



NACIONES UNIDAS

C E P A L

COMISION ECONOMICA
PARA AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

JOSE ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo

REYNALDO BAJRAJ
Secretario Ejecutivo Adjunto

REVISTA
de la
C E P A L

NUMERO 64
ABRIL 1998
SANTIAGO DE CHILE

OSCAR ALTIMIR
Director

EUGENIO LAHERA
Secretario Técnico



NACIONES UNIDAS

Notas explicativas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos

...	Tres puntos indican que los datos faltan o no constan por separado.
—	La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.
	Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.
-	Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.
.	El punto se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 1970/1971.
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 1971-1973, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

Salvo indicación contraria, la palabra "toneladas" se refiere a toneladas métricas, y la palabra "dólares", a dólares de los Estados Unidos. Las tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas. Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

Orientaciones para los colaboradores de la *Revista de la CEPAL*

La Dirección de la *Revista* tiene interés permanente en estimular la publicación de artículos que analicen el desarrollo económico y social de América Latina y el Caribe. Con este propósito en mente y con el objeto de facilitar la presentación, consideración y publicación de los trabajos, ha preparado la información y orientaciones siguientes que pueden servir de guía a los futuros colaboradores.

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Esta presentación será publicada en Internet, en el HomePage de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo presentación, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un diskette en Wordperfect 5.1. De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección fax y teléfono.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

SUMARIO

Instituciones y crecimiento ¿Puede el capital humano ser un vínculo?	7
<i>Nauro Campos y Jeffrey B. Nugent</i>	
Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe en los años noventa: experiencias y políticas	29
<i>Gunther Held y Raquel Szalachman</i>	
El Banco Central y la política macroeconómica de Chile en los años noventa	47
<i>Roberto Zahler</i>	
Política fiscal, ciclo y crecimiento	73
<i>Ricardo Martner</i>	
La convergencia hacia mejores prácticas productivas y de políticas: el acuerdo de la OMC sobre medidas de inversión vinculadas al comercio	91
<i>Francisco Sercovich</i>	
Efectos para América Latina de la expansión de la Unión Europea	111
<i>Peter Nunnenkamp</i>	
La dimensión Norte-Sur de las industrias de limpieza ambiental y la difusión de tecnologías limpias	129
<i>Jonathan R. Barton</i>	
La evolución del papel del Estado en la regulación del transporte terrestre	151
<i>Ian Thomson</i>	
Manejo integrado del recurso agua, con la perspectiva de los Principios de Dublín	165
<i>Miguel Solanes</i>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	189

Instituciones y crecimiento

¿Puede el capital humano ser un vínculo?

Nauro Campos
Jeffrey B. Nugent

*Universidad de
California del Sur*

Este artículo intenta identificar un vínculo más firme entre las instituciones y el crecimiento económico. Para ello, i) señala las instituciones que más importan para el desempeño económico, ii) expone los fundamentos de por qué importan más, y iii) confronta dichos fundamentos con ciertas observaciones empíricas sistemáticas. Se postula aquí que la característica central y común de las instituciones en cuestión es que brindan a los agentes la posibilidad de tener una voz, un "interés" en el sistema, con lo cual acrecientan su capacidad de apropiación de los beneficios o, a la inversa, reducen el volumen de la captación de rentas. Se construye un índice compuesto que mide hasta qué punto estas características institucionales se dieron en 19 países latinoamericanos entre 1960 y 1986. Dentro de un modelo de crecimiento estándar, se demuestra que nuestro índice de desarrollo institucional contribuye notablemente a explicar las variaciones de las tasas de crecimiento del ingreso per cápita entre los países y en el tiempo. Asimismo, se identifican algunos determinantes del desarrollo institucional en los distintos países así como a través de las décadas. En contraste con los estudios existentes que destacan el nexo entre el desarrollo institucional y el crecimiento del ingreso per cápita que opera mediante la acumulación de capital físico, nuestros resultados sugieren que un nexo similar que opere mediante la formación de capital humano podría ser más firme.

I

Introducción

En la agenda de la investigación económica, las instituciones ocupan hoy una posición algo similar a la que ocupaba la tecnología 40 años atrás. Aunque es evidente que Abramovitz y Solow no fueron los primeros economistas en destacar su importancia, sí fueron los pioneros en al menos dos aspectos fundamentales. Primero, tuvieron el valor de desechar la convicción académica de que era mejor dejar que otros se ocuparan del tema: en este caso, los ingenieros. Segundo, entendieron que sin una tentativa de cuantificación explícita y convincente, no se allegarían talentos para investigar el tema ni habría progreso sustancial alguno en él. Sabían que la profesión necesitaba medir en cierto modo su ignorancia.

