. Una situación relativamente inversa presentan las Regiones I y II, en donde la tendencia es la de presentar frecuencias mayores en los intervalos a partir de los 2.6 años de retraso, y frecuencias menores o alternas en los intervalos precedentes. Las otras dos Regiones (IV y V) denotan frecuencias irregulares, entre las que

CUADRO 19

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS DE EDAD DE AMBOS SEXOS, DE ZONAS RURALES EN CONDICIONES FAMILIARES DE VIRTUAL DEFICIT NUTRICIONAL, SEGUN INTERVALOS TRIMESTRALES Y SEMESTRALES DE RETRASO ESTADURAL, POR REGIONES PROGRAMATICAS DE SALUD 1977-1978

	TOTAL		REGION I		REGION II		REGION III		REGION IV		REGION V	
	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%
TOTAL	759	100.0	96	100.0	85	100.0	410	100.0	97	100.0	71	100.0
Ningún retraso	36	4.7	6	6.3	4	4.7	22	5.4	4	4.1	-	-
Retraso de 1 a menos de 3 meses	60	7.9	8	8.3	9	10.6	33	8.0	7	7.2	3	4.2
Retraso de 3 a 6 meses	61	8.0	5	5.2	7	8.2	34	8.3	12	12.4	3	4.2
Retraso de 7 meses a 1 año	108	14.2	13	13.5	6	7.1	67	16.3	9	9.3	13	18.3
Retraso de 1.1 a 1.5 años	121	15.9	12	12.5	11	12.9	65	15.9	18	18.6	15	21.1
Retraso de 1.6 a 2.0 años	104	13.7	17	17.7	14	16.4	43	10.5	17	17.5	13	18.3
Retraso de 2.1 a 2.5 años	109	14.4	14	14.6	12	14.1	65	15.9	10	10.3	8	11.3
Retraso de 2.6 a 3.0 años	58	7.7	11	11.5	9	10.6	25	6.1	6	6.2	7	9.9
Retraso de 3.1 a 3.5 años	33	4.4	6	6.3	6	7.1	16	3.9	2	2.1	3	4.2
Retraso de 3.6 a 4.0 años	17	2.2	2	2.1	3	3.5	8	1.9	3	3.1	1	1.4
Retraso de 4.1 a 4.5 años	12	1.6	-	-	2	2.4	8	1.9	2	2.1	-	-
Retraso de 4.6 a 5.0 años	9	1.2	-	-	1	1.2	7	1.7	1	1.0	-	-
Retraso de 5.1 a 5.5 años	4	0.5	-	-	1	1.2	2	0.5	1	1.0	-	-
Retraso de 5.6 a 6.0 y más años	4	0.5	1	1.0	-	-	2	0.5	1	1.0	-	-
No consta información	23	3.0	1	1.0	-	-	13	3.2	4	4.1	5	7.1

Fuente: Ibid.

destacan la agrupación de casos de retraso en el intervalo de 7 meses a 2.0 años (50 por ciento de los casos) en la Región V, y las mayores frecuencias que presenta la Región IV a partir del intervalo de 4.1 años de retraso, con respecto a las que registra el total de niños estudiados.

4.2.3 Retraso en el Crecimiento Estatural y Déficit Ponderal

En el Cuadro 20 se presenta la distribución de los menores según la condición estatural y la situación de peso detectados. De tal distribución pueden derivarse las siguientes consideraciones:

a) Más del 90 por ciento de los niños con retraso estatural de 3.1 años y más, registran un déficit ponderal de más de 25 por ciento.

b) De los menores que no reportan retraso estatural alguno, solamente un poco menos de la mitad se encuentran en situación normal y de sobrepeso, mientras que una tercera parte tienen un déficit ponderal entre 10 y 24 por ciento, y el resto registra un déficit de 25 por ciento y más.

c) La relación entre retraso estatural y déficit ponderal está más acentuada en el intervalo de retraso de 1.1 a 2.0 años (intervalo en el que se ubica la media y la mediana ya comentadas), en donde se localiza el 95 por ciento de los niños con 10 por ciento y más de déficit de peso. En este tramo de retraso estatural se encuentran un poco más de la tercera parte de niños con déficit ponderal entre 10 y 24 por ciento, un poco menos de la tercera parte de menores con déficit de peso entre 25 y 39 por ciento, y un poco más de la cuarta parte de niños con 40 por ciento y más de déficit ponderal.

4.2.4 Significado Sectorial de los Indicadores Antropométricos

Los aspectos considerados en el crecimiento físico de la población *sui géneris* estudiada, ilustran los diversos problemas de retraso estatural y de déficit ponderal que con menor intensidad se podrían estar presentando en la mayor parte de la población nacional, y que por razones conceptuales (el significado del nivel de salud) o metodológicas (no considerar habitualmente en los estudios nutricionales los indicadores de crecimiento estatural) no son objeto de atención sistemática institucional. Huelga decir que la importancia de evaluar el crecimiento estatural y de otros factores asociados al crecimiento físico, desborda la especificidad del campo nutricional clásico para ubicarse en la dimensión del crecimiento y desarrollo humanos. Dentro de esta perspectiva de mayor alcance, la nutrición es un componente fundamental pero no es la única preocupación del quehacer científico y práctico de un programa de actividades que aspiran a elevar el nivel de salud de la población nacional. Junto a dicho componente ocupan posiciones destacadas la preocu-

CUADRO 20

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE NIÑOS MENORES DE 15 AÑOS DE EDAD DE AMBOS SEXOS DE ZONAS RURALES EN CONDICIONES FAMILIARES DE VIRTUAL DEFICIT NUTRICIONAL, SEGUN INTERVALOS SEMESTRALES Y ANUALES DE RETRASO ESTADURAL POR CATEGORIAS DE PESO CORPORAL 1977-1978

	TOTAL		SOBREPESO		NORMAL		DEFICIT 10-24 %		DEFICIT 25-39 %		DEFICIT 40 % y más		DEFICIT 25 % y más*		Sin información	
	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%	Niños	%
TOTAL	759	100.0	8	100.0	50	100.0	201	100.0	289	100.0	183	100.0	472	100.0	28	100.0
Ningún retraso	36	4.7	5	62.5	10	20.0	12	6.0	4	1.4	5	2.7	9	1.9	-	-
Retraso de 1 a 6 meses	121	16.0	1	12.5	19	38.0	39	19.4	27	9.3	35	19.1	62	13.1	-	-
Retraso de 7 meses a 1 año	108	14.2	-	-	8	16.0	37	18.4	42	14.5	21	11.5	63	13.4	-	-
Retraso de 1.1 a 2.0 años	225	29.7	1	12.5	10	20.0	73	36.3	94	32.5	47	25.7	141	29.9	-	-
Retraso de 2.1 a 3.0 años	167	22.0	1	12.5	3	6.0	36	17.9	85	29.4	40	21.9	125	26.5	2	7.1
Retraso de 3.1 a 4.0 años	50	6.6	-	-	-	-	4	2.0	27	9.4	17	9.3	44	9.3	2	7.1
Retraso de 4.1 y más años	29	3.8	-	-	-	-	-	-	10	3.5	18	9.8	28	5.9	1	3.6
No consta información de talla o de talla/peso	23	3.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	23	82.0

* Agrupación de las categorías de déficit 25-39 por ciento y 40 por ciento y más.

Fuente: Ibid.

pación por el desarrollo psíquico (intelectual y emocional) ya no sólo en sus manifestaciones de desviación o de patología, sino además, en la realización de las capacidades potenciales de inteligencia y de despliegue de la personalidad individual, y la preocupación por el desarrollo social de los individuos, los núcleos familiares y las colectividades geoeconómicas que existen en el país, cuyo desenvolvimiento influye en el bienestar humano y en el aprovechamiento racional de las oportunidades que brinda el progreso tecnológico de la humanidad. De manera que su consideración como problema sectorial incidiría en una pertinente redefinición de la orientación general de diversos programas que marginalmente existen en cada institución y que coexisten con escasa coordinación en el campo interinstitucional.

4.3 El Peso al Nacer como Indicador de Desarrollo Humano

Otro indicador que convendría utilizar con mayor asiduidad en la planificación de un nivel superior de salud de la población es el peso al nacer. Entre otros aspectos, el peso al nacer informa principalmente de tres tipos de hechos encadenados. En primer lugar del estado nutricional de la madre, cuya condición negativa tiende a afectar el crecimiento y desarrollo del feto y a manifestarse en un bajo peso de sus hijos al nacer. En segundo lugar de las condiciones inmunológicas y de madurez del recién nacido, las que a la vez incidirán en la magnitud de las oportunidades de desarrollo del potencial natural del individuo; y en tercer lugar de las condiciones íntegras y aparentemente independientes de desarrollo del feto y del recién nacido, que se relacionan con el riesgo de morir prematuramente, en circunstancias de que se ha demostrado que la magnitud de la mortalidad neonatal depende en gran medida de la frecuencia de nacimientos de bajo peso. Una de las principales conclusiones y recomendaciones del estudio "Características de la Mortalidad en la Niñez" de la OPS, precisamente alude a lo que hemos señalado, de la siguiente manera: "La inmaduridad indica una deficiencia en el crecimiento y desarrollo del niño al nacer, y la insuficiencia ponderal del recién nacido se considera atribuible, por lo menos en parte, al mal estado nutricional de las madres. Es indispensable romper este círculo vicioso. Las madres deben recibir alimentos suficientes en calidad y cantidad, para que puedan producir niños sanos (...). El impacto de la deficiencia nutricional y de la insuficiencia ponderal al nacer, en una fase en que el niño normalmente experimenta un rápido crecimiento y desarrollo, debería considerarse no sólo en función de la mortalidad sino también, y principalmente, en lo que se refiere a los efectos sobre la futura salud de los supervivientes".²⁵

A nivel colectivo la evaluación y distribución del bajo peso al nacer, por agrupaciones poblacionales en espacios territoriales definidos (en sustitución de información social más precisa), se presenta como un indicador adecuado para el control del mejoramiento de las condiciones de vida que inciden en el crecimiento y desarrollo humano; de manera que es oportuno mostrar el trayecto general que ha seguido tal condición, en términos ilustrativos.

En el Cuadro 21 puede observarse la evolución y la distribución, por provincias, de los niños que nacieron con bajo peso (menos de 2.500 gramos) en tres años seleccionados, 1957, 1966 y 1977. De tal distribución se destacan dos grandes rasgos:

a) La evolución del bajo peso al nacer a lo largo de los años seleccionados es de orden ascendente. En 1977 el porcentaje de niños nacidos vivos con bajo peso es notoriamente superior al porcentaje registrado en 1966 y éste a la vez, es superior al registrado en 1957 para el total de nacimientos en el país. Esta tendencia se presenta prácticamente en todas las provincias del territorio nacional. Sin embargo, es posible que una parte del ascenso sea explicado por el mejoramiento de registro de las diversas características de los nacimientos en los años recientes.

b) La distribución provincial de las frecuencias de nacimientos con bajo peso sugieren, por una parte, que el problema ha venido cobrando seriedad en las provincias de San José y Limón a lo largo de los tres años seleccionados, no obstante que en el último año considerado la proporción en estas provincias fue un poco menor que la del promedio nacional. Por otra parte, que recientemente (1977) las provincias de Alajuela, Cartago y Guanacaste han comenzado a superar el promedio nacional (9 por ciento de niños nacidos vivos con peso inferior a los 2.500 gramos).

Un mejoramiento de registro del peso al nacer en los certificados de nacimiento y de defunción, indudablemente favorecería el conocimiento de las condiciones de salud en las que se encuentra la población femenina en situación maternal, los riesgos de defunción prematura y la magnitud de oportunidades que tienen las próximas generaciones, según su ubicación geoeconómica (desagregada, por ejemplo, a escala cantonal) para un adecuado desarrollo orgánico y psíquico. Conocimiento que permitiría una planificación e implementación de programas sectoriales, orientados hacia la ruptura del círculo vicioso y a la superación de las adversidades que refleja el bajo peso al nacer.

5. La Previsión del Riesgo de Enfermar, Invalidarse y Morir de la Población Económicamente Activa

5.1 Necesidad Social y Racionalidad de la Previsión

El tercer campo de atención de la planificación sectorial de salud es el relativo a la previsión de los riesgos de diversa índole a los que está expuesta la población nacional en edad y actividad económicamente productiva (15-59 años aproximadamente).

La preocupación por una atención sectorial planificada descansa en el hecho de que aún cuando es reconocida la importancia económica y social que comporta, es la población que menos atención previsor ha tenido de parte de la planificación institucional establecida. El sistema hospitalario nacional y la red de establecimientos de consulta externa atienden en el orden curativo, y a requerimiento individual, a este grupo de población, pero se carece de estudios que estimen el riesgo, de orden económico y social, de enfermar, invalidarse y morir en esa población. Se carece además, de programas preventivos y de rehabilitación de funciones orgánicas y psíquicas a cuyo deterioro están expuestos, de diversas maneras y en circunstancias diferentes, los grupos laborales que componen esta población. Por otra parte, aunque el Instituto Nacional de Seguros dispone de actividades que brindan atención curativa y de rehabilitación por enfermedades ocupacionales y accidentes laborales, a un segmento de esta población (particularmente al que trabaja en la empresa privada), no sólo su cobertura es insuficiente, sino además adolece también de estudios sistemáticos en torno a los riesgos que generan las diversas actividades laborales -incluyendo las del Sector Público- sobre la población económicamente activa, y carece también de programas preventivos sobre este particular. Esta institución recientemente se ha ocupado con mayor sentido previsor de algunos de los aspectos que configuran el riesgo y la protección de la población ocupada en determinadas actividades laborales, y ha impulsado la adecuación técnica legal de diversos conceptos relacionados con la salud ocupacional.

Desde una perspectiva de racionalidad, tal preocupación se apoya en la necesidad de analizar diversos factores que contribuyen al inflamamiento de la demanda de servicios de hospitalización y de consulta externa por causas prevenibles, en cuya determinación parecería ocupar un importante lugar la población económicamente activa. Inflamamiento que encarece la prestación de servicios médicos y que, particularmente impide la reorientación del gasto en actividades que eleven el nivel de salud de toda la población.

Esa virtual desatención posiblemente se deba a la menor vulnerabilidad relativa que en términos generales posee este grupo para enfermar y morir, con respecto a sus homólogos etarios de comienzo y declinio de la vida. En efecto, además de estar asociada a los estudios de madurez del desarrollo físico y psíquico del individuo, la menor vulnerabilidad general está influida socialmente por los requerimientos de la producción y de la productividad económica; situación que le otorga relevancia a este período de la vida y a este grupo de población, por cuanto sobre su potencialidad positiva descansa la estructura material del desarrollo de la sociedad y de los proyectos de distribución y redistribución de los beneficios producidos.

5.2 Implicaciones de la Desatención Planificadora Sectorial de Salud de la Población Económicamente Activa

Pero el hecho de poseer una menor vulnerabilidad general al riesgo de enfermar y de morir no podría justificar de manera alguna la virtual desatención sectorial planificadora de actividades eficientes de salud, de las cuales habría estado padeciendo la población económicamente activa nacional. Su no consideración, o su consideración esporádica y aislada, genera implicaciones sectoriales de tipo médico social y de orden económico.

5.2.1 Algunas Implicaciones Médico-Sociales

Entre las implicaciones de tipo médico social destacan aspectos como los siguientes:

a) No es posible determinar con relativa precisión, el tipo de riesgo al que diferencialmente estarían sujetos los grupos económicos sociales que constituyen esta subpoblación, por la posición laboral que ocupan en la sociedad.

b) No es factible conocer con relativa exactitud, la causalidad probable que incide en la disminución de la productividad individual y colectiva en ciertos momentos de la vida económicamente productiva.

c) No es factible prever seriamente las situaciones de mayor riesgo en que se encuentran algunos grupos sociales en razón de sus actividades laborales cotidianas.

d) No es posible prevenir con cierta probabilidad de éxito, el riesgo de enfermar, incapacitarse o morir prematuramente, de aquellos individuos y grupos que por diversas circunstancias están más expuestos a ese riesgo y a los factores condicionantes de una sobre-exposición.

5.2.2 Implicaciones de Orden Económico

Sin embargo, las implicaciones que posiblemente ilustren de mejor manera el problema de la no previsión sectorial del riesgo de padecer de alguna afección invalidante -temporal o permanente- en los miembros que constituyen la población económicamente activa, son las de orden económico.

En efecto, además de las consecuencias negativas que las situaciones invalidantes tienen para la economía familiar, las implicaciones macroscópicas en la sociedad global se orientan hacia el encarecimiento de la producción social en dos sentidos:

CUADRO 22

COSTA RICA: DISTRIBUCION DE DIAS OTORGADOS POR INCAPACIDAD A CAUSA DE ENFERMEDAD,¹ NUMERO DE TRABAJADORES ASEGURADOS DIRECTOS Y DIAS OTORGADOS POR TRABAJADOR, SEGUN REGIONES DE ATENCION DE LA CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL
1974-1979

	1974	1975	1976	1977 ²	1978 ³	1979 ⁴
COSTA RICA						
Días otorgados	1.483.943	1.481.072	1.675.702	1.885.037	1.989.214	2.163.823
Trabajadores asegurados directos	308.124	326.923	354.964	382.287	398.914	503.829
Días otorgados/trabajador	4.82	4.53	4.72	4.93	4.99	4.29
Región 1						
Días otorgados	1.170.024	1.139.639	1.171.639	1.303.212	1.418.766	1.558.023
Trabajadores asegurados directos	215.181	227.577	233.838	246.083	256.901	322.857
Días otorgados/trabajador	5.44	5.00	5.01	5.29	5.52	4.83
Región 2						
Días otorgados	127.180	116.827	196.718	220.284	205.439	219.479
Trabajadores asegurados directos	39.035	40.547	45.695	50.689	53.055	68.462
Días otorgados/trabajador	3.26	2.88	4.31	3.73	3.87	3.21
Región 3						
Días otorgados	90.323	108.474	141.184	141.298	134.313	155.768
Trabajadores asegurados directos	27.858	30.824	33.888	36.348	37.897	47.544
Días otorgados/trabajador	3.24	3.52	4.17	3.89	3.54	3.28
Región 4						
Días otorgados	89.870	109.219	151.957	147.029	153.353	156.061
Trabajadores asegurados directos	22.048	22.955	24.338	27.144	28.323	36.165
Días otorgados/trabajador	4.08	4.76	6.24	5.42	5.41	4.32
Región 5						
Días otorgados	6.546	7.362	14.204	73.214	77.343	74.492
Trabajadores asegurados directos	4.002	5.020	17.205	22.023	22.738	28.801
Días otorgados/trabajador	1.64	1.47	1.21	3.32	3.40	2.59

1 No incluye días otorgados por maternidad.

2 Excluye asegurados por cuenta propia (estimación de exclusión en base a distribución porcentual).

3 Población total asegurada directa (junio de 1978). Distribución regional extrapolada por ausencia de información oficial.

4 Junio de 1979.

Fuente: Para los años 1974-1977: Anuario Estadístico 1977, Dirección Técnica de Planificación, Caja Costarricense de Seguro Social. Para el año 1978: Estadísticas de Enfermedad y Maternidad 1978, Unidad de Bioestadística, Dirección de Planificación Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social. Para el año 1979: Resumen Estadístico 1979, Unidad de Bioestadística y Estadística, julio de 1980, Dirección Técnica de Planificación Institucional, Caja Costarricense de Seguro Social.