Después de tres premios Nobel, sería difícil encontrar hoy alguien que crea que es mejor que otros se encarguen de las instituciones: tal vez los científicos políticos. Sin embargo, en el caso de las instituciones todavía no se advierte nada parecido al impresionante acopio de talentos, el entusiasmo profesional y la secuencia de grandes avances decisivos que jalonaron el estudio del cambio tecnológico en la década de 1960. No sólo parece que la profesión sigue buscando la magnitud de la dispersión residual o la medida de su ignorancia, sino que los vínculos entre las instituciones y el crecimiento económico permanecen prácticamente inexplorados. En consecuencia, nos quedamos

con muchas preguntas sin respuesta, entre otras ¿cuáles son las instituciones que tienen más importancia para el crecimiento económico y por qué? ¿Pueden medirse las instituciones pertinentes y, en caso afirmativo, cómo? ¿Puede demostrarse su efecto sobre el crecimiento económico? ¿Cuáles son los determinantes de estas instituciones? ¿Cuál es el vínculo entre las instituciones y el crecimiento económico? ¿Puede ser el capital humano?

El artículo procura contribuir al menos en forma modesta a dar respuesta a estos grandes interrogantes, sobre la base de la experiencia latinoamericana. Comienza por examinar en la sección II las características de las instituciones consideradas importantes para el crecimiento económico. Luego configura una característica esencial —central y común— de las instituciones que promueven el crecimiento, a saber, que brindan a los agentes la posibilidad de tener una voz, un “interés” en el sistema. Con ello, estos aumentan la capacidad de apropiarse de los beneficios o, a la inversa, reducen el volumen de la captación de rentas. En forma más concreta, identificamos la institución de desarrollo económico por antonomasia por el grado en que los gustos, necesidades y preferencias de la ciudadanía se reflejan en i) la organización del Estado, ii) el funcionamiento del gobierno y iii) la formulación e implementación de políticas públicas.

Basados en esta noción, en la sección III construimos un índice comparativo de desarrollo institucional (CID) para 19 países latinoamericanos correspondiente al período comprendido entre 1960 y 1986. En la sección IV incorporamos nuestra medición de este índice comparativo en un modelo estándar de crecimiento económico. Puesto que el CID parecería ser potencialmente endógeno, la sección V explora sus determinantes y vuelve a estimar el modelo de crecimiento mediante instrumentos representativos del CID en vez de utilizar el índice mismo. Considerados en conjunto, nuestros resultados demuestran la significación del CID para explicar el desempeño económico y, además, apuntan a un nexo sólido y potencialmente importante entre el desarrollo institucional, el capital humano y el crecimiento del ingreso per cápita. La sección VI presenta nuestras conclusiones.

¿Por qué la experiencia de los 19 países latinoamericanos que hemos utilizado debería tener relevan-

□ Los autores agradecen al Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR) por haber suministrado gran parte de los datos utilizados en el presente estudio. Agradecen también las valiosas observaciones a diversas versiones de este artículo de Irma Adelman, Jean-Marie Baland, Kaushik Basu, Hans Brinkman, Hamid Davoodi, Richard A. Easterlin, William Easterly, João Carlos Ferraz, Adolfo Figueroa, Giuseppe Iarossi, Steve Knack, Michael Lipton, Norman Loayza, Florencio Lopez de Silanes, Abraham Lowenthal, Paolo Mauro, James McGuire, Hamid Mohtadi, Christian Morrisson, Vai-Lam Mui, Mustapha Nabli, Moisés Naim, Mancur Olson, Manuel Pastor, Jean-Philippe Platteau, George Psacharopoulos, Lant Pritchett, Martin Ravallion, James Robinson, Dani Rodrik, William Savedoff, Christopher Scott, Gerald Scully, Erik Thorbecke, Douglas Walker, Eduardo Wiesner; de tres jueces anónimos, y de participantes en talleres sobre el desarrollo en Namur (Bélgica), la Sede de las Naciones Unidas, la Universidad de California del Sur, y en la Primera Reunión Anual de la Asociación Económica para América Latina y el Caribe (Ciudad de México). Se han recogido muchas de las sugerencias formuladas, pero no todas. Por lo tanto, las personas mencionadas no son responsables en absoluto de los errores por comisión u omisión que aún persistan.

cia en este contexto? Hay varias razones de peso que explican esta elección. Primero, en ninguna otra parte han sido tan impresionantes los cambios en la estrategia de desarrollo y las reformas estructurales consiguientes. Segundo, dado que sostener estas reformas parece seguir siendo un desafío más serio en América Latina, el éxito en ampliarlas y sustentarlas exigiría un equilibrio especialmente fino con respecto al papel del Estado. Aunque en cierto sentido es preciso fortalecer el Estado para que asuma nuevas tareas (Edwards, 1995), en otro sentido habría que disminuir y modificar su papel para permitir un mayor juego del mercado (Wiesner, 1994; Naím, 1995). Tercero, entre las regiones en desarrollo, América Latina es la única en que existen los datos necesarios para medir y endoge-

nizar el desarrollo institucional. Dado nuestro interés en examinar el capital humano como un vínculo posible entre las instituciones y el crecimiento económico, cabe señalar que es en América Latina donde se ha sugerido que el desarrollo institucional puede contribuir positivamente al desarrollo económico siempre que logre realizar en forma más plena el potencial del capital humano de la región (Londoño, 1995). Por último, es en América Latina, con su dotación de recursos relativamente elevada, tasas de crecimiento muy diferentes entre una década y otra (y especialmente decepcionantes desde fines de los años setenta), donde parecería primordial examinar el papel de las instituciones para explicar las diferencias de tasas de crecimiento.

II

¿Cuáles instituciones revisten importancia para el crecimiento económico y por qué?

Aunque se han hecho grandes avances en explicar los factores determinantes y los efectos de las instituciones a nivel microeconómico (Lin y Nugent, 1995) y las variaciones de las tasas de crecimiento entre países (Barro y Sala-i-Martin, 1995), se ha progresado mucho menos en explicar la relación entre las instituciones y el crecimiento económico.¹ Cinco rasgos del análisis institucional serían responsables de esta limitación: Primero, la dificultad persistente de hacer operante el término "institución" (Ménard, 1995); segundo, según lo sugerido por Bardhan (1996, p. 1), la insuficiente atención que se presta a identificar cuáles instituciones afectan el proceso de desarrollo y cómo lo hacen; tercero, el tono pesimista de gran parte de la literatura especializada, con su énfasis en "la dependencia de la trayectoria" y "los impedimentos institucionales" que se oponen al desarrollo; cuarto, el papel excesivamente limitado y a menudo negativo atribuido al Estado por muchos especialistas modernos en

análisis institucional, y quinto, el fracaso generalizado en integrar la política y el equilibrio entre eficiencia y distribución en los objetivos de política (Robinson, 1996).

Consideremos cada uno de estos rasgos limitantes y las formas de superarlos. Con respecto al primero, creemos que se ha exagerado la distinción tan estricta entre instituciones y organizaciones, y que ella debería flexibilizarse.² A la vez, creemos sin embargo que las instituciones necesitan distinguirse mejor de las políticas y estrategias de política. De hecho, podría postularse que las diferencias en las instituciones pueden explicar por qué la eficacia de una política común adoptada para superar los mismos problemas en dos

¹ Porter y Scully dicen que, tal como dos barcos que se cruzan en la noche, hay dos cuerpos de literatura especializada que casi no se percatan de la existencia del otro, pero que están relacionados con el problema del crecimiento económico: la teoría neoclásica del crecimiento económico y la nueva economía institucional (Porter y Scully, 1995, p. 17).

² Por ejemplo, North (1990, p. 107) define a las instituciones como las reglas del juego de la sociedad que no pueden verse, sentirse y ni siquiera medirse, y a las organizaciones como los actores, es decir, los grupos de individuos ligados por una finalidad común para lograr objetivos (North, 1995, p. 23). Convendría flexibilizar la distinción porque i) el tiempo considerable destinado a elaborar una distinción tan inevitablemente arbitraria se podría emplear mejor en investigar en forma empírica las hipótesis pertinentes relativas a los efectos de una o de ambas, y ii) frente a las importantes demoras y las conductas captadoras de rentas que surgen de las reformas conflictivas, está la capacidad demostrada de ciertas organizaciones para reducir estos conflictos y contribuir por ende a una mejor armonía entre las políticas y el desarrollo económico de largo plazo.

países distintos puede variar considerablemente.³ Esto nos lleva a una conclusión similar a la de Adelman y Morris (1989, p. 1429): las instituciones importan mucho porque determinan cuáles van a ser las políticas gubernamentales que probablemente se adopten, y cuáles van a ser las instituciones que se fortalecerán, introducirán o debilitarán.