CUADRO 23

COSTA RICA: INCREMENTO ANUAL (POR CIENTO) DE DIAS OTORGADOS POR INCAPACIDAD A CAUSA DE ENFERMEDAD

	1975	1976	1977	1978	1979
COSTA RICA	-1.9	13.1	12.5	5.5	8.8
REGION 1	-2.6	2.8	11.2	8.9	9.8
REGION 2	-8.1	68.4	12.0	-6.7	6.8
REGION 3	20.1	30.2	0.1	-5.0	16.0
REGION 4	21.5	39.1	-3.2	4.3	1.8
REGION 5	12.5	92.9	415.0	5.6	-3.7

Fuente: Elaborado en base a la información del Cuadro 18.

a) El primero remite el perjuicio directo sobre la producción, en el lugar laboral de que se trate. Perjuicio que se manifiesta, ya sea en términos de una disminución del ritmo laboral y del aumento del riesgo de accidentes o de exposiciones innecesarias de personas con afecciones orgánicas y psíquicas de diversa naturaleza e intensidad; o bien, en términos de deterioro de la productividad por el aumento de las inasistencias, la disminución del uso eficaz del tiempo económicamente productivo, etc. Un ejemplo de las implicaciones económicas directas para las empresas y para el Estado mismo puede observarse en los Cuadros 22 y 23, en los que se muestra el promedio de días otorgados por trabajador asalariado, por incapacidad a causa de enfermedad, en las cinco regiones de salud de la Caja Costarricense de Seguro Social, entre 1974 y 1979; y el incremento anual de días otorgados por regiones y años, respectivamente.

b) El segundo alude a la orientación del gasto en los servicios públicos de salud para atender diversos tipos de afecciones, la mayor parte de veces vinculadas -directa o indirectamente- con la situación laboral de las personas demandantes de atención médica.

Para ilustrar la complejidad de este segundo aspecto es conveniente partir de una posible situación de contraposición entre la menor vulnerabilidad etaria de enfermar y la mayor demanda de hospitalización que se ha venido

manifestando durante varios años. Se trata, en pocas palabras, de la situación creada entre la demanda espontánea de atención médica de la población, cuya edad oscila entre los 15 y los 59 años (y a la cual pertenece en una proporción considerable, la población económicamente activa) y la condición de menor vulnerabilidad relativa que por hipótesis tendría este grupo poblacional.

En el Cuadro 24 se muestra la distribución de los egresos hospitalarios por enfermedad, de acuerdo a las condiciones de sexo y grandes grupos de edad para el año 1977. Puede notarse que para el país en conjunto y para cada una de las regiones de atención de la Caja Costarricense de Seguro Social, la participación de la población de 15 a 59 años de edad es mayoritaria (arriba del 50 por ciento). La distribución por sexo de este grupo de población permite advertir que la demanda masculina de hospitalización, aunque es considerablemente menor que la del sexo femenino, sólo se mantiene levemente más alta a la que registra el grupo de menores de 15 años del sexo masculino en el total del país y en cuatro de las cinco regiones de atención. En cambio la demanda femenina de este mismo grupo de edad se torna notoriamente elevada (casi dos terceras partes), a pesar de haber excluido de los componentes causales médicos de tal demanda, los egresos por maternidad.

El nivel de participación del grupo de 15 a 59 años de edad en la composición de la demanda de atención médica hospitalaria, aparentemente sugiere que, opuestamente a lo estimado, comporta una mayor vulnerabilidad al riesgo de enfermar. Sin embargo, al ponderar el volumen de participación, por la amplitud del intervalo de los grupos de edad, dicho nivel tiende a disminuir sin alcanzar una comprobación efectiva de una menor vulnerabilidad al riesgo. La ausencia de información diagnóstica, procesada por grupos de edad y sexo, impide resolver por el momento el problema planteado conociendo la determinación de la frecuencia del tipo de afección; pero la virtual y relativamente mayor demanda de hospitalización para este grupo de edad, en condiciones de una hipotética menor vulnerabilidad, demarca un importante campo de investigación y de planificación de programas preventivos tendientes a disminuir los costos de hospitalización.

En el Cuadro 25 se muestra la estancia promedio y el porcentaje de mortalidad de hospitalizados por sexo y grandes grupos de edad, para el país en conjunto y para las cinco regiones de atención indicadas. Como puede observarse, la estancia promedio del grupo de 15-59 años de edad reporta una duración hospitalaria superior al promedio, a escala nacional; y dentro del grupo etario, son los miembros del sexo masculino los que registran una mayor duración en la hospitalización. El porcentaje de mortalidad conserva esa tendencia diferencial por sexo, aunque con menor intensidad en algunas regiones.

CUADRO 24

DISTRIBUCION DE LOS EGRESOS HOSPITALARIOS POR ENFERMEDAD
SEGUN CONDICION DE SEXO Y GRANDES GRUPOS ETARIOS,
POR REGIONES DE ATENCION DE SALUD
1977

Grupos Etarios y Regiones	AMBOS SEXOS			HOMBRES			MUJERES		
	Egresos*	Porcentaje		Egresos	Porcentaje		Egresos	Porcentaje	
		Sexo	Edad		Sexo	Edad		Sexo	Edad
COSTA RICA	147.605	100.0	100.0	69.374	47.0	100.0	78.231	53.0	100.0
Menores de 15	49.894	100.0	33.8	28.739	57.6	41.4	21.155	42.4	27.0
15 - 59	77.854	100.0	52.7	29.969	38.5	43.2	47.887	61.5	61.2
60 y más	19.857	100.0	13.5	10.668	53.7	15.4	9.189	46.3	11.8
<u>Región 1</u>	88.117	100.0	100.0	41.380	47.0	100.0	46.737	53.0	100.0
Menores de 15	29.851	100.0	33.9	17.124	57.4	41.4	12.727	42.6	27.2
15 - 59	45.712	100.0	51.9	17.595	38.5	42.5	28.117	61.5	60.2
60 y más	12.554	100.0	14.2	6.661	53.1	16.1	5.893	46.9	12.6
<u>Región 2</u>	17.906	100.0	100.0	7.872	44.0	100.0	10.034	56.0	100.0
Menores de 15	5.850	100.0	32.7	3.401	58.1	43.2	2.449	41.9	24.4
15 - 59	9.484	100.0	53.0	3.140	33.1	39.9	6.344	66.9	63.2
60 y más	2.572	100.0	14.3	1.331	51.7	16.9	1.241	48.3	12.4
<u>Región 3</u>	16.214	100.0	100.0	7.885	48.6	100.0	8.329	51.4	100.0
Menores de 15	5.499	100.0	33.9	3.188	58.0	40.4	2.311	42.0	27.7
15 - 59	8.521	100.0	52.6	3.452	40.5	43.8	5.069	59.5	60.9
60 y más	2.194	100.0	13.5	1.245	56.7	15.8	949	43.3	11.4
<u>Región 4</u>	9.706	100.0	100.0	4.425	45.6	100.0	5.281	54.4	100.0
Menores de 15	3.061	100.0	31.5	1.773	57.9	40.1	1.288	42.1	24.4
15 - 59	5.588	100.0	57.6	2.050	36.7	46.3	3.538	63.3	67.0
60 y más	1.057	100.0	10.9	602	57.0	13.6	455	43.0	8.6
<u>Región 5</u>	15.662	100.0	100.0	7.812	49.9	100.0	7.850	50.1	100.0
Menores de 15	5.633	100.0	36.0	3.253	57.7	41.6	2.380	42.3	30.3
15 - 59	8.549	100.0	54.6	3.730	43.6	47.8	4.819	56.4	61.4
60 y más	1.480	100.0	9.4	829	56.0	10.6	651	44.0	8.3

* Excluye egresos por maternidad en el total y en el grupo de 15 a 59 años de edad.

Fuente: Elaborado en base a la información de la Caja Costarricense de Seguro Social. *Anuario Estadístico 1977.*

CUADRO 25

ESTANCIA PROMEDIO Y PORCENTAJE DE MORTALIDAD DE LOS
EGRESOS HOSPITALARIOS, SEGUN CONDICION DE SEXO Y GRANDES
GRUPOS ETARIOS, POR REGIONES DE ATENCION DE SALUD
1977

	Estancia Hosp. Promedio (días)			Porcentaje de Mortalidad		
	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres	Ambos Sexos	Hombres	Mujeres
COSTA RICA	7.2	9.4	6.0	1.8	2.8	1.2
Menores de 15	7.1	7.0	7.3	2.3	2.4	2.1
15 - 59	8.0	10.7	7.0	1.4	2.0	1.1
60 y más	14.2	13.5	14.9	8.6	8.5	8.6
<u>Región 1</u>	8.6	11.3	7.1	2.0	3.3	1.3
Menores de 15	7.7	7.5	8.0	2.3	2.5	2.1
15 - 59	9.8	13.9	8.1	1.7	2.6	1.2
60 y más	17.5	16.5	18.6	9.3	9.5	9.2
<u>Región 2</u>	5.0	6.4	4.4	1.1	1.8	0.8
Menores de 15	6.3	6.3	6.2	1.3	1.3	1.4
15 - 59	5.1	5.6	4.9	0.9	1.0	0.9
60 y más	8.4	8.3	8.4	6.3	6.3	6.3
<u>Región 3</u>	5.5	7.2	4.6	1.6	2.5	1.0
Menores de 15	6.4	6.5	6.3	2.3	2.5	1.7
15 - 59	5.8	7.1	5.4	1.2	1.6	1.1
60 y más	9.5	10.0	8.9	7.6	7.1	7.9
<u>Región 4</u>	5.8	7.4	4.9	2.0	3.0	1.4
Menores de 15	7.2	7.1	7.3	5.3	5.8	4.7
15 - 59	5.8	6.8	5.7	1.2	1.1	1.2
60 y más	10.8	10.1	11.8	11.5	10.5	13.1
<u>Región 5</u>	4.5	5.1	4.1	1.1	1.5	0.8
Menores de 15	5.3	5.2	5.5	2.8	2.6	3.1
15 - 59	4.6	5.0	4.5	0.8	1.2	0.4
60 y más	7.5	7.7	7.3	6.1	5.9	6.0

Fuente: Caja Costarricense de Seguro Social, *Anuario Estadístico 1977*.

Sin embargo, lo importante de retener de los indicadores mostrados son los interrogantes que generan con respecto a la hipotética condición de menor vulnerabilidad al riesgo de enfermar o de morir en dicho grupo de edad, y a las sugestivas diferencias de la hospitalización por sexo. Diferencias que, por ejemplo, hacen pensar en una posible asociación entre condiciones de vida y de actividades económicas entre hombres y mujeres cuyas diferencias se manifiestan, por un lado, en la mayor demanda femenina de hospitalización por enfermedad; y por otro lado, en la mayor duración y gravedad de la afección -interpretada por la proporción de defunciones- en la hospitalización masculina.

La conservación de situaciones como las planteadas, en condiciones de escasa preocupación institucional por su análisis y determinación, y ante una demanda espontánea progresiva, en cuya composición probablemente haya exceso de decisiones de orden curativo, tienen una alta incidencia en la orientación del gasto en salud pública.

6. El Costo de la Salud y su Relación con las Políticas de Atención Médica

El último aspecto que abordaremos -y que sintetiza los problemas anotados, con la legitimidad de la integración de los servicios- es el referente al costo de las actividades de salud y a las relaciones que tales actividades sugieren con respecto a la eficiencia de los servicios.

6.1 El Costo de la Salud

Al examinar algunos indicadores particulares del costo de la atención médica en consulta externa y en hospitalización, -tal como se muestra en el Cuadro 26- puede observarse que tanto el costo por consulta como el costo por hospitalización casi se quintuplicaron a lo largo de la década pasada.

Los mayores incrementos anuales en el costo de dichas actividades se produjeron entre 1974 y 1975, en 1977 y posiblemente a partir de 1979; incrementos que indudablemente están asociados a los graves problemas inflacionarios, cambiarios y de recesión que ha venido padeciendo la economía costarricense, pero que en el sector salud también reflejan algunas de las principales características de la organización de los servicios, la orientación de los programas y el significado mismo de las políticas y prioridades prevalentes para el fomento, conservación y recuperación de la salud.

CUADRO 26

EVOLUCION DEL COSTO POR CONSULTA Y POR ESTANCIA
HOSPITALARIA, E INDICES DE CRECIMIENTO
1969-1979

	Costo por consulta		Costo por estancia hospitalaria	
	Colones	Indice	Colones	Indice
1969	19.57	100.0	103.31	100.0
1970	20.43	104.4	147.60	142.9
1971	23.26	118.9	159.60	154.5
1972	28.00	143.1	182.87	177.0
1973	31.51	161.0	213.12	206.3
1974	38.69	197.7	273.59	264.8
1975	56.19	287.1	314.70	304.6
1976	55.99	286.1	329.19	318.6
1977	74.59	381.1	384.95	372.6
1978	85.18	435.3	352.95	341.5
1979	92.33	471.8	506.80	490.6

Fuente: Anuarios Estadísticos de la Caja Costarricense de Seguro Social.

6.6.1 El Gasto Sectorial en Salud

Antes de analizar algunas de esas características es pertinente precisar de mejor manera los rasgos del crecimiento del costo de la salud. Para tal efecto se estimó conveniente calcular el gasto sectorial de salud durante los últimos cinco años, determinar la participación institucional en dicho gasto y estimar su significado con relación al presupuesto de egresos del sector público, así como con respecto al producto interno bruto y a la población total a mitad de año.

a) Como puede observarse en el Cuadro 27, el presupuesto liquidado de egresos del sector salud está formado por los presupuestos de los programas de salud de las cuatro instituciones básicas que lo componen y por los presupuestos particulares de programas e instituciones que aunque pertenecen al Ministerio de Salud, operan con presupuestos independientes (Instituto Nacional sobre Alcoholismo e Instituto Costarricense de Investigación en

CUADRO 27

COSTA RICA: PRESUPUESTO LIQUIDADADO DE EGRESOS DEL SECTOR SALUD,
 POR INSTITUCIONES MIEMBROS DURANTE LOS AÑOS 1976-1980
 (Miles de colones corrientes)

	1976		1977 ⁶		1978		1979		1980	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
TOTAL SECTOR	1.335.111,9	100,0	1.839.852,4	100,0	2.593.801,5	100,0	2.973.631,8	100,0	3.565.860,2	100,0
Ministerio de Salud	214.517,7	16,1	216.554,4	11,8	347.779,3	13,4	349.885,8	11,8	369.270,9	10,4
Junta de Protección Social de San José ¹	130.518,9	9,8	145.534,2	7,9	59.290,5	2,3	84.083,1	2,8	10.758,4	0,3
Junta de Protección Social de San Ramón	6.227,1	0,5	5.999,7	0,3	7.319,7	0,3	28.648,3	1,0	25.950,0	0,7
Caja Costarricense de Seguro Social ²	788.593,1	59,1	1.161.651,0	63,1	1.815.196,0	70,0	2.082.938,7	70,0	2.571.724,5	72,1
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillado	148.807,1	11,1	236.604,1	12,9	263.282,5	10,2	254.169,6	8,6	365.936,9	10,3
Instituto Nacional de Seguros ³	3.347,9	0,2	8.293,1	0,5	6.234,1	0,2	9.980,7	0,3	23.297,1	0,6
Instituto Nacional sobre Alcoholismo	5.685,6	0,4	6.432,2	0,3	13.845,6	0,5	19.750,0	0,7	23.650,0	0,7
INCIENSA	-	-	-	-	6.926,0	0,3	12.940,0	0,4	7.248,0	0,2
Asignaciones Familiares ⁴	30.439,7	2,3	49.602,0	2,7	62.844,9	2,4	116.773,0	3,9	154.053,7	4,3
Consejo Técnico de Asistencia Médica Social y otros Programas ⁵	6.974,8	0,5	9.181,7	0,5	11.082,9	0,4	14.462,6	0,5	13.970,7	0,4

1 Excluye transferencias corrientes por su incorporación al presupuesto del Sistema Hospitalario a cargo de la Caja.

2 Seguro de Enfermedad y Maternidad solamente.

3 Programa de Servicios Médicos.

4 Programa XIV Salud Integral.

5 Incluye: Patronato Nacional de Ciegos; Patronato Nacional de Rehabilitación; Lucha Contra el Cáncer; Lucha Anitivenérea; Centros Rurales de Asistencia de Carmona-Nandayure, Orotina, Caña, Abangares, Puriscal y Tilarán.

6 No hay datos del INCIENSA.

Fuente: Contraloría General de la República. Archivo de Presupuestos Liquidados.

Salud), así como por otros programas que funcionan como agentes financieros de las instituciones de salud propiamente dichas (Junta de Protección Social, Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social, Subprogramas del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares).

b) La participación de las instituciones en el presupuesto de egresos del sector ha variado durante los últimos cinco años. Las principales variaciones han sido producidas por la Caja Costarricense de Seguro Social, la Junta de Protección Social de San José, el Ministerio de Salud y los Subprogramas de Asignaciones Familiares. Tanto la Caja Costarricense de Seguro Social, como el Subprograma de Asignaciones Familiares aumentaron su participación de 59.1 a 72.1 por ciento y de 2.3 a 4.3 por ciento, respectivamente; mientras que el Ministerio de Salud y la Junta de Protección Social de San José disminuyeron su participación, de 16.1 a 10.4 por ciento y de 9.8 a 0.3 por ciento, respectivamente.

c) Indudablemente la variación más importante, en términos cuantitativos, ha sido la de la Caja Costarricense de Seguro Social; institución que triplicó su presupuesto de gastos para el Seguro de Enfermedad y Maternidad entre 1976 y 1980, y con ello aumentó su ya mayoritaria participación en la composición de los egresos sectoriales de 1976, a casi las tres cuartas partes de los egresos totales del sector en 1980. Asociado con el aumento en el presupuesto de egresos de la Caja se encuentra la ejecución de las políticas de centralización del sistema hospitalario y de universalización del Seguro Social; directrices cuya traducción estratégica sugiere un aumento en la magnitud de la orientación curativa de los servicios de salud, en la medida que el incremento presupuestario fue asignado a las actividades hospitalarias y de consulta externa de los establecimientos de la Caja y de los incorporados por traslado, a fin de cubrir la ampliación de cobertura.

Si se compara la proporción de los egresos en actividades curativas de salud -como las que primordialmente realiza la Caja- con las actividades de predominio preventivo -como las que ejecutan los programas de atención del Ministerio de Salud (con el apoyo financiero del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares y del Consejo Técnico de Asistencia Médico-Social) y del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados- puede observarse que la participación de los egresos en actividades preventivas, proporcionalmente ha disminuido durante los cinco años considerados: de 30 por ciento en 1976, han descendido a 25.4 por ciento en 1980.