Con respecto al segundo, es decir, a cuáles son las instituciones que importan, incluso un examen somero aporta sugerencias muy provechosas. Por ejemplo, North asevera que la incapacidad de las sociedades para desarrollar medios eficaces y baratos para hacer cumplir los contratos es la fuente más importante del estancamiento histórico y el subdesarrollo contemporáneo del Tercer Mundo (North, 1990, p. 54). Asimismo, Reynolds (1983, p. 976) asevera que la variable más importante [para explicar el desarrollo de largo plazo] es la organización política y la competencia administrativa del gobierno. Olson (1996, p. 6) hace hincapié en el papel de las estructuras de incentivos, que depende no sólo de cuáles políticas económicas se prefieren en cada período, sino también de los arreglos de largo plazo o institucionales: de los sistemas legales que ponen en vigor los contratos y protegen los derechos de propiedad, y de las estructuras políticas, las disposiciones constitucionales y el peso de los *lobbies* de intereses especiales y de los carteles. Por las mismas líneas, Sachs y Warner (1995, p. 5) argumentan que los países con instituciones ineficientes, como aquellos que carecen de derechos de propiedad seguros, políticas de comercio abierto creíbles, moneda convertible, etc., difícilmente experimentarán una convergencia (a niveles estables más altos de ingreso per cápita), cualquiera sea la función de producción subyacente o el nivel inicial de capital humano. Según Easterlin (1996, p. 56), el establecimiento del imperio de la ley, el cumplimiento de los contratos, la estabilidad política, y la eliminación de la apropiación o gravación arbitrarias de la propiedad por déspotas y otros, así como la educación universal, están entre las instituciones más esenciales en lo que se refiere al crecimiento económico moderno.⁴ Finalmente, Abramovitz y David (1996,

pp. 50-51) identifican la “capacidad social” —definida como los atributos, cualidades y naturaleza de la gente y de la organización social que se originan en instituciones sociales y políticas y que influyen en las reacciones a la oportunidad económica— como el factor que afecta la capacidad del país para ponerse al día.⁵

En cuanto al tercer rasgo limitante —el tono pesimista frente a la posibilidad de que las instituciones sean modificadas— el éxito ya mencionado de la nueva economía institucional al nivel micro —es decir, en mostrar cómo y por qué los agentes pueden escapar a las trampas institucionales y de pobreza que los acosan y a los círculos viciosos del subdesarrollo— tal vez sugiere que podrían tener igual eficacia esfuerzos paralelos a nivel macro para llevar a cambios institucionales que promuevan el crecimiento.

Por último, respecto a los rasgos tercero y cuarto —las concepciones demasiado estrechas del Estado y el análisis económico— cabe subrayar que las “buenas” instituciones, como los derechos de propiedad claramente definidos, no caen como maná del cielo. De hecho, como señala North (1995, p. 20), es el sistema político el que define y hace cumplir los derechos de propiedad. Por lo tanto, parecería apropiado que las consideraciones de política económica desempeñaran un papel mayor como explicación de las causas y efectos macroeconómicos de las instituciones⁶ (Lin y Nugent, 1995, p. 2325). Al hacerlo no sólo se ampliaría el alcance del análisis institucional, sino que también se establecería un puente eficaz y útil entre dos enfoques relacionados pero que hasta ahora se han mantenido separados: el de los especialistas en desarrollo sobre la “governabilidad”, y el de los científicos

inversión en capital físico, no sucede lo mismo con la inversión en capital humano. En particular, el efecto del crecimiento del capital humano sólo gana significación estadística después de que se logra desarrollo internacional.

⁵ La “capacidad social” incluye la cultura de una sociedad; la prioridad que asigna al logro económico; los derechos, limitaciones y obligaciones ligadas a la propiedad, y todos los incentivos e inhibiciones que ellos pueden crear al esfuerzo, la inversión, la empresa y la innovación. Además, afecta a la forma y las actividades de las organizaciones, incluyendo el suministro de servicios públicos y la infraestructura.

⁶ Como sugiere Bates (1995, p.44): “Así, tomar en cuenta los factores políticos contribuye a explicar la dirección y magnitud de las desviaciones del *statu quo* que las instituciones económicas posibilitan y da luces sobre la causa de la variabilidad de su comportamiento. El nuevo institucionalismo se origina en la economía. Para llenar su agenda, sin embargo, debe avanzar hacia el estudio de la política. Debe tener en cuenta la distribución del poder en la sociedad y el impacto del sistema político en la estructura y comportamiento de las instituciones económicas”.

³ Se ha reconocido ampliamente la utilidad de hacer esta distinción al extraer lecciones del milagro de Asia oriental para otras regiones: es decir, entender cómo las políticas de corte muy intervencionista han servido para fomentar el crecimiento en Asia oriental, pero al parecer han sido perjudiciales para el crecimiento en otros países.

⁴ Como se dijo antes, nuestros resultados econométricos confirman decididamente esta visión. En tanto que el efecto de las instituciones sobre el desarrollo económico parece ser independiente de la

políticos sobre la “democracia”.⁷ A la vez, y de manera bastante natural, conduciría el análisis de instituciones en una dirección más normativa: si las instituciones que importan también pueden ser cambiadas, debería dedicarse más atención a encontrar la mejor forma de alentar el desarrollo de instituciones que fomenten el crecimiento.

El estudio que se ha hecho aquí —bastante selectivo, lo admitimos— de las instituciones consideradas importantes para el crecimiento de largo plazo, sugiere cómo pueden superarse algunos de los principales rasgos limitantes del análisis de instituciones. Respecto de los dos últimos casos, se hace incorporando las consideraciones de política económica en dicho análisis. Llegamos así al siguiente postulado: la institución quintaesencial para el desarrollo económico es el grado en que los gustos, necesidades y preferencias de la ciudadanía se reflejan en i) la organización del Estado, ii) el funcionamiento del gobierno, y iii) la formulación e implementación de las políticas públicas.

En contraste con mucha de la literatura sobre instituciones y desarrollo, que descansa casi exclusivamente en el producto o resultado de las instituciones —inciso i) del párrafo anterior—, nuestro postulado hace mucho hincapié en el insumo del proceso de desarrollo institucional —incisos ii) y iii) del párrafo anterior—. Así, la marca de un proceso de desarrollo institucional exitoso no reside solamente en el grado de intervención estatal, en el suministro eficiente de bie-

nes públicos o en la capacidad de precomprometerse de manera creíble a decisiones de política (Rodrik, 1992).⁸ Más bien debería depender también de la naturaleza del proceso que determina estas instituciones y políticas⁹ y, en particular, de los “intereses” que los agentes perciben que tienen en el sistema.

Aunque no es por cierto la única manera de identificar el desarrollo institucional, nuestro enfoque sugiere que las instituciones que son transparentes y brindan a los individuos “voz” (Hirschman, 1970) o un “interés” en el sistema podrían mejorar significativamente el desempeño macroeconómico en el largo plazo.¹⁰ Con más “voz”, todos los participantes del sistema económico sienten que tienen un “interés” en él. Cuando esto ocurre, los agentes perciben una mayor capacidad de apropiarse de los beneficios de su actividad económica, y esto debería reducir la magnitud de sus actividades captadoras de renta.

La identificación de las instituciones esenciales para el crecimiento económico también replantea la identidad del vínculo principal entre las instituciones y el crecimiento. La literatura sobre los derechos de propiedad nos ha llevado a creer que la formación de capital físico sería el vínculo clave, dado que el desarrollo institucional suele estar encarnado en la acumulación de capital físico (mediante el desarrollo de los mercados de capital y financieros). La forma en que emergen las instituciones de estos mercados puede reducir la incertidumbre y/o afectar la accesibilidad del

⁷ La gobernabilidad se caracteriza por la formulación de políticas predecibles, abiertas e ilustradas (es decir, por procesos transparentes); una burocracia imbuida de *ethos* profesional; una rama ejecutiva del gobierno que responde por sus acciones, y una sociedad civil vigorosa que participa en los asuntos públicos, todos comportándose bajo el imperio de la ley (Banco Mundial, 1994, vii). El concepto de democracia de los científicos políticos contiene tres elementos independientes: i) la presencia de instituciones y procedimientos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar sus preferencias efectivas entre políticas y líderes optativos; ii) la prevalencia de restricciones en el ejercicio del poder por el ejecutivo; y iii) la garantía de libertades civiles para todos los ciudadanos. Cabe notar que esta definición no habla de “votación”, sino de transmisión efectiva de preferencias (sobre esta importante distinción, véase Becker, 1983). Otros aspectos, como el imperio de la ley, los sistemas de controles y contrapesos y de responsabilidad efectiva, pueden considerarse como medios o manifestaciones de esos principios generales. Por último, es importante reconocer que estas cuestiones, que no se habían considerado parte del dominio tradicional de la ciencia económica, actualmente caen cada vez más en ese ámbito por la cobertura recientemente ampliada de la economía. Recuérdese, por ejemplo, la defensa de los gobiernos constitucionales hecha por Buchanan (1975), el análisis de los ciclos de participación efectuado por Hirschman, y los recientes estudios empíricos de la relación entre democracia y crecimiento que se deben a Helliwell (1994) y Barro (1996).