6.1.2 Relación entre los Egresos de Salud, el Presupuesto del Sector Público y el Producto Interno Bruto

En conjunto, los egresos del sector salud reportan un crecimiento (entre 1976 y 1980) de un poco más de dos veces y media el monto registrado

en 1976. Al comparar los montos de egresos anuales del sector, con los montos respectivos de egresos del sector público y con el valor del producto interno bruto -tal como se efectúa en el Cuadro 28- pueden observarse los rasgos siguientes:

a) La participación de los egresos del sector salud como componente del sector público aumentó de 13.4 por ciento en 1976 a 16.4 por ciento en 1978, descendiendo levemente los años subsiguientes, a 15.3 y 14.1 por ciento, respectivamente.

b) La proporción de los egresos del sector salud con respecto al valor del producto interno bruto denota una tendencia de aumento más definida. De 6.5 por ciento en 1976, aumentó a 9.7 por ciento en 1978, para mantenerse en proporciones de 8.7 por ciento los años subsiguientes.

c) Ambas tendencias sugieren que los egresos del sector salud habrían tenido un crecimiento relativamente superior al crecimiento generado por el proceso inflacionario y recesivo padecido por la economía en conjunto, ya que su participación con respecto a las fuentes de su origen (presupuesto del sector público y producto interno bruto), no ha sido estrictamente semejante a la evolución de éstas, sino que en términos generales muestra un trayecto de crecimiento mayor.

6.1.3 Gasto Público Percápita en Salud

Al relacionar los montos de los egresos del sector salud con la población total a mitad de año, a fin de estimar el gasto público de salud *per cápita* -anual y diario, tanto en colones como en dólares- las tendencias anteriores vuelven a manifestarse. Así, por ejemplo, el gasto público anual *per cápita* en salud, aumentó de 661.6 colones (\$77.5) en 1976 a 1.588.1 colones (\$186.0) en 1980, registrando un crecimiento quinquenal superior al de la población y al del producto interno bruto y, ligeramente inferior al de los egresos del sector salud y del sector público respectivamente, por la absorción que hace dicho gasto del crecimiento vegetativo de la población.

Puede inferirse, por consiguiente, que el costo de la salud pública en Costa Rica ha aumentado considerablemente durante el último quinquenio. Los principales factores asociados a dicho incremento son de orden inflacionario y monetario, acentuados por la recesión económica vigente, pero en tal incremento parecerían subyacer también otros factores de orden interno que se apoyan en las políticas de atención de salud y la extensión de los servicios.

CUADRO 28

COSTA RICA: ESTIMACION DEL GASTO PUBLICO PERCAPITA EN SALUD
Y DE RELACIONES ENTRE EGRESOS DEL SECTOR SALUD,
PRODUCTO INTERNO BRUTO Y EGRESOS DEL SECTOR PUBLICO
1976-1980

	1976	1977	1978	1979	1980
Egresos Sector Salud (Millones ₡)	1.335.1	1.839.9	2.593.8	2.973.6	3.565.9
Egresos Sector Público (S.P.) (Millones ₡)	9.993.7	13.028.9	15.813.1	19.424.6	25.210.1
Producto Interno Bruto (PIB) (Millones ₡)	20.675.6	26.370.1	29.764.2	35.660.4	41.053.0
Población a mitad de año (Miles)	2.018.0	2.070.6	2.125.6	2.192.4	2.245.4
Porcentaje Egresos Sector Salud/S.P.	13.4	14.1	16.4	15.3	14.1
Porcentaje Egresos Sector Salud/PIB	6.5	7.0	8.7	8.3	8.7
Gasto Público Anual Per cápita en Salud (₡)	661.6	888.6	1.200.3	1.356.3	1.588.1
Gasto Público Anual Per cápita en Salud (\$)*	77.5	104.1	142.9	158.8	186.0
Gasto Público Diario Per cápita en Salud (₡)	1.8	2.4	3.3	3.7	4.4

* Cambio a ₡8.54 por dólar.

Fuente: Elaborado en base a la información de la Contraloría General de la República (Memorias Anuales correspondientes) y a los cálculos de egresos consolidados de los componentes del Sector Público de la División de Planificación Global de OFIPLAN.

6.2 El Costo de la Salud y las Políticas de Atención Vigentes

En relación con el aumento del costo de la salud por factores específicos del sector, vale la pena examinar brevemente la incidencia que podrían tener las políticas de atención vigentes y la extensión de los servicios.

Tres rasgos de las políticas de atención podrían estar relacionadas con los problemas del incremento del costo de la salud;²⁶ a saber, el aumento de la virtual orientación curativa de la atención, el no funcionamiento integrado de los niveles de atención dentro de una concepción sistémica, y la coexistencia de regionalizaciones no integradas de servicios de las principales instituciones del sector.

a) El primero de los rasgos ya fue insinuado líneas arriba, pero conveniría en otra ocasión precisar su existencia por medio de otros indicadores, a fin de determinar los niveles de decisión que han incidido en dicha orientación, y discutir su racionalidad, así como las posibilidades de su modificación progresiva.

b) El no funcionamiento integrado de los niveles de atención de salud es una preocupación que data desde que se propuso la sectorización como una necesidad para el desarrollo eficiente de los servicios de salud, pero que ha tenido escasos progresos aún después del traspaso hospitalario a la Caja Costarricense de Seguro Social y de la creación de los programas de salud rural y salud comunitaria del Ministerio de Salud. El efecto directo más evidente ha sido el aumento de la demanda de atención hospitalaria (posiblemente hipertrofiada por las solicitudes y el internamiento innecesario) y consecuentemente del costo de funcionamiento hospitalario, paralelo con una virtual redundancia de actividades de consulta externa y de contrapositiones en la instrumentalización -si no en la planificación misma- del subsistema de referencia en los cuatro niveles de atención.

c) La coexistencia de limitaciones regionales de atención también incide en el aumento del costo de la salud, por cuanto no sólo denota contradicciones y limitaciones institucionales con la expectativa misma de la desconcentración -en tanto que mecanismo de racionalidad para agilizar la dinámica de atención- sino que fundamentalmente refleja tendencias de aislamiento y errónea autosuficiencia institucional, que repercute en la calidad y en el costo de los servicios a escala sectorial.

Como consecuencia de lo anterior, la política de extensión horizontal y vertical de los servicios ha tropezado con los problemas de falta de integración de las actividades institucionales de atención, sea por falta de recursos financieros y técnicos en el caso de los programas de salud rural, sea por exceso

de demanda y sobreocupación en el caso del programa de atención hospitalaria; problemas que se han venido abordando en forma unilateral y aislada, con lo cual el gasto público en salud habría tendido a engrosar su caudal, sin elevar estrictamente el nivel de salud de la población costarricense.

NOTAS

- 1 En 1961 el Doctor Rodrigo Loría Cortés elaboró un ateproyecto de ley para crear el Servicio Nacional de Salud como institución autónoma, asumiendo las funciones de las siguientes instituciones y dependencias: Consejo Técnico de Asistencia Médico Social; Juntas de Protección Social; Departamento Médico y de Accidentes de Trabajo del Instituto Nacional de Seguros; Departamento de Prestaciones Médicas, Dirección de Sucursales y Servicio Médico de la Caja Costarricense de Seguro Social; y el Ministerio de Salud Pública en todas sus dependencias, exceptuando las relacionadas con la sanidad ambiental y programas específicos de "luchas". Vid. Ministerio de Salud y OPS/OMS, *Coordinación e Integración del Sector Salud en Costa Rica*, Costa Rica, setiembre de 1977, p. 15. Posteriormente el Doctor Guido Miranda efectuó un estudio en el que después de examinar el funcionamiento de las tres principales instituciones de esa época y de concluir en que "no llenan a cabalidad las necesidades reales de su función", propone una reorganización institucional, con la cual "quedaría así abierto el camino para la unificación de servicios en escala nacional, ya sea que la Caja entregue sus instalaciones a la Dirección General de Asistencia para integrar un Servicio Hospitalario Nacional que venda la totalidad de las prestaciones médicas requeridas por los asegurados, o bien que conforme se produzcan las extensiones (la Caja) vaya adquiriendo los hospitales de la Dirección General de Asistencia y perciba el costo de los servicios de los no asegurados". Miranda, Guido, "Reorganización de la Medicina en Nuestro País", en: Ministerio de Salud y OPS/OMS, *doc. cit.*, pp. 15-16.
- 2 Caja Costarricense de Seguro Social, *Plan Nacional de Integración de los Servicios Médicos a Través de la Caja Costarricense de Seguro Social*, Costa Rica, julio de 1962.
- 3 Ministerio de Salud y Caja Costarricense de Seguro Social, *Plan Coordinado en Salud*, Costa Rica, 1967.
- 4 Ministerio de Salud, *Memoria del Cincuentenario del Ministerio de Salud y de la Salud Pública en Costa Rica*, Costa Rica, junio de 1977, p. 68.
- 5 Ministerio de Salud y OPS/OMS, *doc. cit.*, p. 19.
- 6 Cfr. Ministerio de Salud, *Ley No. 5412*, Costa Rica, 8 de noviembre de 1973.

- 7 Vid Asamblea Legislativa, *Ley No. 4750 de Reforma al Artículo 3o. de la Ley Constitutiva de la Caja de Seguro Social o Ley de Universalización del Seguro Social*, Costa Rica, 30 de marzo de 1971; *Ley No. 5349 de Traspaso de Hospitales*, Costa Rica, 11 de setiembre de 1973; *Ley No 5541 o Ley Constitutiva de Traspaso de Hospitales a la Caja Costarricense de Seguro Social*, Costa Rica, 1o. de julio de 1974.
- 8 Ministerio de Salud y OPS/OMS, *op. cit.*, p. 41.
- 9 Ministerio de Salud y OPS/OMS, *op. cit.*, pp. 39, 66-67.
- 10 Casa Presidencial y Ministerio de Salud, *Decreto de Creación de la Comisión Consultiva y de Coordinación para la Planificación del Sector Salud*, Costa Rica, 25 de abril de 1975.
- 11 Casa Presidencial y Ministerio de Salud, *Decreto de Creación del Comité Coordinador de Estadística de Salud*, Costa Rica, 18 de junio de 1974.
- 12 En diversos estudios se ha señalado la correlación que existe entre indicadores de un alto ingreso *per cápita* y una baja tasa de mortalidad infantil, así como entre indicadores de una mejor calidad de vida y bajas tasas de mortalidad infantil. Vid. Singer, Paul, Berquó, Elza, y Ferreira dos Santos, Jair L., "Aplicación de un Modelo de Regresión Múltiple para el Estudio de la Fertilidad y Mortalidad Mundial", en: *Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud*, No. 3, Costa Rica, enero-abril 1976, pp. 21-53; De Kadt, Emanuel, "Las Desigualdades en el Campo de la Salud", en: Livingstone, Mario y Raczinski, Dagmar (eds.), *Salud Pública y Bienestar Social, Chile, CEPLAN, 1976*, pp. 27-63. Aunque en Costa Rica los indicadores de desarrollo económico y social hasta 1977-1978 parecían estar superando la barrera de un ingreso *per cápita* bajo, y el descenso de la mortalidad infantil había guardado correspondencia con dicha tendencia, los indicadores económicos y sociales recientes señalan lo contrario. A partir de 1979 el crecimiento económico del país dejó de aumentar y comenzó un decrecimiento progresivo, con ampliación del déficit en la balanza de pagos, aumento de la deuda externa nacional, disminución drástica de la capacidad adquisitiva de la moneda nacional y de los salarios, con el agravante de que los precios de los productos para los consumidores de ingresos medios y bajos crecieron anualmente a tasas del 19 por ciento (meses de julio de 1979-1980) y 37 por ciento (meses de julio 1980-1981). De manera que si en el año 1977 se había estimado que alrededor del 30 por ciento de las familias del Area Metropolitana de San José se ubicaban por debajo de la línea de pobreza y, aproximadamente el 20 por ciento por debajo de la línea de subsistencia, es lícito suponer que por los problemas económicos indicados, tales proporciones se habrían aumentado entre 1979 y 1981; y que en consecuencia, el gran descenso que registra la mortalidad infantil en este trienio no guarde una correspondencia análoga con los trienios anteriores. Vid. OFIPLAN, *Análisis Urbano Regional*, Costa Rica, 1978
- 13 Los cantones del Area Metropolitana de San José son: Cantón Central, Escazú, Desamparados, Aserrí, Goicoechea, Alajuelita, Coronado, Tibás, Moravia, Montes de Oca, y Curridabat.
- 14 La tasa de natalidad a escala nacional, que durante el último trienio considerado (1979-1981) fue de 31.4 por mil habitantes, comienza a reflejar la situación que prevalecía en el primer trienio (1970-1972) cuando la tasa de natalidad fue de

32.0 por mil habitantes, en condiciones en que la natalidad registró tasas de 29.2 y 30.9 por mil habitantes en el segundo y tercer trienios respectivamente. A escala cantonal esta tendencia se reproduce en un número considerable de cantones; y a escala provincial el repunte se manifiesta en las cuatro provincias que convergen en el Valle Central del país. Las tasas de natalidad por provincias en los cuatro trienios considerados en este estudio fueron: San José (31.3, 27.9, 31.0 y 31.9), Alajuela (29.9, 27.3, 29.5 y 30.2), Cartago (30.4, 29.2, 29.4 y 30.1), Heredia (31.1, 26.4, 30.4 y 33.2), Guanacaste (30.3, 30.5, 29.8 y 29.2), Puntarenas (35.3, 33.4, 32.6 y 31.0) y Limón (44.1, 36.1, 35.2 y 35.9).

- 15 Puffer, Ruth y Serrano, Carlos, *Características de la Mortalidad en la Niñez*, Publicación Científica 262, Organización Panamericana de la Salud, Oficina Sanitaria Panamericana, Washington D. C., 1973, p. 32.
- 16 Por ejemplo en 1967, en Suecia, la tasa de mortalidad infantil fue de 12.9 por mil nacidos vivos y la participación de las defunciones neonatales de 81.4 por ciento; en Holanda, para una tasa de 13.4 por mil nacidos vivos la participación neonatal fue de 77.6 por ciento; en Suiza, para una tasa de 17.5 por mil nacidos vivos la participación neonatal fue de 77.1 por ciento, etc. *Vid.* Organización Mundial de la Salud, *La Prevención de la Morbilidad y la Mortalidad Perinatales*, Cuadernos de Salud Pública No. 42, Ginebra, 1972. En 1973, en el estudio de la OPS acerca de las características de la mortalidad en la niñez ya citado, se calcularon las tasas de mortalidad infantil y de otros grupos etarios en 25 áreas de 15 proyectos de América Latina, Estados Unidos y Canadá. En las áreas de San Francisco y California suburbano, del proyecto de los Estados Unidos, las tasas de mortalidad infantil fueron de 18.5 y 17.2 por mil respectivamente, con una participación de las defunciones neonatales de 70.3 y 73.6 por ciento. En Sherbrooke, del Proyecto de Canadá, la tasa de mortalidad infantil fue de 18.3 por mil nacidos vivos, y la participación de las defunciones neonatales fue de 73.9 por ciento. En todos los proyectos latinoamericanos, en cambio, con altas tasas de mortalidad infantil (por ejemplo en San Salvador 81.7, Recife, Brasil 91.2, Santiago Chile 54.9 por mil, etc.), la participación de las defunciones neonatales fue baja (por ejemplo en esas mismas áreas, la participación fue de 34.5, 38.7 y 49.6 por ciento, respectivamente). *Vid.* Puffer, Ruth y Serrano, Carlos, *op. cit.*, pp. 51, 64 y anexos estadísticos.
- 17 En el estudio sobre las características de la mortalidad en la niñez citado, se comprobó un subregistro de defunciones neonatales en todos los proyectos que, por ejemplo, fue de 18.7, 21.1 y 29.6 por ciento en la provincia de San Juan, del Proyecto de Argentina, el Proyecto de Bolivia, y en el Proyecto de Chile, respectivamente. Pero también se comprobó un subregistro de defunciones neonatales de 8.3 por ciento en el Proyecto de Canadá. *Vid.* Puffer, Ruth y Serrano, Carlos, *op. cit.*, p. 36.
- 18 La Organización Mundial de la Salud define ambos términos en la forma siguiente: "*Nacimiento vivo* es la expulsión o extracción completa del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo, de un producto de la concepción que, después de dicha separación, respire o dé cualquier otra señal de vida, tal como palpitations del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria, tanto si se ha cortado o no el cordón umbilical y está o no desprendida la placenta. Cada producto de un nacimiento que reúna esas condiciones se considera como un niño vivo". "*Defunción fetal* es la muerte de un producto de concepción, antes de la expulsión o extracción

- completa del cuerpo de la madre, independientemente de la duración del embarazo; indica la defunción, la circunstancia de que después de la separación, el feto no respira ni da ninguna otra señal de vida, como palpitaciones del corazón, pulsaciones del cordón umbilical o movimientos efectivos de los músculos de contracción voluntaria". Organización Mundial de la Salud, *Second Report of Expert Committee on Health Statistics*, Serie de Informes Técnicos No. 25, Ginebra, 1950.
- 19 Son varios los estudios que insisten sobre la necesidad de considerar la causalidad de las defunciones infantiles en términos de asociaciones, interrelaciones y efectos sinérgicos entre causas básicas y asociadas. La información disponible para el presente estudio no permite diferenciar jerarquías causales dentro del proceso que condujo a la muerte, pero sí es posible analizar agrupaciones de causas registradas como finales en los certificados de defunción, cuyas relaciones procesales permitan bosquejar la magnitud colectiva de sus consecuencias. Cfr. Serrano, Carlos, *Study of Multiple Causes of Death in the Inter-American Investigation of Mortality in Childhood*, Ginebra, 1969; Scrimshaw, N.S., Taylor, C.E., y Gordon I. E., *Interactions of Nutrition and Infection*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud, Serie de Monografías No. 57, 1968; Organización Mundial de la Salud, *Multiple Conditions Analysis*, (Documento WHO/HS/Nat. Com.), Ginebra, 1969; Puffer, Ruth, "Estudio de Múltiples Causas de Defunción", en: *Boletín de la Oficina Sanitaria Panamericana* 69, pp. 93-114, 1970. En el estudio acerca de las características de la mortalidad en la niñez citado, se insiste en apreciaciones como la siguiente: "Las defunciones ocurridas en este período (neonatal especialmente) pueden ser debidas a factores prenatales (maternos o fetales), condiciones presentes durante el nacimiento, condiciones posnatales o combinaciones de cualquiera de estos factores". Puffer, Ruth y Serrano, Carlos, *op. cit.*, p.81.
- 20 Tenemos entendido que el Instituto de Investigaciones en Salud, de la Universidad de Costa Rica, que dirige el Doctor Leonardo Matta, efectúa desde hace algunos años un estudio longitudinal del crecimiento físico de niños costarricenses en el cantón de Puriscal, provincia de San José, con el propósito -entre otros- de construir los estándares nacionales de talla, peso y edad. Por el momento, sin embargo, no es posible disponer de pautas propias para evaluar el crecimiento.
- 21 *Vid.*, Tanner, J.M., *Growth at Adolescence*, 2a. ed., Oxford, Blackwell Scientific Publication, 1961; Tanner, J.M., *Educación y Desarrollo Físico*, México, Siglo XXI Editores S.A., 1966; Meneghello, Julio, et. al., *Pediatría Social*, Volumen I, Sección 6, Buenos Aires, Editorial Inter Médica, 1972; National Center Health Statistics, *Growth Curves for Children Birth-18 years*, Ohio, 1975; Faulkner, F., *Creissement, Développement de l'enfant normal Une Methode Internationale de étude*, Paris, Centre International de l'enfance, 1974.
- 22 González, Vinicio y Sepúlveda, Jaime, *Déficit Ponderal y Retraso Estructural en Niños Desnutridos de Zonas Rurales de Costa Rica*, UNICEF-Universidad de Costa Rica, 1980.
- 23 En el estudio citado se utilizaron las curvas de peso por edad y talla por edad, para niños de 1 a 23 meses y de 2 a 14.9 años de edad -distribuidos en meses decimales- de sexo masculino y femenino, del National Center Health Statistics. La relación entre peso, talla y edad por percentilos se efectuó construyendo curvas integradas, de manera análoga al modelo empleado por Benjamín Torún y Fernando Viteri del INCAP, en su "Tratamiento de niños hospitalizados con desnutrición protei-

nico-energética severa", en: *Pediatría y Nutrición*, Volumen 27, números 3-4, Guatemala, 1979, pp. 43-62. La edad en años y meses calendario de los niños fue convertida en meses decimales para efectos de evaluación con las curvas indicadas. Cfr. González, Vinicio y Sepúlveda, Jaime, *doc. cit.*, pp.5-10.

24. No obstante que el estudio citado se limitó a las zonas rurales cubiertas por los puestos de salud del Ministerio respectivo, las regiones programáticas completas de salud en la fecha en que se registró la información antropométrica indicada abarcan, en términos generales, las divisiones territoriales siguientes: Región I (Central), incluye el Area Metropolitana, 5 cantones más de la provincia de San José y los cantones de Aguirre y Parrita de Puntarenas. La Región II (Región Norte) comprende la provincia de Alajuela (menos el cantón de Upala) y la provincia de Heredia. La Región III (Pacífico Seco) comprende la Provincia de Guanacaste, 3 cantones de la provincia de Puntarenas y el cantón de Upala de Alajuela. La Región IV (Región Atlántica) comprende las provincias de Cartago y Limón, más 3 cantones de la provincia de San José. La Región programática I (Pacífico Sur) comprende el cantón de Pérez Zeledón de San José, y los cantones de Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores, de la provincia de Puntarenas.
25. Puffer, Ruth y Serrano, Carlos, *op. cit.*, p. 365.
26. En la proposición de estos rasgos se da por supuesto que junto a la determinación de esas políticas de atención, crece también el aparato administrativo de las instituciones del sector (específicamente el de la Caja Costarricense de Seguro Social). Con tal crecimiento aumentan exponencialmente los gastos médicos y la tendencia burocratizante y de resolución horizontal de los problemas administrativos.

"PRESENCIA DE BELLO EN LA INTEGRACION CULTURAL LATINOAMERICANA"

Felipe Herrera

I

El Diccionario de la Real Academia Española señala que "integración es la acción y efecto de "integrar" para luego definir este concepto como al equivalente a formar las partes de un todo, o bien, completar un todo con las partes que faltaban". La evolución de Hispanoamérica desde principios del siglo XIX se puede explicar en función del diverso grado de cohesión entre sus distintas partes. Al independizarse de la metrópolis, comienzan los nuevos países a transformarse en Estados-Naciones, cuya concreción toma, por cierto, largas décadas, después de las aspiraciones frustradas de sus principales líderes políticos y militares que, en las primeras décadas del siglo XIX, después de una lucha victoriosa frente a España, intentaron mantener o crear vínculos entre partes que formaban una importante familia de comunidades, gestadas durante tres siglos. Profundo fundamento asistía a Bolívar, al final de su existencia, cuando se refería al resultado de estas preocupaciones, como "haber arado en el mar". Bien pudiéramos así definir a nuestra Hispanoamérica, desde su origen decimonónico en adelante, no como veinte naciones, sino que como "una gran nación deshecha".

Una mejor visualización de esta temática nos lleva a enfocarla desde la triple perspectiva de lo económico, de lo político y de lo cultural. La última generación -a partir de la segunda postguerra- presencia en lo económico un desconocido proceso de desarrollo global regional y un acercamiento concomitante de nuestros países en vías de crecimiento. Paradójicamente, en los últimos años el mayor acercamiento de los recursos humanos y materiales pareciera que ha sido incapaz de gestar entre nosotros ligazones políticas internacionales más profundas. No es del caso en esta presentación efectuar la descripción de los variados factores que han creado y que han acentuado tensiones entre las partes que formaban históricamente el todo: conocidos son los enfrentamientos, por una parte, por vacíos o malos entendidos en

relación a la transformación de los “deslindes administrativos” -propios de nuestra participación trisecular en el Imperio Español³ en “fronteras nacionales” diseñadas conforme a la dimensión de las respectivas soberanías en nuestros territorios, y por otra, por las diferenciaciones inherentes a la variedad de modelos político-económicos en el contexto de esas fronteras.

Pareciera que estos desequilibrios hubieran tomado mayor profundidad al cumplirse el segundo centenario del nacimiento de Bello. Tal vez por esa circunstancia, nunca hasta ahora, desde el fallecimiento del eminente venezolano, chileno e iberamericano, sus creaciones han alcanzado mayor vigencia y mayor fuerza, no tanto por la conmemoración de una fecha simbólica, sino que por el significado permanente que Bello tiene, desde múltiples perspectivas, para la unidad cultural de nuestro continente. Son los comunes orígenes y valores culturales, sumados a nuestras trayectorias históricas paralelas, las circunstancias que contribuyen a entender nuestro crecimiento económico y social, y los factores que, felizmente, han permitido amortiguar las tensiones políticas señaladas. Aún más, es precisamente esa identidad cultural la que ha hecho posible, en las dos últimas décadas, la gestación de interesantes y creadoras fórmulas de coexistencia, especialmente a través de nuevas instituciones y esquemas regionales que nos han permitido enfrentar desafíos y tareas comunes o similares. La cultura es, pues, el determinante actor de nuestra convivencia, y el profundo trasfondo que permite a América Latina, pese a su creciente heterogeneidad, una inserción más armónica, más cohesionada y más trascendente en un contexto cosmopolita.

Don Andrés Bello ya había planteado esa tarea, en 1844, en los siguientes términos: “Las varias secciones de la América han estado hasta ahora demasiado separadas entre sí; sus intereses comunes las convidan a asociarse, y nada de lo que pueda contribuir a este gran fin desmerece la consideración de los gobiernos, de los hombres de Estado y de los amigos de la humanidad. Para nosotros, aun la comunidad de lenguaje es una herencia preciosa, que no debemos disipar. Si añadiésemos a este lazo el de instituciones análogas, el de una legislación que reconociese substancialmente unos mismos principios, el de un derecho internacional uniforme, el de la cooperación de todos los Estados a la conservación de la paz y de la administración de justicia en cada uno, ¿no sería éste un orden de cosas, digno por todos los títulos, de que tentásemos para verlo realizando medios mucho más difíciles y dispendiosos que los que exige la reunión de un congreso de plenipotenciarios? ¿Cuándo ha existido en el mundo un conjunto de naciones que formasen más verdaderamente una familia?”¹

El dinamismo integrador latinoamericano de Bello se ajusta plenamente a la conceptualización que hemos recordado en párrafos anteriores, utilizando el Diccionario de la Real Academia Española. Amplias creaciones y promociones culturales de Bello, manifestadas específicamente en la gramática, en

la literatura, en la educación, en el derecho, en las múltiples expresiones de la ciencia, en el periodismo y también en la orientación de políticas internas y externas para nuestro país, tienden -y coadyuvan eficazmente- a “formar de las partes un todo” y también a “completar un todo con las partes que faltaban”. En efecto, las consecuencias de lo centrífugo del proceso de la independencia fueron significativamente paliadas y atemperadas por la irreversible vigencia del escenario cultural en cuyo contexto nos habíamos desenvuelto entre los siglos XVI y XVIII, vigencia fortalecida vigorosamente por la obra de Bello.

II

Bello, nacido en Caracas, la dejó para siempre cuando sólo contaba con 29 años de edad. Sus elaborados biógrafos nos han enseñado que pese a su juventud, era ya en 1810 exponente de un interesante patrimonio intelectual y pragmático: estudios jurídicos, médicos y lingüísticos; labores periodísticas; gestación de diversos ensayos y libros. Rafael Caldera, en su preclara biografía del personaje, nos recuerda: “Cuando salió de Venezuela, ya se había forjado el humanista. En Londres adquiriría erudición vastísima, lograría depuración espléndida para sus trabajos futuros. Pero ya de Caracas llevaba lo indispensable en el Humanista, la característica de su actuación en la cultura: la vocación al estudio, un sistema fundamental de nociones que le acompañaría en su vida, un método de investigación, un criterio claro y jerárquico para interpretar las letras y la vida. De Caracas, según su testimonio propio, que nada autoriza a vejar, llevaba concluido su ‘Análisis Ideológico de los Tiempos de la Conjugación Castellana’, considerado el más original de sus estudios. Sufrió tal vez en Londres y Chile una elaboración ulterior, pero debe referirse a su producción caraqueña en su concepción y líneas fundamentales. En Caracas había elaborado magníficas producciones poéticas, aunque no tan depuradas como las que habrían de convertirlo en Londres, en frase del profesor Edoardo Crema, en el ‘libertador artístico’ de Iberoamérica. En Caracas había revelado la madurez de juicio y de síntesis que ofrece el ‘resumen de la Historia de Venezuela’. Por ello, a pesar de la fructuosa influencia de la cultura inglesa en su vida, Bello no se hizo un sabio inglés, sino un sabio americano. Llevaba al marcharse a Europa una formación propia y característica, fruto selecto de un proceso de desarrollo cultural”.² En esta primera etapa de la vida de Bello hay también una importante dimensión pragmática representada por sus funciones en la Secretaría de la Capitanía General de Caracas, actividad desempeñada durante casi una década (1801-1810) y que fuera la antesala para sus funciones de Oficial Primero de la Secretaría de Estado de la “Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII”, que emerge en 1810, y que explica su participación en la misión diplomática que, encabezada por Bolívar, se desplazara a Londres en ese año.

Junto a la excepcional y destacada personalidad del joven Bello hay pues, un escenario que debemos siempre recordar para comprender en toda su profundidad su presencia contemporánea. Es explicable que la lucha por una independencia, que la influencia filosófica de pensadores y científicos de fines del siglo XVIII y del siglo pasado, que la acción orientada de otros centros de poder, pretendiera subestimar durante largos años el significado de una dinámica convergencia histórico-cultural entre la Península y los nuevos pueblos de América. Tengamos presente que la figura de Bello emerge del trasfondo de una América que es parte del Imperio Español; y que luego, no obstante independizarse políticamente, sigue participe de un sistema de vida, de una escala de valores, de una lengua, de concepciones filosóficas consubstanciales a la antigua Metrópolis.

El separatismo político-regional conlleva nuevas influencias externas, particularmente del mundo anglo-sajón, -Inglaterra y Estados Unidos- y de la Francia, que se expresan en los nuevos aspectos de nuestra convivencia. Aun más: hay figuras intelectuales de la época que pretenden desconocer las raíces ibéricas, incluyendo aun nuestra lengua en común. Bello tiene frente a este proceso, un profundo realismo y una clara visión de nuestro futuro. Para él -irrevocablemente- nuestro destino se encontraba y se reencontraba con la compleja y vital cultura ibérica, producto del extraordinario mestizaje de lo celtibero, de lo greco-latino, de lo visigodo, de lo árabe y judío, mezcla de pueblos que se sigue proyectando en la historia de América Latina, no sólo por el mestizaje que emerge de la fusión hispana y lusitana con las poblaciones precolombinas y del ingreso de esclavos africanos, sino que también desde inicios del siglo XIX hasta la hora presente, en función de las más variadas corrientes inmigratorias europeas y asiáticas. He aquí un elemento consubstancial para explicarnos la presencia y vigencia contemporánea de Bello, ya que fue propio de su personalidad comprender e interpretar los procesos de mezcla e integración, de cualquier origen y en cualquier plano. Bello admiraba los valores heredados y tradicionales; pero comprendía e intuía que para sobrevivir, esos valores necesitaban ajustarse a nuevas y prevalecientes condiciones distintas a aquéllas de las que originalmente surgieron.

La oportunidad para testimoniar vigorosamente su concepción, surgió de los comentarios críticos que efectuara al documento del joven José Victorino Lastarria, presentado a la Universidad de Chile en setiembre de 1844, bajo el título "Las Investigaciones sobre la Influencia Social de la Conquista y el Sistema Colonial de los Españoles en Chile". Esa memoria expresa las concepciones de la "generación romántica" que culpa a la persistencia del pasado español los problemas que afectaban a nuestro país y a las naciones hermanas, particularmente la sobrevivencia del feudalismo, de un exceso de centralización y de la falta de libertad de expresión y de democratización. Lastarria define el proceso señalando que "cayó el despotismo de los reyes, y quedó en pie con todo su vigor el despotismo del pasado". Andrés Bello, ya Rector

entonces de nuestra universidad, reacciona contra la hispanofobia de nuestros románticos criollos con una madura concepción histórica al comentar el documento de Lastarria.

Permítaseme transcribir sus siguientes conceptos: "El que observe con ojos filosóficos la historia de nuestra lucha con la metrópolis reconocerá sin dificultad que lo que nos ha hecho prevalecer sobre ella es cabalmente el elemento ibérico. La nativa constancia española se ha estrellado contra sí misma en la ingénita constancia de los hijos de España. El instinto de patria reveló su existencia a los pechos americanos y reprodujo los prodigios de Numancia y Zaragoza. Arrancóse el cetro al Monarca, pero no al espíritu español: nuestros congresos obedecen sin sentirlo a inspiraciones góticas; la España se ha encastillado en nuestro foro; las ordenanzas administrativas de los Carlos y Felipes son leyes patrias . . .".³

La percepción de Bello -a muy pocos años de generalizarse en nuestra América la dicotomía frente a la Península- cobra hoy más fuerza que nunca. Iberoamérica, en este período final del siglo XX, pareciera caminar a un reencuentro especial, cuya gran fuerza vital han sido los permanentes y cohesivos elementos congénitos al común trasfondo histórico-cultural mencionado. Nadie mejor que Ortega y Gasset para haber definido e intuido, esta situación: "La liberación no es sino la manifestación más externa y última de esa inicial disociación y separatismo; tanto que, precisamente en la hora posterior a su liberación, comienza ya el proceso de cambiar de dirección. Desde entonces -y cualesquiera sean superficiales apariencias y verbalismos convencionales- la verdad es que una vez constituidos en naciones independientes y marchado según su propia inspiración, todos los nuevos pueblos de origen colonial y la metrópoli misma, caminan, sin proponérselo ni quererlo y aun contra su aparente designio, en dirección convergente, esto es, que entre sí y al mismo nivel, se irán pareciendo, cada vez más, irán siendo cada vez más homogéneos. Bien entendido, no que vayan asemejándose a España, sino que todos, incluso España, avanzan hacia formas comunes de vida. No se trata, pues, de nada que se parezca a eventual aproximación política, sino a cosa de harta más importancia: la coincidencia progresiva en un determinado estilo de humanidad".⁴

Y no se trata sólo de las crecientes vinculaciones de todo orden entre España y sus antiguas colonias, sino que también la convergencia del Brasil a esta realidad. Por otra parte, somos de los convencidos que el denominado "Nuevo Caribe" -es decir las antiguas colonias inglesas, francesas y holandesas de nuestro Hemisferio, hoy en día en proceso de creciente independización- tiende a acceder y a vincularse a esta realidad. Las significativas expresiones institucionales de este proceso han sido la adhesión de los nuevos países a la Organización de Estados Americanos, y su participación en ayudar a gestar el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Las convergencias anotadas,

de interesantes perspectivas futuras, si bien se alimentan en determinantes geopolíticas y geoeconómicas, están básicamente gestadas por los elementos culturales comunes cuyo punto de partida lo constituyen los cinco siglos que siguen a la presencia de Colón en nuestro Hemisferio.

III

La permanencia de Bello en Londres durante 19 años (1810-1829), los vínculos familiares que establece y el excepcional escenario intelectual, político y económico que representaba la capital del Imperio Occidental más importante del siglo XIX y principios del actual, no constituyen meramente una interesante y positiva coincidencia para la vida de un eminente americano, sino que son los factores que contribuyen con excepcional vitalidad a definir esta personalidad y su obra definitiva. No olvidemos el significado de la capital inglesa para el nuevo período histórico de nuestra Hispanoamérica. Tengamos presente que prácticamente todas las grandes figuras de nuestro continente de esa época tienen una experiencia de directas vinculaciones con ese decisivo centro urbano internacional.

En relación a esta materia, Pedro Grases, el distinguido intelectual hispano-venezolano, publicó en 1962 un interesante ensayo bajo el título de "Tiempo de Bello en Londres", de donde recogemos las siguientes reflexiones: "Seguramente el grandioso ideal mirandino fue debido en gran parte al cambio de lugar de observación que experimentó en su vida. Como consecuencia de la contemplación de América desde Europa se unificaban los problemas americanos y se concatenaban entre sí con poderosa fuerza sintética. Podría aplicarse el mismo razonamiento a Bolívar. Se aprecia igualmente en la obra londinense de los hispanoamericanos una transformación similar. El pensamiento de los hombres de América pasa de lo local a lo universal al tener un ángulo enjuiciador distinto. Las grandes preocupaciones de la vida local, quedan reducidas a sencillas anécdotas al sopesarse con un criterio globalizador. Volvamos al ejemplo de un hombre al que tendremos que recurrir a menudo para comprobar nuestros asertos: Andrés Bello. El sentido universalista de la labor del gran maestro del humanismo americano habría sido sumamente difícil, si no imposible de poseer, sin la experiencia vivida en un lugar de estudio de la humanidad que le permitiera elaborar un juicio de conjunto. No creo que la universalización de los conceptos se aprenda en los libros, ni dependa o sea fruto de intuiciones únicamente, sino consecuencia y lección desprendida de la propia existencia".⁵

El escenario londinense ofrece a los hispanoamericanos perspectivas más elaboradas que las que podrían haber sido gestadas en sus propias tierras o desde la Madre Patria, apreciaciones destinadas a tener profundos impactos en los años posteriores. El desafío de la independencia tiene para ellos un

sentido "continental" y no de "segregación" como fueran las características prevalecientes en las décadas siguientes. La mejor expresión de esta realidad era el hecho que los nuevos países tuvieran en Londres representantes acreditados que jurídicamente eran ciudadanos de otras repúblicas hermanas. Recordemos a Irisarri, guatemalteco, delegado de nuestro país; a los ecuatorianos Rocafuerte y Olmedo con mandatos de México y Perú, y al propio Bello que efectuara gestiones en nombre de Venezuela, de Chile y de Colombia.

Alfonso Reyes, el eminente pensador y ensayista mexicano, explica este proceso en función del liberalismo político, económico y cultural que tiende a prevalecer en el mundo occidental del siglo XIX, comentando que "a partir de esta hora, las antiguas colonias quedan en categoría de sociedades que no han creado la cultura, sino que la reciben hecha de todos los focos culturales del mundo. Por un explicable proceso, toda la herencia cultural del mundo pasa a ser patrimonio suyo por igual derecho . . . El ciudadano de las grandes naciones creadoras de cultura casi no tiene necesidad de salir de sus fronteras lingüísticas para completar su imagen del mundo. El ciudadano de la antigua colonia tiene que ir a la vida internacional para completar tal imagen y, además, está acostumbrado a buscar en el exterior las fuentes del saber. Así se explica el saber de 'extranjerismo' en ciertas etapas de nuestra adolescencia cultural".

Ese "extranjerismo" mencionado por Reyes ha tenido inevitablemente una definida presencia en la vida cultural iberoamericana, desde la independencia hasta nuestros días, entendiendo como vida cultural, actitudes colectivas e individuales políticas, económicas, educacionales, artísticas, científicas y tecnológicas. Precisamente, la extraordinaria presencia histórica de Bello se debe a su genio para integrar y asimilar las tendencias dinámicas provenientes de las realidades anglosajona y francesa en el contexto de un escenario y de un pensamiento hispanoamericano.

IV

El escenario final para el hombre maduro, cercano a completar cinco decenios de su vida, empezó en Chile, en el período en que se gesta la maduración del nuevo Estado-Nación, emergido del trasfondo hispánico-cultural y de veinte años de lucha por su independencia política y por una organización republicana. Es interesante recordar que el fallecimiento de don Andrés se produce en 1865, es decir, al empezar a completarse el ciclo de los denominados gobiernos conservadores en el país y al haberse creado ya condiciones excepcionales de estabilidad y progreso para Chile en el contexto de las nuevas comunidades nacionales emergentes en Hispanoamérica.

Nuestro Embajador en Caracas, el original escritor Emilio Rodríguez Mendoza, definía en 1942, en los siguientes términos el ambiente chileno que recibiera a Bello: "El país, tan angosto que es una especie de tejado sobre el mar, se había puesto a crecer; habían terminado los cuartelazos y las revueltas y el humanista caraqueño trabajaba sin fin y sin zozobros en un gabinete con olor a libros, a tinta, al café que le enviaban los suyos desde su misma Caracas y que le servían en una taza de porcelana verde con filetes 'vermeil'. El señor Bello tenía prudentísimamente resuelto no tomar ningún partido, y fue esa la más sabia de las resoluciones, porque su misión era nacional y no política".

La incorporación de Bello a Chile, si bien no lo hace partícipe en la política interna prevaeciente, no significa tampoco que el personaje se aísle frente a los desafíos propios para un país aún en pleno proceso de organización institucional.

En tal sentido expresa uno de los varios paralelismos de su vida y filosofía con la de Goethe. No olvidemos que el gran humanista germano, si bien es cierto que participa honesta y creadoramente sirviendo el *statu-quo* representado en ese período de su vida por el Gran Ducado de Weimar, tiene una especial sensibilidad frente a los inevitables cambios que la Revolución Francesa seguía proyectando universalmente en función de los superiores y permanentes principios de Libertad, Igualdad y Fraternidad.

Chile, en esas décadas, ya se había transformado en el "asilo contra la opresión" testimoniado en nuestro himno patrio de 1847, gestado por Eusebio Lillo. En tal sentido no puede dejar de mencionarse a los exilados argentinos tan decisivos en el "movimiento intelectual" de 1842, y que pese a enfoques diversos, estuvieron muy cerca de Andrés Bello. Nos referimos especialmente a Domingo Faustino Sarmiento, Bartolomé Mitre, Vicente Fidel López, Juan B. Alberti y Gabriel Ocampo.

Tal vez el mejor testigo, admirador y partícipe de la presencia de Bello en Chile fue don Miguel L. Amunátegui, como lo señala su ya clásico libro "Vida de Don Andrés Bello". En esa obra leemos lo siguiente: "Bello se hallaba profundamente convencido de que el único remedio eficaz del malestar social que aquejaba a las nuevas repúblicas era un estado perfecto de paz y de tranquilidad, que les permitiese afrontar por todos los ámbitos posibles el cultivo intelectual, a fin de completar la revolución operada en el orden político por otra revolución correspondiente llevada a cabo en el orden moral. La ilustración era, en su concepto, la condición indispensable de la libertad".⁶

Don Andrés Bello plantea con gran vigor esta tarea en su discurso de instalación de la Universidad de Chile cuando expresa: "Los adelantamientos en todas líneas se llaman unos a otros, se eslabonan, se empujan. Y cuando

digo los adelantamientos en todas líneas, comprendo sin duda los más importantes a la dicha del género humano, los adelantamientos en el orden moral y político. (A qué se debe este progreso de civilización, esta ansia de mejoras sociales, esta sed de libertad? ¿Quién prendió en la Europa esclavizada las primeras centellas de libertad civil? ¿No fueron las letras? ¿No fue la herencia intelectual de Grecia y Roma, reclamada, después de una larga época de oscuridad, por el espíritu humano? Allí, allí tuvo principio este vasto movimiento político, que ha restituido sus títulos de ingenuidad a tantas razas esclavas, este movimiento que se propaga en todos sentidos, acelerado continuamente por la prensa y por las letras, cuyas ondulaciones, aquí rápidas, allá lentas, en todas partes necesarias, fatales, allanarán por fin cuantas barreras se les opongan, y cubrirán la superficie del globo”.

V

Séame permitido, en términos resumidos -por cierto-, recordar las creaciones de nuestro homenajeado que han tenido, que tienen y que seguirán teniendo un componente integracionista, único si lo comparamos con otros escenarios internacionales donde se manifiestan tendencias regionales unitarias.

Tengamos en cuenta, en primer término, a los *lingüistas y gramáticos* que estudian y seguirán investigando las obras de Bello. Con sobrada razón, porque en ellas encontrarán pureza aleccionadora de léxico y guía segura de construcción apropiada. Sin embargo, el enlace de Bello con la lengua castellana tiene una dimensión aún más honda y humana. Su respeto a las formas del lenguaje entraña devoción al espíritu que a través de él se expresa. Su principal empeño es preservarlo como receptáculo del patrimonio común de tradiciones y experiencias, y perfeccionarlo como instrumento de comprensión recíproca de las motivaciones y aspiraciones del hombre hispanoamericano. A “los habitantes de Hispanoamérica” dedicó el gran caraqueño su Gramática de la Lengua Castellana. Y consignó con clarividencia en el prólogo de esa obra: “No tengo la pretensión de escribir para los castellanos. Mis lecciones se dirigen a mis hermanos, los habitantes de Hispanoamérica. Juzgo importante la conservación de la lengua de nuestros padres en su posible pureza, como un medio providencial de comunicación y un vínculo de fraternidad entre las varias naciones de origen español sobre los dos continentes”.

Agrega Bello los siguientes conceptos para esta trascendental y exitosa tarea:

“El mayor mal de todos, y el que, si no se ataja, va a privarnos de las inapreciables ventajas de un lenguaje común, es la avenida de neologismos de construcción que inunda y enturbia mucha parte de lo que se describe en América, y alternando la estructura del idioma, tiende a convertirlo en una

multitud de dialectos irregulares, licenciosos, bárbaros, embriones de idiomas futuros, que durante una larga elaboración reproducirían en América lo que fue la Europa en el tenebroso período de la corrupción del latín. Chile, el Perú, Buenos Aires, México, hablarían cada uno su lengua o por mejor decir, varias lenguas como sucede en España, Italia y Francia, donde dominan ciertos idiomas provinciales, pero viven a su lado otros varios, oponiendo estorbos a la difusión de las luces, a la ejecución de las leyes, a la administración del Estado, a la unidad nacional . . . Sea que yo exagere o no el peligro, él ha sido el principal motivo que me ha inducido a componer esta obra, bajo tantos respetos superior a mis fuerzas.”

También tuvo clara identidad latinoamericana *la labor jurídica* de Bello; en particular, el Código Civil chileno que, adoptado por varios países de nuestro continente, aún constituye piedra angular de la estructura institucional de los mismos. La extraordinaria cultura histórica, sociológica y jurídica de su autor, absorbida en los años fructíferos de su vida en Londres, se hermana a su profundo buen sentido y a una vivencia de las situaciones reales, sin prejuicios y sin dogmas, para producir un conjunto equilibrado y orgánico de enunciados y disposiciones legales, acabado ejemplo de concepción institucional. En él nos hemos formado y de él nos hemos nutrido millares de latinoamericanos en los últimos cien años, derivando de su articulado la más fecunda enseñanza: la posibilidad de armonizar los principios de la equidad y de la justicia con las necesidades del progreso social.

Hasta en materia tan rígida como la legislación, es magistral en Bello el uso del idioma. La perfecta coincidencia entre el concepto y la expresión presta a su frases una hermosura que se dijera espontánea e inalienable, tanto más alta cuanto más simple. Bello no utiliza las palabras para velar las cosas con adornos, sino para revelarlas en luz clara. Se dice que Stendhal afilaba su idioma en los bloques firmes y exactos del Código Napoleónico. Bien pudieran así hacerlo, o quizás así lo han hecho, algunos de nuestros buenos escritores, en el Código de Bello, donde la lengua es particularmente concisa y conceptualmente profunda. Y junto a esas cualidades exhibe una belleza diáfana. Ejemplo clásico de precisión es el artículo 1^o de nuestro Código Civil: “La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita en la Constitución, manda, prohíbe o permite”. A veces la simplicidad de sus definiciones alcanza acento poético. Dice, por ejemplo: “Se entiende por playa del mar la extensión de tierra que las olas bañan y desocupan alternativamente hasta donde llegan en las más altas mareas”. Y en otra parte: “Se llama aluvión el aumento que recibe la ribera de la mar o de un río o lago por el lento e imperceptible retiro de las aguas”.

Obviamente, la vigencia cultural latinoamericana de Bello es sinónimo de su *presencia educacional*, adelantándose a su época cuando aún la educación era considerada fundamentalmente como un instrumento de capacitación

para incorporarse a las exigencias y a las tareas propias de un nuevo desarrollo económico. Tengamos presente que el Chile rural, heredado de la Colonia, tiende a dinamizarse, desde mediados del siglo pasado en adelante, por nuevas actividades mineras, comerciales y bancarias. En este período se testimonia una presencia decisiva del liberalismo europeo, en lo político y en lo económico. Recordemos la figura del primer académico economista que llega a nuestro país: el distinguido profesor francés Gustavo Courcelle-Seneuil, quien mantiene magníficas vinculaciones con Bello y con su familia.

Bello era partícipe de las aspiraciones hacia un progreso económico, pero era muy explícito en testimoniar que las nuevas fuerzas no debían erosionar las tareas educativas. Sus célebres discursos en la Universidad de Chile son la mejor expresión de lo anterior. Bello insistentemente postulaba para que América Latina, de una parte, conservara y acrecentara su patrimonio cultural y, de otra, absorbiera los nuevos adelantos e invenciones de la ciencia y de la técnica de ese período. Se trataba de un pensamiento que consideraba indispensable adecuar la vida intelectual de nuestros pueblos a la realidad social de la época y que, con ese objeto, inducía al equilibrio entre las motivaciones humanistas y las vinculadas a las ciencias naturales, entre el fomento de las aplicaciones prácticas y la apreciación de las fórmulas generales de la ciencia. "Todas las verdades se tocan -afirmaba en 1843 al instalarse nuestra Universidad- desde las que determinan las agencias maravillosas de que dependen el movimiento y la vida en el universo de la materia; desde las que resumen la estructura del animal, de la planta, de la masa inorgánica que pisamos; desde las que revelan los fenómenos íntimos del alma en el teatro misterioso de la conciencia, hasta las que expresan acciones y reacciones de las fuerzas políticas; hasta las que sientan las bases incommovibles de la moral; hasta las que determinan las condiciones precisas para el desenvolvimiento de los gérmenes industriales; hasta las que dirigen y fecundan las artes".

Dentro de ese todo múltiple, convergente y cambiante de las *ciencias y las artes*, Bello estima posible reorientar los sistemas y las técnicas para ahondar en el propio conocimiento y afirmar y proyectar hacia el futuro una cultura americana. Ese es el tema que desarrolló ampliamente, pocos años después, en su discurso de aniversario de la Universidad en 1848. En él explicó por qué y cómo la mayoría de las ciencias, para enseñarse de un modo conveniente, necesitaban adaptarse a nosotros, a nuestra naturaleza física, a nuestras circunstancias sociales. Abogó entonces por que las ciencias de observación se confrontaran con la fauna, la flora, las rocas y el clima circundantes, y que los propios textos se modificaran de conformidad con el medio ambiente. Modo sería éste no sólo de nacionalizar en lo que fuera necesario las disciplinas científicas, sino de enriquecerlas con el conocimiento de nuevos seres y nuevos fenómenos.

En ese contexto global, Bello concibe la Universidad como “un cuerpo eminentemente expansivo y propagador”. Considera que “la propagación del saber es una de sus condiciones más importantes, porque sin ella las letras no harían más que ofrecer puntos luminosos en su medio de densas tinieblas”. Y concibe las academias, las universidades, como “depósitos donde tienden constantemente a acumularse todas las adquisiciones científicas; y de estos centros es de donde se derraman más fácilmente por las diferentes clases de la sociedad”.

Este, según Bello, es el antecedente indispensable para alcanzar la educación general que una auténtica democracia reclama. “En ninguna parte -afirma- ha podido generalizarse la instrucción elemental que reclaman las clases laboriosas, la gran mayoría del género humano, sino donde han florecido de antemano las ciencias y las letras”, porque, según él, la difusión de los conocimientos presupone la existencia de centros desde donde vaya extendiéndose progresivamente sobre los espacios intermedios hasta penetrar al fin de las capas extremas.

VI

El pensamiento y la creación de Bello en los variados campos desde donde proyecta la unidad de nuestro continente toma por cierto una especial dimensión por su vinculación al campo directo de las relaciones internacionales, tanto desde la perspectiva del derecho y del periodismo, como a través de una interesante y sugerente acción política y funcionaria de alto nivel.

Como ya lo hemos señalado, en 1810 acompañaba como Secretario asesor a Bolívar y a Luis López Méndez, en la misión que la Suprema Junta Gubernativa de Caracas le confiara ante su Majestad Británica. Es interesante recordar que en los planteamientos de esa misión para obtener la abierta y efectiva colaboración de Inglaterra se consideraba como uno solo el proceso de la emancipación de la que entonces llamaron América meridional, utilizando la terminología de Miranda. Señalaron en el memorándum que presentaron al Foreign Office: “Los diputados esperan que los diversos virreinos y provincias del Norte y Suramérica se dividirán en diferentes Estados de acuerdo con sus límites físicos y políticos; pero ellos proyectan un sistema federal que, dejando a los respectivos Estados independencia de gobierno, pueda formar una autoridad central coordinada, como la de los Anfictiones de Grecia”.

Esa preocupación por la Unidad Continental nunca abandonó a Bello en los largos años en que le correspondiera organizar y dirigir los servicios técnicos y administrativos de la cancillería chilena, participar como miembro de nuestro senado y como principal columnista del Diario Oficial “El

Araucano". El mismo espíritu anima su obra clásica de Derecho Internacional, que originalmente se publicara con el título de "Derecho de Gentes", como texto para los estudiantes universitarios. Preocupación tanto más laudable si se considera que entre 1829 y 1865, casi se había desvanecido la aspiración a mantener cohesionada la América hispana, a pesar de los intereses aislados de celebrar algunos Congresos de plenipotenciarios americanos. En una de las memorias del Ministerio de Relaciones Exteriores, que él personalmente redactaba, expresa: "Basta echar la vista sobre un Mapa de América Meridional para percibir hasta qué punto ha querido la Providencia facilitar el comercio de sus pueblos y hacer de todos una sociedad de hermanos. Estampada está en nuestro continente, con caracteres indestructibles, la alianza de familia que debe unir a todas las naciones que ocupan sus inmensas regiones". Conceptos análogos se reiteran en sus columnas de "El Araucano", donde leemos: "En América, el estado de desasosiego y vacilación que ha podido asustar a los amigos de la humanidad, es puramente transitorio. La América desempeñará en el mundo un papel distinguido a que la llaman la grande extensión de su territorio, las preciosas y variadas producciones de su suelo, y tantos elementos de prosperidad que encierra". (Julio de 1836).

Este sentimiento de alianza fraternal le llevó a elaborar la que más tarde llegó a conocerse, con razón, como "Cláusula Bello", esto es, una disposición que se incorporó en los primeros convenios internacionales de Chile y mediante la cual nuestro país se reservaba el derecho de conceder a los demás de América Latina, condiciones superiores a las de la convencional "cláusula de la nación más favorecida". De ese modo se tendía, claramente, a establecer un sistema de trato preferencial entre los países latinoamericanos que, de haberse logrado plenamente, hubiera constituido firme base de sustentación para un mercado común regional.

Otro de los aspectos más destacados de la relación acordada entre Bello y Goethe es el vuelo que cobra la labor prestada en el ambiente restringido que reclama sus esfuerzos cotidianos y sus preocupaciones inmediatas. En un momento de intensificación de luchas nacionales, a solas con su pensamiento en Weimar, Goethe aplicó su potencia intelectual y la madurez de su juicio, a la concepción de una sociedad europea cuyo significado y alcance se hicieron patentes mucho más tarde, cuando el desarrollo económico y científico ulterior hizo posible que se convirtiera en realidad su visión anticipada de la historia.

En igual forma, Bello intervino, con maestría excepcional, en la organización y culturización de un país de escasamente dos millones de habitantes; pero el designio de su obra alcanza plenitud y validez contemporánea por la tendencia al reencuentro de América Latina en estas dos últimas décadas del siglo XX. Y es específicamente en la inspiración, en los escritos, en la obra intelectual de Bello, donde sobrevive el máximo ideal de los emancipadores,

ese mismo ideal que también otras figuras preclaras del continente mantuvieron, como antorcha sagrada, a despecho de condiciones adversas predominantes. Bello, como Alberdi, Eugenio María de Hostos, José Cecilio del Valle, Vicuña Mackenna, Martí y Montalvo, pertenece a esa pléyade latinoamericana que, con certera intuición de la historia, afirmó su convencimiento de que el proceso de la reintegración de América Latina volvería a tener vigencia en condiciones más propicias, tal como los ríos de vida intermitente, cuyo curso aparente desaparece en terreno hostil, sólo para aflorar más tarde, con mayor vigor, en un proceso obediente a leyes físicas inexorables.

VII.

Al final de esta presentación, sólo quisiera subrayar la importancia del período de la Historia Mundial en que le toca vivir a nuestro homenajeado y la excepcional madurez de su personalidad para ajustar las condiciones de ese medio con sus propias motivaciones subjetivas.

Recordemos que nos hemos estado refiriendo a las dos últimas décadas del siglo XVIII y dos terceras partes del siglo XIX, décadas por lo demás decisivas como antecedentes de nuestra actual realidad planetaria. Se trata de períodos claves para la civilización occidental; pero tengamos presente también que es a partir de esos decenios cuando Occidente impone su modelo y sistema de vida al mundo en su conjunto. Durante los decenios recordados, el siglo XVIII proyecta su "racionalismo" e "ilustración" con trascendente dinamismo, no sólo en lo cultural, filosófico y científico, sino que también directamente en la vida económica y política, como lo expresan, entre otros procesos fundamentales, los orígenes y proyecciones de la Revolución Francesa y de la independencia de los países sajones e ibéricos en nuestro Hemisferio. Estas décadas, paralelamente, corresponden al tecnológico y expansivo proceso de la denominada "revolución industrial", gestada en los principales centros de Europa, y luego, proyectada en diversas formas al mundo decimonónico en su conjunto.

Bello describe este proceso de "internacionalización" que los nuevos desarrollos del siglo XIX traían consigo, en los siguientes términos, desde una perspectiva latinoamericanista:

"Al oír hablar de la infancia de nuestros pueblos, parece que se tratase de una generación que hubiese brotado espontáneamente de la tierra en una isla desierta, rodeada de mares intransitables, y forzada por su incomunicación con el resto de nuestra especie a crear de su propio fondo las instituciones, artes y ciencias que constituyen y perfeccionan el estado social. Nuestro caso es muy diverso. Nos hallamos incorporados en una grande asociación de pueblos, de cuya civilización es un destello la nuestra. La independencia que

hemos adquirido nos ha puesto en contacto inmediato con las naciones más adelantadas y cultas; naciones ricas de conocimientos, de que podemos participar con sólo quererlo. Todos los pueblos que han figurado antes que nosotros en la escena del mundo han trabajado para nosotros. ¿Quién nos condena, sino nuestra desidia, a movernos lentamente en la larga y tortuosa órbita que han descrito otros pueblos para llegar a su estado presente? ¿No podremos adoptar sus mejoras sociales, sino cuando hayamos completado ese largo ciclo de centenares de años que ha tardado en desenvolverse el espíritu humano en las otras regiones de la tierra? ¿Estaremos destinados a marchar eternamente tres o cuatro siglos detrás de los pueblos que nos han precedido? Pero el mundo civilizado progresa ahora con tan rápido movimiento, que si no aceleramos el paso, nos dejará cada año a mayor distancia, más ignorantes y atrasados con respecto a él, y por consiguiente más débiles, porque conocimiento es poder".⁷

Como lo hemos señalado, Londres es el escenario cultural, político y económico de mayor convergencia y vitalidad para los cambios recordados. Los veinte años de la participación de Bello en ese contexto son fundamentales desde todo punto de vista. Interesantemente, las nuevas fuerzas y condicionantes históricas que emergen no erosionan culturalmente el clacisismo greco-latino que, a partir del Renacimiento, vuelve a tomar fuerza en Occidente. Así se explica que Bello hermane sus preocupaciones por la Ciencia y por la Sociedad Moderna con un interés y creatividad en función de las culturas griegas y latinas, integración humanista que es decisiva para sus posteriores creaciones intelectuales que siempre reconocemos como expresivas de un equilibrio entre lo abstracto y lo concreto, entre el pasado y el presente, entre la teoría y la práctica, entre los principios y su institucionalización.

La obra de Bello, gracias a su oportunidad y profundidad, testimonia una proyección y vigencia que sólo podemos captar en función de la propia evolución y maduración de su persona. Recordemos que si bien desde temprana edad Bello es un connotado intelectual y servidor público, su vida está erosionada en muchos períodos por serias limitaciones materiales; en otros por desgracias y dolores familiares, y también por negativas reacciones de algunos de sus contemporáneos motivados por la intrínseca envidia humana, por prejuicios políticos o filosóficos, o sencillamente, por no ser capaces de entender a un hombre superior.

Son precisamente las naturales e intrínsecas contradicciones y debilidades del ser humano, las que estimulan a Bello para luchar por creaciones culturales, propias de diversas áreas de su labor, fundamentalmente motivado por una convicción optimista del futuro de sus semejantes en el contexto de un orden divino: recordemos que los valores humanistas de Bello están armonizados con una profunda fe en Dios.



América Latina fue la gran tarea de Bello; la audiencia a quien se dirige es de nuestro continente; americano es su estilo que, dentro de los cánones clásicos, tiene mucho de nuestro barroco; latinoamericanos son los sentimientos e inspiraciones del poeta y sus conceptos filosóficos; latinoamericanos son los enfoques del jurista, del filólogo y del crítico; latinoamericanos sus ideales de independencia ideológica para dotar al continente de una personalidad propia, fundada en una profunda tradición española y occidental, pero al mismo tiempo, con caracteres originales que acusan una vigorosa y promisoría personalidad.

Las creaciones y mensajes de Bello han tomado especial presencia en esta oportunidad, después de haber transcurrido dos siglos de su nacimiento, porque nos ha hecho recordar que la Cultura sólo tiene sentido como componente de la convivencia comunitaria, no como un factor de satisfacción individual, sino que para interpretar y servir la vida social. Estamos ciertos que el Mensaje de Bello -explícita o implícitamente- estará cada vez más cerca de las nuevas generaciones, considerando las condiciones de los valores superiores para la existencia individual y colectiva, del presente y del previsible futuro. Recordemos al respecto el llamado que Bello dirigió como Maestro a la juventud latinoamericana cuando expresara: “Jóvenes: aprended a juzgar por vosotros mismos: aspirad a la independencia del pensamiento. Bebed en la fuente; a lo menos, en los raudales más cercanos a ella”.

PLANIFICACION INSTITUCIONAL: ESQUEMAS DE UNA ALTERNATIVA PARA EL PRESENTE

Ayletta Pichardo Muñiz
Rodolfo Vargas Vásquez

Introducción

Los esquemas que a continuación se presentan constituyen un avance teórico de un proyecto de investigación en planificación más amplio y en proceso de realización, cuyos resultados preliminares se refieren al caso de Costa Rica. Se ha creído conveniente exponer los esquemas lógicos y secuenciales de la proposición central del proyecto, por considerar que podrían ser de utilidad para aquéllos que tienen bajo su responsabilidad tareas administrativas. Si los supuestos y la racionalidad que acompañan la propuesta central de la investigación en proceso, es aceptada, convendría que se sometiera a un proceso de validación del que, indudablemente, saldrá enriquecida.

En los últimos años ha tenido lugar en Costa Rica una crisis económica sin precedentes en toda su historia, lo cual enfrenta a la planificación del desarrollo con el más grande desafío de todos los tiempos. En este contexto particularmente se analizan el virtual agotamiento de las posibilidades y perspectivas del ejercicio de la planificación del desarrollo frente al cual se propone como alternativa la planificación institucional. A esta última se le asigna como función primordial, servir de base para un ordenamiento racional de las actividades institucionales, dentro de un marco de coordinación y evaluación permanentes. Tal asignación se apoya en el propósito de alcanzar un máximo aprovechamiento de las potencialidades que ofrecen las opciones de desarrollo de la sociedad costarricense.

La Planificación Institucional se concibe, además, como una de las vías a seguir en el camino a recorrer para hacer del cálculo de previsión un instrumento de gestión útil para los países latinoamericanos en la encrucijada que el momento actual les impone. De ahí que, la segunda etapa de la investigación

se abocará al análisis de la situación económica, social y política de otros países para determinar las posibilidades de la planificación institucional en ellos.

1. Costa Rica en la Coyuntura de los Años Ochenta

La coyuntura de los años ochenta plantea una situación especialmente difícil para los países centroamericanos y del Caribe. En el caso particular de Costa Rica su manifestación es más elocuente por la presencia de algunos problemas que, eventualmente podrían afectar la estabilidad del tradicional régimen democrático imperante en el país.

Los últimos años han marcado a esta nación por la indefinición de un modelo de desarrollo coherente, que apunte a la consecución de objetivos de desarrollo preestablecidos. Parecería que al Estado-previsor ha sucedido un Estado-impresor, cuya actitud -en el mejor de los casos- ha sido dar respuestas inadecuadas e inoportunas a los problemas nacionales. Situación que sumada a la falta de claridad para impulsar una alternativa viable, capaz de insuflarle dinamismo a la estructura productiva del país, se ha traducido en un creciente déficit de la balanza de pagos, acompañado de un endeudamiento externo cada vez mayor.

En efecto, los rasgos más evidentes de la falta de dinamismo señalada, se observan en las tendencias mostradas por el crecimiento real del producto interno bruto en los últimos cuatro años. En 1978 la tasa anual de crecimiento del PIB fue de un 6.6 por ciento; en 1979 no alcanzó el 1 por ciento (0.5 por ciento); en 1980 el crecimiento fue de signo negativo (-0.9 por ciento); y en 1981 hubo un franco decrecimiento de -3.6 por ciento.¹ Tal retención en la dinámica de la producción nacional ha tendido a manifestarse con mayor claridad en la ampliación del déficit de la balanza de pagos, cuyas diferencias negativas aumentaron de -363.2 a -653.4 millones de dólares entre 1978 y 1980,² y en el notable aumento de la deuda externa que se incrementó de 1.754 millones de dólares en 1979 a 2.695.5 en 1980, estimándose en 2.984.5 millones de dólares al 31 de marzo de 1982.³

Internamente, tal situación se ha venido manifestando en un progresivo deterioro en el nivel y la calidad de vida provocado, tanto por la pérdida del poder adquisitivo del salario, cuyo valor real sólo en un año, (entre los meses de noviembre de 1980 y 1981) disminuyó en 24.5 por ciento,⁴ como por el aumento de los índices de desempleo y subempleo. De noviembre de 1980 a noviembre de 1981, la tasa de desempleo abierto aumentó de 5.5 a 8.7 por ciento; la de desempleo equivalente por subempleo visible subió de 5.4 a 6.3 por ciento y la de desempleo equivalente por subempleo invisible lo hizo de 2.7 a 3.4 por ciento. La tasa total de subutilización laboral ascendió, en consecuencia, de 13.6 a 18.4 por ciento en un lapso de doce meses.⁵

2. La Práctica Planificadora: Obstáculos a Superar

La situación de crisis económica indicada, enfrenta a la planificación del desarrollo con el más grande desafío de todos los tiempos: superar el problema de la desvinculación entre los planes y la realidad, entre la teoría y la práctica, entre los políticos y los técnicos. Para el encaramiento de tales cuestiones es indispensable adentrarse en el análisis de los obstáculos que, en el orden político y administrativo, han afectado al ejercicio de la planificación en los últimos años, así como en el examen de las posibilidades técnicas del planificador.

En lo concerniente al orden político, éste supone la definición de un *modelo de desarrollo*, coherente con una imagen-objetivo clara, precisa y realista; una estrategia políticamente viable y una trayectoria que se concrete en proyectos sociales básicos, ordenados con una temporalidad y secuencia tal que permitan alcanzar la situación deseada definida en la imagen-objetivo.⁶ Se requiere, además, la presencia de una *voluntad política*, para planificar, una voluntad firme para formular, ejecutar, controlar y evaluar planes, con una visión de largo alcance, pero al mismo tiempo con una claridad meridional para entender el presente.

El orden administrativo supone enfrentar el problema de la *rigidez administrativa* que dificulta la operatividad del Sistema Nacional de Planificación,⁷ con miras a evitar, entre otras cuestiones, la duplicidad de funciones, el desperdicio de recursos, la ineficiencia en los canales de coordinación, y el escaso poder de control y evaluación, así como encarar el problema de la dificultad para recoger, sistematizar y analizar información en el momento que la necesidad de la acción lo señale oportuno.

El examen de las posibilidades técnicas del planificador debe enfocarse en la capacidad de éste para penetrar en el *conocimiento* de la realidad nacional, a fin de reconstruir las necesidades reales y sentidas por la población, que requieran urgente atención. Así como también, en la capacidad para proporcionar en el *momento preciso* elaboraciones técnicas, que puedan servir de base al proceso de exploración y selección para la toma de decisiones. En síntesis, se trata de: a) diagnosticar los problemas; b) proponer alternativas de solución; y c) suministrar el apoyo técnico para su ejecución, señalando -además- los posibles resultados que se obtendrán en su aplicación.⁸

La superación de tales obstáculos sin embargo, tiende a ubicarse en la frontera del "deber ser" y la utopía, debido a múltiples circunstancias de orden político, social y cultural que expresan su arraigamiento en la conservación y reforzamiento de los problemas de disociación entre planes y acciones. En esas condiciones cobra relevancia la proposición de alternativas posibles de estilos de planificación que busquen la disminución de la brecha entre planes y realidad.

3. Propuesta Alternativa: Planificación Institucional

En el contexto brevemente apuntado se plantea la *Planificación Institucional* como alternativa para que la implemente el Estado costarricense, con el propósito de alcanzar un mayor impacto y efectividad de las respuestas gubernamentales a los problemas nacionales.

A la Planificación Institucional le asignamos las funciones siguientes:

a) Definir un marco general de *ordenamiento racional* de las actividades a realizar por las instituciones gubernamentales, en aras de lograr una administración eficiente y un uso óptimo de los recursos.

b) Servir de base para el fomento y desarrollo de las instancias de *coordinación*, tanto al interior del Sistema Nacional de Planificación, como entre éste y otros organismos nacionales e internacionales, ya sean de carácter público o privado.

c) Definir criterios y mecanismos de evaluación de las actividades emprendidas, para localizar la información básica que permita retroalimentar la toma de decisiones, aportando elementos para la introducción, mantención, modificación y supresión de las medidas innecesarias.

Por supuesto, la Planificación Institucional no puede concebirse al margen de un proceso de planificación a nivel nacional, sino como parte integrante del mismo, dentro de la tarea de conjugar las necesidades materiales de carácter social de la población con los escasos recursos disponibles, como una forma de alcanzar la meta del mejoramiento en la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del país.

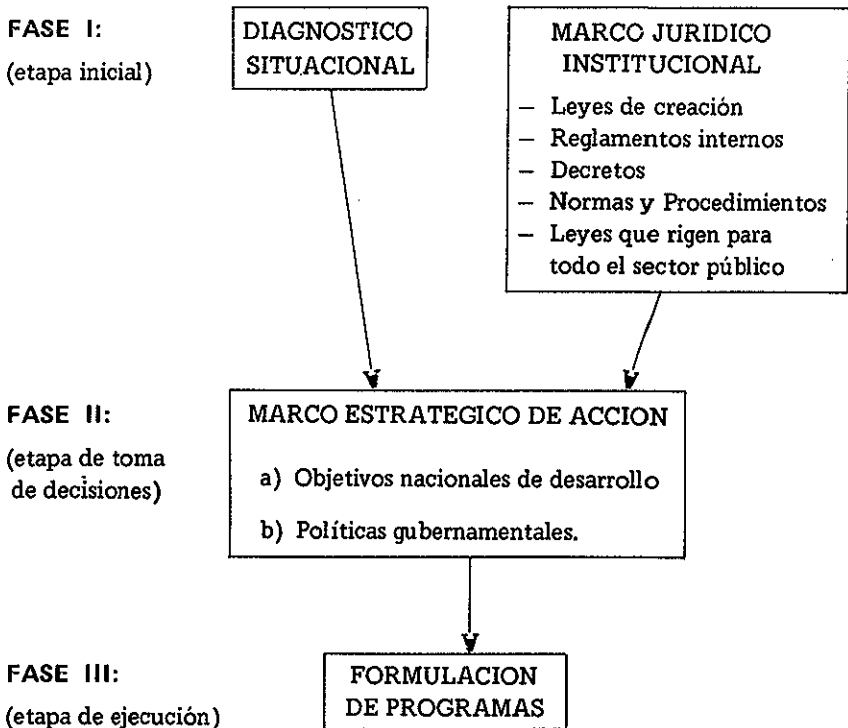
Una Planificación Institucional pensada en los términos aquí esbozados, requiere que una vez que se hayan resuelto los problemas concernientes al orden político -señalados en su oportunidad- se tome como punto de enlace el esquema metodológico global que se presenta en el Gráfico 1.

En el contexto del esquema metodológico indicado, la definición de políticas plantea la inminente necesidad de pensar, tanto en lineamientos generales de largo alcance, como en acciones concretas para el corto y mediano plazo. Para estas últimas es indispensable la elaboración de un *programa* coherente de *ordenamiento institucional*, cuyo ámbito se define en tres niveles: global e integral, institucional, y regional; cuya realización supone utilizar el siguiente procedimiento metodológico:

a) Diagnóstico situacional: se refiere a la identificación y caracterización de los principales problemas que afectan el funcionamiento

GRAFICO 1

ESQUEMA METODOLOGICO GLOBAL



institucional e impiden dar respuestas adecuadas y oportunas a las necesidades de la población.

b) **Justificación:** se trata de una explicación de la necesidad de atender los problemas detectados, a partir del pronóstico y de las políticas gubernamentales definidas.

c) **Inventario de recursos:** consiste en un estudio sobre la disponibilidad actual de recursos para determinar posibilidades y restricciones en su uso.

d) **Establecimiento de prioridades:** identificación de los problemas más urgentes que requieran atención en primera instancia.

e) **Definición de estrategias:** supone identificar las líneas de acción para alcanzar la imagen-objetivo, señalar la situación que se desea alcanzar y delimitar los objetivos y metas que se pretenden lograr.

- f) Identificación y formulación de proyectos operativos: selección y elaboración de los proyectos integrantes del programa de ordenamiento institucional.
- g) Asignación de responsabilidades de ejecución, control y evaluación.
- h) Calendario de actividades.⁹

En concordancia con los planteamientos esbozados, la puesta en marcha de la Planificación Institucional requiere, ante todo, un *compromiso para la acción* por parte de todos los funcionarios que laboran en las diversas entidades públicas, de modo que sea posible emprender las acciones necesarias para el logro de los objetivos y metas propuestos, dentro de un esquema racional de asignación de recursos que permita el máximo aprovechamiento de los mismos. En esas condiciones, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica -como entidad rectora del Sistema Nacional de Planificación- estaría llamada a asumir el liderazgo en la introducción de la Planificación Institucional y a concretizar el compromiso para la acción.

La importancia de tal compromiso, se funda en el requerimiento lógico de crearle *viabilidad* al conjunto de actividades proyectadas como necesarias para la *operatividad* de la *Planificación Institucional*. Dichas actividades proyectadas deben ordenarse en la forma en que se muestra en el Gráfico 2.

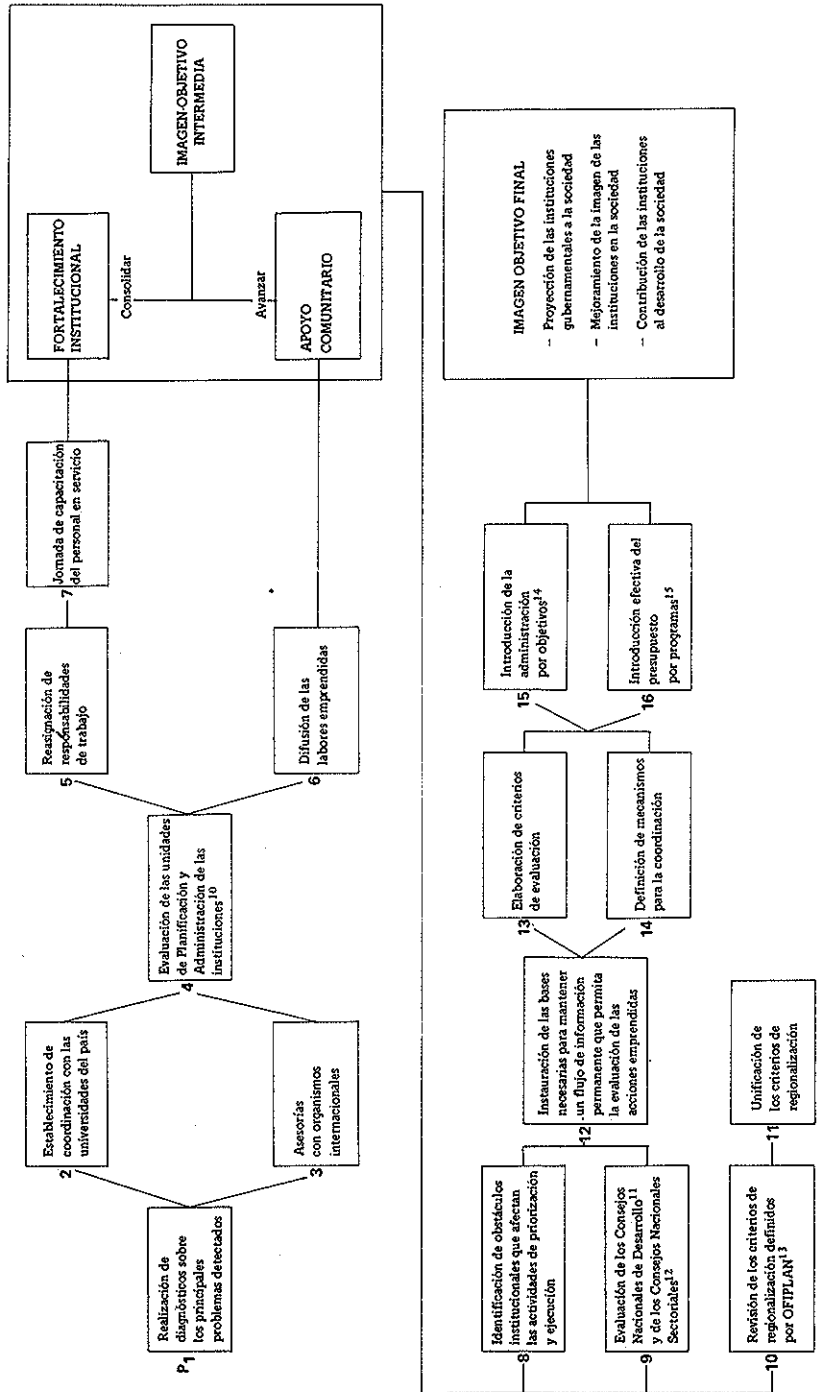
4. El Proceso Operativo de la Planificación Institucional

El Gráfico 2 propone un flujograma de actividades de planificación institucional. La evolución operativa secuencial de determinadas actividades confluye en ciertos productos sociales que alimentan, estimulan o inciden en otras actividades proyectadas de mayor complejidad. Al llenar de contenido el flujograma propuesto y completar el significado de algunas actividades proyectadas con las referencias y explicaciones que al final de esta exposición se indican, puede observarse procesalmente el movimiento de la planificación institucional en términos de aquellos productos requeridos para el desarrollo práctico de planes específicos, de la manera siguiente:

- P₁ a) Reconstrucción de las necesidades reales y sentidas de la población objeto de atención institucional, a partir de:
 - i) realización de diagnósticos participativos en comunidades;
 - ii) consultas a expertos;
 - iii) revisión de registros y series estadísticas disponibles;
 - iv) examen de trabajos y/o experiencias previas;

GRAFICO 2

FLUJOGRAMA TENTATIVO: INVENTARIO DE ACTIVIDADES PARA EL LOGRO DE LOS OBJETIVOS DE LA PLANIFICACION INSTITUCIONAL



- v) observación, encuestas, tests y otras técnicas de investigación social, comúnmente utilizadas.
- P₂**
- a) Coordinar investigaciones con las universidades del país.
 - b) Desarrollar esfuerzos de cooperación para la capacitación de profesionales que puedan servir de apoyo a la instauración y consolidación de la Planificación Institucional.
- P₃**
- a) Evaluar la pertinencia y el nivel de desarrollo de las actividades que se estén realizando con asesorías de organismos internacionales.
 - b) Solicitar, cuando sea del caso, misiones de organismos internacionales que presten su cooperación a las actividades de investigación y de selección de alternativas de acción.
- P₄**
- a) Evaluar la formación académica y el rendimiento profesional de los encargados de las Unidades o Departamentos de Planificación y Administración de las instituciones que formen parte del Sistema Nacional de Planificación.
 - b) Revisar la ubicación de las unidades o departamentos arriba mencionados.
 - c) Evaluar los trabajos realizados por dichas unidades o departamentos, así como los planes de acción para años futuros.
 - d) Lograr que los puestos de Planificadores y Administradores sean asumidos por profesionales capacitados en tales labores.
- P₅**
- a) Promover la realización de jornadas de análisis y reflexión que permitan reubicar al personal, de acuerdo con sus posibilidades y potencialidades.
 - b) Revisión de los manuales de clasificación y valoración de puestos.
 - c) Introducción de incentivos para el trabajo, tales como:
 - i) mejoras salariales;
 - ii) permisos para estudios;
 - iii) mejoramiento de la infraestructura;
 - iv) permisos para asistir a eventos internacionales celebrados dentro o fuera del país;
 - v) publicación de trabajos realizados.

- P₆** a) Dar a conocer los esfuerzos realizados por las instituciones para atender las necesidades de la población, utilizando para ello los medios de comunicación social.
- b) Divulgar las responsabilidades de las instituciones a través de la publicación periódica de boletines informativos, como una forma de fortalecer el compromiso para la acción.
- P₇** a) Desarrollar cursos de adiestramiento en el trabajo, a partir de estrategias didácticas novedosas que permitan desformalizar las actividades educativas rutinarias para que el proceso de enseñanza-aprendizaje abarque las tareas propias del quehacer cotidiano.¹⁶
- P₈** a) Realizar una investigación que permita detectar los principales obstáculos que impiden un adecuado funcionamiento de la institución, en particular en los ámbitos administrativo, financiero, tecnológico.
- b) Revisión de las programaciones, a fin de detectar el grado de realismo de los objetivos y metas, los problemas derivados de los instrumentos de ejecución y de las estimaciones de costos realizados.
- c) Revisión de las políticas formuladas, con el propósito de esclarecer los cambios en la orientación de las políticas y la reacción de las fuerzas sociales involucradas.
- P₉** a) Realizar estudios que permitan elaborar un diagnóstico de la situación real de los Consejos Nacionales de Desarrollo y de los Consejos Nacionales Sectoriales; así como proponer alternativas de orientación para los mismos.
- P₁₀** a) Desarrollar una investigación sobre las condiciones actuales del país y la adecuación de los criterios de regionalización a las mismas.
- P₁₁** a) Realizar un inventario de las distintas regionalizaciones utilizadas por las instituciones del país y de los criterios en que se basan.
- b) Analizar las potencialidades y limitaciones de esos esquemas de regionalización.
- c) Proponer una regionalización única que facilite la comparabilidad y la coordinación de acciones interinstitucionales.
- P₁₂** a) Fortalecer el sistema de registro de información en las instituciones.

- b) Capacitar profesionales para tales fines.
 - c) Crear conciencia sobre la necesidad e importancia de mantener flujos de información adecuados y oportunos para las medidas a tomar.
 - d) Establecer los requisitos mínimos que en materia de información debe contener un proyecto operativo.¹⁷
- P₁₃** a) Desarrollar un modelo lógico para la evaluación, que contemple la evaluación *ex-ante*, concurrente y *ex-post*.¹⁸
- P₁₄** a) Trabajar en la formulación de un modelo que contemple la coordinación vertical (al interior de las instituciones) como horizontal (entre diversas instituciones).
- b) Sistematizar los resultados de experiencias de trabajos realizados en coordinación.
- P₁₅** a) Capacitar al personal en la técnica de administración por objetivos.
- b) Revisar las programaciones establecidas para determinar si pueden ser sujetas de administración por objetivos.
 - c) Indagar sobre las experiencias iniciadas en el país para implementar la administración por objetivos y los resultados de las mismas.
 - d) Identificar las acciones requeridas para la implementación de la administración por objetivos.
- P₁₆** a) Capacitar al personal en la técnica de presupuesto por programas.
- b) Revisar las programaciones establecidas para ver si pueden ser sujetas de presupuesto por programas.
 - c) Identificar las medidas necesarias para la puesta en marcha del presupuesto por programas.

5. Conclusión

Para finalizar la esquematización anterior es conveniente subrayar que la Planificación Institucional se vislumbra como una opción prometedora para el enfrentamiento de los problemas fundamentales que se presentan a la hora de operacionalizar las decisiones políticas. Esta cualidad se apoya en el hecho

de que la Planificación Institucional implica enfrentar las cuestiones relacionadas, tanto con la instrumentalización de las decisiones desde el punto de vista técnico, como con la racionalidad en el uso de los recursos para lograr un óptimo nivel de eficiencia.

Evidentemente, los supuestos en que fundamentamos la tesis de la Planificación Institucional, requieren para su validación, ser sometidos a la comprobación empírica. Esa instancia es la que permitirá mostrar su utilidad en el aprovechamiento de las opciones de desarrollo de la sociedad costarricense en el momento actual.

NOTAS

- 1 Vid. Banco Central de Costa Rica, *Cuentas Nacionales de Costa Rica 1971-1980*, Cuadro VI, Costa Rica, junio 1981, p. 11; Naranjo Coto, Manuel, Presidente del Banco Central, "Respuesta del Banco Central al Presidente Electo", en: *La Nación*, 28 de abril de 1982, p. 16-A (datos para 1981).
- 2 Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Análisis de la Situación Económica de Costa Rica 1980*, Cuadro 9, Costa Rica, abril 1981.
- 3 Vid. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *op. cit.*, Cuadro 14, p. 28; y Naranjo Coto, Manuel, *art. cit.*
- 4 Elaboración propia realizada deflactando el salario nominal por el Índice de Precios al consumidor, correspondiendo este último al que utiliza como base 1975. Datos tomados de Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, Cuadro 32, Costa Rica, noviembre 1980 y 1981, p. 57, e *Índice de Precios para los Consumidores de Ingresos Medios y Bajos del Area Metropolitana de San José y del Valle Central Urbano*, mayo 1981.
- 5 Vid. Dirección General de Estadística y Censos, *Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo*, (serie de datos corregidos 1976-1981), en: Vargas Vásquez, Rodolfo, *Estimación de las "Pérdidas" en que Incurre el País por Tener Trabajadores Desempleados y Subocupados*, (borrador de discusión, documento no oficial, de circulación restringida), Costa Rica, 1982.
- 6 Sobre el particular pueden encontrarse interesantes aportes en: Matus, Carlos, *Estrategia y Plan*, México, Siglo XXI Editores, S. A., 1972, y *Planificación de Situaciones*, Caracas, Libros Alfar, 1977.
- 7 Entendido éste como una unidad central de Planificación -que asume el papel de rectora del proceso- y unidades sectoriales y regionales ubicadas en los ministerios e instituciones autónomas, cuyo propósito es operar como un todo orgánico en la instrumentalización de las decisiones.
- 8 En tal sentido es conveniente señalar la necesidad de desarrollar cursos sistemáticos sobre formulación, administración y evaluación de programas de desarrollo y proyectos operativos.

- 9 Para una ampliación sobre esos aspectos esbozados, *Cfr.* Pichardo Muñiz, Arlette, *Guía para la Presentación de Programas de Desarrollo Social*, (versión preliminar, circulación restringida), Costa Rica, 1982.
- 10 Las unidades o departamentos de Planificación deberán asumir las funciones de programación de actividades para la capacitación del personal en servicio. Así como también, evaluar las labores realizadas.
- 11 “Los Consejos de Desarrollo son los organismos de coordinación a nivel subregional y regional, los cuales reúnen en su seno a las instituciones públicas desconcentradas, las municipalidades, las organizaciones cívico-comunales y las organizaciones profesionales y de actividad económica”. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *Indicadores Socioeconómicos para la Planificación Regional*, Costa Rica, junio 1980.
- 12 En el Consejo Nacional Sectorial “participan todos los presidentes ejecutivos y demás funcionarios políticos superiores de los organismos que están involucrados en el sector, y en apoyo de sus labores, se establece una secretaría ejecutiva de planificación sectorial, distinta a la del respectivo ministerio y fuera de su estructura, que se vincula sistemática y directamente con OFIPLAN; tal secretaría sectorial proyecta las propias actividades del Ministerio y del respectivo Consejo Nacional Sectorial hacia las demás unidades institucionales de planificación del sector, incluida la del Ministerio sectorial, así como hacia aquellos otros sectores que tienen programas o actividades que se proyecten también en el sector sustantivo de referencia”. Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, *El Proceso de Planificación Integral en Costa Rica*, Costa Rica, 1979, pp. 21 y 22.
- 13 La regionalización planteada para Costa Rica por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, se basó en criterios demográficos (población mínima de 250.000 habitantes), económicos (se refiere a los aspectos productivos de las diferentes áreas o zonas del país, ubicando zonas de producción o de actividades homogéneas en la misma región), territorial (extensión mínima de 10.000 kms²), físicos (en relación con el suelo, topografía, clima, etc.), históricos, y otros criterios relativos al probable impacto de futuras vías de comunicación, y así como de las posibilidades brindadas para la integración y para la polarización de los servicios en un centro regional. *Cfr. Indicadores Socioeconómicos para la Planificación Regional, op. cit.* Es necesario señalar, sin embargo, que los criterios usados para la regionalización han sido objeto de muchas críticas y hay quienes son partidarios de mantener los antiguos proyectos de regionalización.
- 14 La administración por objetivos ha sido definida por George S. Odiorne de la forma siguiente: “. . . un proceso por medio del cual los administradores superiores y subordinados de una organización, conjuntamente, identifican metas comunes, definen las áreas principales de responsabilidad de cada individuo en términos de resultados que de él se esperan, y emplean estas medidas como guías para el manejo de la unidad y para evaluar la contribución de cada uno de sus miembros”, *Administración por Objetivos*, México, Limusa Editorial, 1977, pp. 68-69. Es oportuno señalar, que en Costa Rica el Instituto Nacional de Aprendizaje ha realizado intentos para instaurar la administración por objetivos. Sin embargo, hasta el momento, dicho intento aún no ha exhibido resultados concretos.

- 15 El presupuesto por programas ha sido definido por la Organización de las Naciones Unidas de la forma siguiente: "un sistema en que se presta particular atención a las cosas que un gobierno realiza más bien que a las cosas que adquiere, tales como servicios personales, provisiones, equipo, medios de transporte, etc., no son, naturalmente, sino medios que emplea para el cumplimiento de sus funciones. Las cosas que un gobierno realiza en cumplimiento de sus funciones pueden ser carreteras, escuelas y hospitales construidos, soldados preparados, tierras bonificadas, casos tramitados y resueltos, permisos expedidos, exposiciones celebradas, informes preparados o cualquiera de las innumerables cosas se pueden definir. Lo que no queda aclarado en los sistemas presupuestarios tradicionales es esta relación entre las cosas que el gobierno adquiere y las cosas que realiza". *Cfr.* Naciones Unidas, *Presupuesto de Programas y de Ejecución por Actividades*, 1959. En Costa Rica desde 1963 existe la reglamentación para el uso del Presupuesto por Programas. Sin embargo, hasta la fecha esa disposición no se ha hecho efectiva. Se presentan documentos que en la carátula dicen Presupuesto por Programas y su contenido es el del presupuesto en la forma tradicional. Esta situación fue reconocida públicamente por el Lic. Wilburg Jiménez, Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, en el XI Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en San José, de Costa Rica del 19 al 23 de abril de 1982.
- 16 Una propuesta en tal sentido ha sido detallada por Pichardo Muñiz, Arlette, en: *Curso de Adiestramiento en Formulación, Administración y Evaluación de Programas de Desarrollo Social y Proyectos Operativos*, (propuesta de ejecución presentada a la Dirección Nacional de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social), Costa Rica, abril 1982. *Cfr.* principalmente, "Estrategia Pedagógica: Perfil del Modelo Educativo que Orientará las Actividades del Curso", pp. 4-6.
- 17 Para una relación sobre el particular, *Cfr.* Pichardo Muñiz, Arlette, *Evaluación de Proyectos Sociales: Introducción al Tema*.
- 18 Un trabajo en tal sentido se ha adelantado en Pichardo Muñiz, Arlette, *Evaluación de Proyectos Sociales: Introducción al Tema*. En dicho trabajo se desarrolla un modelo lógico para la evaluación, que incluye tres bloques: para la evaluación *ex-ante*, evaluación concurrente y evaluación *ex-post*.

HACIA UNA ESTRATEGIA DE COOPERACION TECNICA HORIZONTAL EN CENTROAMERICA

Mario Solórzano Martínez

1. Antecedentes

La Cooperación Técnica Horizontal (CTH)* constituye un mecanismo que pueden utilizar países de condiciones similares (subdesarrollados o desarrollados), en un esfuerzo conjunto para el aprovechamiento racional de sus recursos y experiencia. Su objetivo es el intercambio de experiencias para elevar la capacidad de diagnóstico y resolución de múltiples problemas que enfrentan los gobiernos en el campo de la Administración Pública.

Enfatizar en el significado instrumental de la CTH permite reconocer por un lado, que esta forma de intercambio no constituye una fórmula total de solución y, por el otro, que para continuar con el desarrollo institucional de los aparatos técnico-administrativos, la región centroamericana continúa requiriendo de la Cooperación Técnica Internacional y, de los propios esfuerzos que a nivel nacional se realizan.

En efecto, uno de los problemas más importantes que enfrentan los países pobres, es el de desarrollar tecnologías apropiadas que obedezcan a sus propias realidades, con el objeto de poder responder a la dependencia tecnológica, no sólo en la búsqueda de crear tecnologías propias, sino en la capacidad de adaptar la tecnología importada. Este es el espíritu, por ejemplo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada del 30 de agosto al 12 de setiembre de 1978, en Buenos Aires.

La concepción de Naciones Unidas respecto a la CTH se inscribe dentro de una preocupación cada vez más sentida por los organismos internacionales y nacionales, en el sentido de buscar fórmulas adecuadas y coherentes que se fundamenten en los recursos nacionales.

* En adelante utilizaremos las siglas CTH para referirnos a la Cooperación Técnica Horizontal.

La Cooperación Técnica Horizontal ya se ha puesto en práctica en campos diferentes al de la Administración Pública con relativo éxito, sobre todo en la agricultura y frente a problemas similares. Indiscutiblemente, la implementación de esta estrategia y de los pasos tácticos que ésta implica, no pueden estructurarse partiendo simplemente de un modelo teórico, que no tome en cuenta los hechos y fenómenos que se presentan en el seno de los países, las subregiones, regiones o continentes. De manera que únicamente sobre la base de un diagnóstico objetivo y preciso de los países, pueden establecerse mecanismos de este tipo.

Es indudable que la realidad centroamericana presenta características similares en cuanto a desarrollo histórico en términos culturales, económicos y también políticos. No obstante, hay particularidades que deben de tomarse en cuenta y que son los elementos de diferenciación entre un país y otro. Esto último es particularmente importante ya que al mismo tiempo que se reconocen las grandes potencialidades de la CTH se deben tener presentes sus limitaciones. En general se debe tener particular cuidado de que una misión de cooperación técnica horizontal no se traduzca en un intento por replicar acriticamente, en el país que recibe la ayuda, la experiencia de los técnicos en su propio país, sin considerar específicamente las particularidades de la nueva situación. Si este tipo de tendencia se da para una misma área temática por parte de diversas misiones de CTH se corre el riesgo de obtener una concepción no coherente del problema e incluso reproducir visiones conflictivas del mismo. Adicionalmente, es importante señalar que aún cuando la CTH traslade experiencias relevantes adaptadas a la situación particular, no necesariamente se asegura una efectiva implementación de las recomendaciones sin un conocimiento mínimo de tecnologías de cambio organizacional y desarrollo institucional.

Desde esta perspectiva, la presencia a nivel regional durante más de 25 años, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, permite garantizar que las limitaciones señaladas anteriormente se minimicen al tener éste un conocimiento amplio y realista de la situación de los sectores públicos del área. Sobre la base de esa experiencia y de la experiencia de los países mismos, la Cooperación Técnica Horizontal en Centroamérica adquiere relevancia y posibilidades de desarrollo.

Es oportuno indicar que los países centroamericanos han puesto en práctica -consciente o inconscientemente- la CTH desde hace varios años, tanto por iniciativa propia, como en virtud de propuestas de instituciones que se dedican a la cooperación técnica en materia administrativa. Esto ha venido practicándose por medio del intercambio de recursos humanos entre países, en materia de formación o de colaboración en la resolución de problemas puntuales de las administraciones públicas. Tal intercambio constituye un antecedente valioso que permite, de alguna manera, partir

de experiencias concretas, que si bien no han sido sistematizadas y organizadas plenamente, reflejan la posibilidad de desarrollarlas y de darles un marco coherente que impulse de mejor manera dicha forma de cooperación.

2. El Significado de la Cooperación Técnica Horizontal

Sin pretender construir un concepto acabado de lo que es la CTH, para efectos de una práctica consciente es necesario asignarle un significado teórico, de horizonte amplio y no restringido, que permita convertir las experiencias alcanzadas en un mecanismo unificador de los avances locales en este campo en los países en desarrollo y, a la vez, en un mecanismo apropiado que favorezca la superación de la dependencia tecnológica en esta materia. Paralelamente con tal propósito se busca también mejorar las alternativas de resolución de problemas concretos de administración pública que se presentan en los diferentes países de la región.

La Cooperación Técnica Horizontal, es una relación de intercambio, adscrita a las funciones de organizaciones cuyos objetivos circunstanciales o estructurales comportan elementos análogos. Tal relación se establece en base a tres supuestos:

- a) Constituye un mecanismo que permite crear y fomentar la comunicación y cooperación entre partes o componentes organizativos en situación de igualdad o semejanza (para nuestro caso, entre países menos desarrollados y dependientes).
- b) Implica la posibilidad de que países de condiciones similares (sin olvidar sus propias particularidades) puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo.
- c) Constituye un componente y una situación importante en el proceso de disminución de la dependencia tecnológica en el campo de la Administración Pública, a través de la conjunción de esfuerzos entre los recursos humanos existentes, para alcanzar soluciones apropiadas a los problemas que se presentan.

La CTH tal como lo señalamos anteriormente se ha venido practicando entre los países de la región, sobre todo en el intercambio de recursos humanos calificados de un país a otro, o en reuniones de comunicación y transferencia de experiencias en aspectos muy concretos de la administración pública. De alguna manera, esto constituye un valioso antecedente y una forma espontánea de CTH, pero a nuestro juicio no constituye en realidad un mecanismo coherente y amplio sobre el cual pueda desarrollarse un proceso de cooperación técnica horizontal.

La CTH, si en verdad se desea llegar a convertirla en un instrumento eficaz, debe ser objeto de sistematización y de aprovechamiento racional de los recursos disponibles; atenciones que no emergen espontáneamente de la práctica que se ha tenido. Es decir debe tratar de rebasar el plano de la circulación de algunos recursos calificados, en campos puntuales de la Administración Pública; y para ello es importante, no sólo estructurar programas concretos, sino tratar de impulsar este intercambio en diferentes niveles que estén de alguna manera entrelazados, a efecto de que se alcancen objetivos definidos. De ahí, que la CTH debe de implementarse, tanto en el campo de la investigación teórica y práctica, como en el nivel académico y en el campo de la resolución de problemas prácticos y concretos.

La anterior expectativa implica el impulso vigoroso de una política coherente que busque fortalecer los cuadros nacionales y multinacionales; que se preocupe de la resolución de problemas concretos que aún permanecen sin resolverse o que se intentan resolver a través de soluciones importadas; que busque el fortalecimiento de la investigación y del conocimiento de nuestra realidad, así como el impulso a la investigación de metodologías apropiadas. En una palabra, que se funde sobre un esfuerzo regional conjunto por colocar a la administración pública en un nivel de mayor rigor reflexivo y conceptualmente productivo dentro del contexto de las ciencias sociales, a efecto de poder contar con instrumentos teórico-prácticos para la solución de los problemas que nos afectan.

El impulso de la CTH efectivo, aspira a la estructuración de un mecanismo que permita generar, con recursos propios, un conocimiento objetivo de nuestra realidad y que plantee soluciones acordes a la misma. Para esto es necesario elaborar no sólo estudios serios acerca de la realidad económica, social y política de la región, sino también conjugarlos con problemas concretos de la administración pública, proponiendo técnicas y metodologías propias, sea a través de su creación o de su adaptación.

Para alcanzar tal aspiración se requiere hacer uso de las diferentes disciplinas científicas que se agrupan en el campo de las ciencias sociales y lógico-matemáticas, y de la puesta de éstas al servicio de la Administración Pública. Se requiere además, hacer uso de los conocimientos y experiencias nacionales en forma conjunta, lo que permitirá el aprovechamiento de los avances y conocimientos de cualquier país con respecto a los demás, sea en materia de aplicación concreta de determinadas técnicas, de la innovación de tecnologías o de cualquier otra forma de conocimiento.

Únicamente a través de una concepción amplia, pero a la vez rigurosa de la Cooperación Técnica Horizontal podrá ésta coadyuvar al desarrollo de la Administración Pública como disciplina de conocimiento, y al progreso de la capacidad de diagnóstico y resolución de los problemas que enfrentan los aparatos técnico-administrativos de los países centroamericanos.

3. Hacia una Estrategia de Desarrollo de la Cooperación Técnica Horizontal en Centroamérica

Partiendo de la existencia de bases estructurales similares, entre las que se pueden mencionar: un desarrollo económico basado fundamentalmente en el agro, un proyecto de industrialización común (sobre la base del Mercado Común Centroamericano) y, un alto grado de dependencia económica y tecnológica, es posible darle un tratamiento común a determinados problemas de carácter técnico-administrativo que prevalecen en Centroamérica.

Lo anterior no significa que no se consideren los rasgos particulares de cada una de las sociedades que componen la región centroamericana. Los elementos propios, que le dan a cada país su propia connotación, deben tomarse en cuenta en la estructuración de los programas comunes y en la resolución de determinados problemas, que se presentaran o no en determinados países, pero para efectos de proyección estratégica, los elementos comunes permiten concentrar la convergencia de intereses y de objetivos locales.

De modo que teniendo en cuenta las similitudes y diferencias para la formulación de una estrategia de cooperación técnica horizontal en Centroamérica, es necesario apoyar el análisis en la factibilidad de disponer de condiciones como las siguientes:

- a) Aprovechamiento de la infraestructura regional y nacional existente.
- b) Existencia de un organismo regional que impulse y coordine la estrategia.
- c) Aprovechamiento de la experiencia y esfuerzos de las oficinas de reforma administrativa y de desarrollo institucional o de los institutos nacionales de administración pública.
- d) Traducción en acciones de una firme voluntad política de los gobiernos.

Pero además, es necesario disponer de un análisis objetivo acerca de nuestras realidades, donde se tomen en cuenta algunos de los elementos más característicos que se presentan en la administración pública centroamericana, tales como:

- a) Escaso desarrollo de la Administración Pública como disciplina académica en el área.
- b) Falta de recursos humanos calificados.

- c) Desconocimiento de la realidad administrativa y de lo que serían propiamente los aparatos de Estado y los recursos con que se dispone.
- d) Anarquía virtualmente prevaleciente en términos de cooperación técnica en general.
- e) Fuerte dependencia técnico-administrativa.
- f) Estructuración de respuestas coherentes y racionales ante el crecimiento de las funciones gubernamentales y del aparato técnico-administrativo del Estado en general.

Frente a esto, el impulso de la cooperación técnica horizontal, debe convertirse en un camino más; es decir en un coadyuvante de las estrategias actuales, que busque impulsar acciones, unificar experiencias y recursos e iniciar un proceso de desarrollo técnico-administrativo en el área.

EL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL ICAP

Julia De La O

1. Antecedentes

El Centro de Documentación del Instituto Centroamericano de Administración Pública tuvo como antecedente una forma de biblioteca especializada en diversos campos de la administración y de las ciencias sociales. La fundación, objetivos y funcionamiento de ésta, iban de la mano con la creación y desarrollo del Instituto, es decir, respondían a los requerimientos de formación y capacitación de personal de los sectores públicos de la región, y a la prestación de servicios de apoyo bibliográfico para las actividades de cooperación técnica, asesoría e investigación. Aunque inicialmente -y durante un tramo considerable de tiempo- el esfuerzo de formar un acervo bibliográfico especializado en el campo administrativo no obedeció a una programación explícita, las actividades desempeñadas por el Instituto y la demanda de cooperación técnica de parte de los sectores públicos de la región, fueron estableciendo las pautas generales para la constitución de una virtual política de adquisición de libros y de publicaciones periódicas de diversas partes del mundo.

Desde su fundación hasta 1980, esta biblioteca alcanzó un crecimiento del orden de los 18.000 volúmenes de libros y de los 460 títulos de publicaciones periódicas. Ambas variedades constituyen una valiosa colección de contenidos temáticos que van desde las obras generales de referencia, hasta los documentos monográficos, principalmente de investigación de problemas institucionales de los sectores públicos de la región. En el intervalo entre los contenidos temáticos indicados, se ubica un considerable número de obras específicas y clásicas de las ciencias administrativas, del derecho, la economía, la sociología y de otras disciplinas sociales, así como una importante proporción de libros y revistas de contenido técnico y metodológico especializado.

2. De la Biblioteca Clásica al Centro de Documentación

En 1980 el ICAP introdujo modificaciones sustantivas en su orientación general, creando necesidades conceptuales, técnicas y organizativas que exigían la adaptación de la forma de biblioteca especializada clásica, en nuevas formas de prestación de servicios bibliográficos y documentales, compatibles con los requerimientos de las expectativas introducidas.

En efecto, debido a las transformaciones constitutivas de una nueva estrategia de cooperación del ICAP con los países del istmo centroamericano¹ que aspira -entre otros importantes objetivos- a utilizar de una manera más racional los esfuerzos de los expertos y personal técnico del Instituto, las funciones y organización de la biblioteca clásica se tornaron insuficientes. Tal expectativa se apoya en la conversión de las tradicionales funciones de asesoría y de consultoría que se habían orientado -a petición de las autoridades nacionales- hacia la resolución de particulares y casuísticos problemas administrativos o hacia el análisis del comportamiento circunstancial de las dependencias e instituciones administrativas de los gobiernos del área, en un proceso formativo y sistemático que, sin descuidar las actividades anteriores, impulse el desarrollo de las capacidades locales o nacionales para investigar y atender sus propios problemas. Naturalmente, estas aspiraciones están vinculadas a una política global de apoyo al estudio, análisis y proposiciones de mejoramiento administrativo de los sectores públicos, la que a la vez está relacionada con los problemas que enfrenta el desarrollo económico y social del istmo; de manera que su implementación requiere de cambios cualitativos en los servicios de apoyo técnico y científico como el que debe suministrar la biblioteca especializada.

En virtud de requerimientos como el indicado, los servicios bibliotecarios del ICAP iniciaron también un proceso de adaptación y de transformaciones internas, cuyas características pueden resumirse de la siguiente manera: se ampliaron los servicios de la clásica biblioteca especializada, a un nivel de atención que espera hacer llegar al usuario los documentos inéditos y/o monográficos de investigaciones en ciencias administrativas o tópicos afines, elaborados en la región centroamericana o acerca de ella. Junto a tal ampliación se redefinieron las funciones técnicas de apoyo, en virtud de los requerimientos de captación, clasificación, resumen y envío de la información solicitada por los usuarios; y se establecieron las bases organizativas de un Centro de Documentación y de un sistema que integre los centros de documentación nacionales en una red de estatuto regional.

3. La Legitimidad del Cambio

Al efectuar un balance entre los servicios prestados y los que la nueva estrategia del ICAP requiere, es pertinente afirmar que la biblioteca ha realizado una meritoria labor que satisfizo las necesidades académicas del momento, de los profesionales e investigadores del Instituto, así como de los funcionarios públicos de los países centroamericanos que a menudo participaron (como alumnos o como expositores) en los cursos de adiestramiento y de capacitación y, de los profesionales que desde hace dos años participan en el Programa Regional de Maestría en Administración Pública. Sin embargo los nuevos y complejos requerimientos de información a los que se ven enfrentados los investigadores del Instituto, los alumnos de la Maestría y los usuarios externos, en términos de la enorme producción de contenidos bibliográficos en ciencias sociales en general y en administración pública en particular, imponen la necesidad de plantearse cómo hacer llegar esa información en forma rápida, clara y resumida, con una organización bibliotecaria que no fue diseñada para atender una demanda progresivamente más compleja y de mayores exigencias.

La labor académica e intelectual del momento demanda, en efecto, cada vez más una selectiva labor de parte de los profesionales en bibliotecología y ciencias de la información, en el proceso de selección, adquisición y servicio de referencia al investigador. Cada vez es más difícil para quienes se especializan en el campo de la investigación, buscar referencias bibliográficas y documentales sin ayuda de instrumentos analíticos que los conduzcan, en forma expedita, a las fuentes que necesitan. Un experto sobre el tema va más allá y precisa la importancia de los instrumentos que permiten la selección y calificación de la información ante las nuevas necesidades y variedades en este campo, de la siguiente manera: "Los estudios biblioteconómicos demuestran que varios factores refuerzan la importancia de una literatura clave (*core*). La tendencia de la literatura de referencia de las ciencias sociales de los países industrialmente desarrollados, es una extensiva (aunque necesaria) duplicación entre bibliografías periódicas (los índices y resúmenes o *abstracts*) de citas, sobre una cierta parte de la literatura primaria (los artículos, textos y otras monografías, ponencias, etc.).²

4. Principales Actividades del Centro de Documentación

Ante la necesidad técnica de servir con instrumentos que permitan un conocimiento exhaustivo de la colección bibliográfica del Instituto y como compromiso de hacer realidad el proyecto del Servicio de Información del ICAP,³ el equipo de trabajo del Centro de Documentación se encuentra en el difícil y desafiante proceso de implementar la transformación de la biblioteca clásica, en un Centro de Documentación líder, para los sectores públicos del istmo centroamericano.

Entre otras actividades especializadas tal Centro deberá realizar tareas y actividades como las siguientes:⁴

- a) Una selección de documentos a partir de los conocimientos más completos posibles, de lo que se está haciendo o va a producirse.
- b) La identificación de los documentos.
- c) El análisis documental.
- d) El almacenamiento de documentos introducidos como base de datos, que permitan realizar, luego, operaciones de recuperación y búsqueda.
- e) Una eficiente difusión.

Por la importancia que comporta, es conveniente describir muy brevemente el principal apoyo que prestará el análisis documental. Tal actividad incluye la elaboración de un resumen del contenido de los documentos y la indización de su contenido temático por medio de palabras clave y descriptores, a fin de que el usuario posea una selección de obras por contenido temático a nivel específico. Efectuado lo anterior y aplicando una serie de procedimientos técnicos, el usuario podrá saber previamente si los documentos que solicita le serán de utilidad en el o los trabajos que realiza.

Los cambios cualitativos que el área de la documentación promete, implican tareas de elaboración de instrumentos automáticos o manuales que permitan ofrecer al usuario índices de libros o publicaciones, ficheros o repertorios de documentos sobre las diferentes áreas de las ciencias sociales con énfasis en Administración Pública, y resúmenes de contenidos de obras primarias que, por falta de tiempo, no pueden ser examinadas por el interesado en su totalidad, cuando inicia sus proyectos de investigación.

5. Objetivos Prácticos

Algunas de las principales expectativas de alcance inmediato que orientan el desarrollo del Centro de Documentación del ICAP, están contenidas en los siguientes objetivos prácticos:⁵

- a) Consolidar una colección básica de los documentos técnicos y académicos de importancia para la investigación socioeconómica, producidos en Centroamérica.

- b) Consolidar una colección de documentos sobre administración Pública, tanto teóricos como prácticos, para ser utilizados por profesores y alumnos del Programa de Maestría Centroamericana en Administración Pública y por los investigadores del ICAP.
- c) Servir de depósito de los materiales producidos por los equipos de investigación del ICAP, de CLACSO, y de otros centros regionales y latinoamericanos vinculados a los estudios sociales-administrativos, así como de los materiales de la National Association of Schools of Public Affairs and Administration (NASPAA) de los Estados Unidos y del Instituto Internacional de Administración Pública de Francia.
- d) Mantener un control bibliográfico de la producción intelectual centroamericana en Ciencias Sociales y Administración Pública. Dicho control complementará, sin repetir esfuerzos, la labor que realiza el Centro de Documentación Económica y Social Centroamericana (SEDESC) de la Confederación Universitaria Centroamericana (CSUCA).

6. El Estado de la Implementación de los Cambios

- a) Hoy en día, el Centro de Documentación está en una fase de elaboración de políticas y de depuración de los instrumentos técnicos de análisis de la información, que aun cuando ya fueron elaborados, deben ser adecuados a las normas y procesos clásicos de tratamiento de las obras bibliográficas que constituyen la mayor cantidad de los materiales del Centro. Asimismo, se ha procedido a la contratación de personal especializado en el campo de la Bibliotecología y Ciencias de la Información, así como de personal con formación en algunas áreas de las Ciencias Sociales y de la Informática.
- b) A nivel regional, la implementación de un Sistema de Información Centroamericana en Administración Pública (SIDCAP), está incurriendo en la oferta de cursos de capacitación para formar los recursos necesarios y contrapartes del Centro, con miras a conformar un sistema de información cuya base receptora y diseminadora de la información sea el ICAP, en tanto que en el resto de los países se establezcan los contactos y recursos necesarios que provean de insumos una futura base automatizada de datos.
- c) Se ha logrado avanzar en la clara delimitación de políticas globales de organización del acervo bibliográfico y en el inicio de la revisión

de las políticas de selección de los eventuales documentos que ingresarán a la base de datos.

- d) Se está iniciando la elaboración de una estrategia global de información, con base en los requerimientos internos institucionales y de organización del ICAP, así como en las posibilidades de participación que ofrecen los gobiernos centroamericanos.
- e) A nivel interno las principales adaptaciones técnicas del Centro consisten en avances en la sistematización de los controles y fluidez de los procesos técnicos relacionados con el material clásico (libros y revistas), en la delimitación de la labor de análisis, (documentos), y en la aplicación de mejoras sustanciales en los procedimientos de préstamo y devolución. La elaboración de una estrategia de información, ubicada claramente en las necesidades de nuestro contexto académico inmediato, logrará a corto plazo, ayudas instrumentales a la labor de referencia.

Una crítica y cuestionamiento del trabajo que el personal técnico del Centro lleva a cabo, por parte de los usuarios contribuirá a una adecuada realización de esta gran empresa.

NOTAS

- 1 ICAP, *Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los Países del Istmo Centroamericano, 1980-1984*, Costa Rica, junio de 1980.
- 2 Crowther, Warren (Win), *Control Bibliográfico para las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, Costa Rica, ICAP, 1979, p. 9.
- 3 ICAP, *doc. cit.*, p. 57, y pp. 31 del anexo 1 y 1-3 del anexo 2.
- 4 Cubero, Flor y De la O, Julia, *Tesaurus en Ciencias Sociales con Énfasis en Administración Pública; Primera etapa*, Costa Rica, ICAP, 1980.
- 5 Cubero, Flor y De la O, Julia, *Manual de Procedimientos del Centro de Documentación*, (borrador para discusión), Costa Rica, ICAP, 1982.