⁸ De manera similar, en lo que toca a la oferta de bienes públicos, nuestro concepto de desarrollo institucional asigna al menos tanta importancia a las opciones entre los diferentes bienes públicos y la forma en que la sociedad llega a esas opciones, como a la eficiencia de su suministro. Por lo demás, no hay necesidad de suponer que la eficiencia en la provisión de bienes públicos y la forma en que se elige los que se han de producir son independientes entre sí.

⁹ Por ejemplo, respecto de los derechos de propiedad, nuestra definición considera importante no sólo la seguridad de tales derechos sino también los medios por los que se distribuyen (Schleifer, 1994). El hecho de que los medios por los que se distribuye un derecho de propiedad pueden afectar notoriamente la eficiencia y el crecimiento se ilustra mediante las conocidas comparaciones de eficiencia entre los aranceles y los diversos modos de asignar las cuotas de importación. Si la cuota simplemente se entrega, puede dar origen a una captación de rentas considerable en la forma de diversos agentes que tratan de obtenerla (es decir, de obtener el derecho a importar el monto restringido). Si la cuota se asigna al productor nacional del bien importado, ese agente tendrá un poder monopolístico y, por ende, distorsionará aún más la asignación de recursos y disminuirá la eficiencia. Por otra parte, si la cuota se subasta en forma competitiva, será equivalente a un arancel y no tendrá efectos adicionales sobre el bienestar ni efectos inhibidores del crecimiento.

¹⁰ La relación entre la “representatividad del gobierno” y el crecimiento económico la ha formalizado recientemente Boone (1995) y ha pasado a destacarse en la literatura sobre la economía política del crecimiento (Alesina y Perotti, 1992).

financiamiento externo para empresas de diferentes tamaños y tipos.¹¹

Empero, con el mismo vigor se puede sostener que el desarrollo institucional se encarna en la forma de capital humano o, al menos, que el desarrollo institucional complementa el desarrollo del capital humano.¹² Las diferencias sustanciales que se observan en general en las tasas de rentabilidad privada y social del capital humano, habitualmente a favor de las primeras, tienen importancia en este caso. Dado que la brecha entre las tasas privadas y sociales tiende a ser considerablemente mayor en los países menos desarrollados, donde el desarrollo institucional también es incipiente y las oportunidades educacionales están limitadas sobre todo a una pequeña elite, las altas tasas de rentabilidad privada bien podrían reflejar las oportunidades inducidas por la educación para la captación de rentas.

Por otra parte, en niveles de desarrollo institucional más avanzado podría disminuirse el vínculo entre la educación y la captación de rentas, reduciendo la tasa inflada de rentabilidad privada de la educación y elevando a la vez su tasa de rentabilidad social (Murphy, Schleifer y Vishny, 1991).¹³

Brasil es un buen ejemplo de la relación postulada entre el desarrollo institucional y la rentabilidad de la educación. Aunque la rentabilidad privada tiende a declinar con el nivel educativo, según Psacharopoulos (1973), en 1970 la rentabilidad privada de la educación universitaria era de un impresionante 38%, pero la rentabilidad social era de un más modesto 14%. Nuestro índice de desarrollo institucional revela un valor relativamente bajo para Brasil en esa época, pero valores muy superiores más adelante. Esto sería consistente con el aumento subsiguiente de la rentabilidad social de la educación respecto a la privada.¹⁴

III

El índice comparativo de desarrollo institucional (CIID)

Se reitera que postulamos que la institución esencial para el desarrollo económico es la medida en que los gustos, necesidades y preferencias de la ciudadanía se reflejan en el funcionamiento del gobierno, la organización del Estado y la formulación e implementación de políticas públicas. A continuación, construiremos un índice comparativo de desarrollo institucional (CIID)

basado en indicadores generalmente observables que creemos que captan, al menos en forma colectiva, al-

¹¹ Haber (1994) ofrece pruebas históricas al respecto. Véase, asimismo, Roubini y Sala-i-Martin (1992) y De Gregorio y Guidotti (1995) para pruebas empíricas sobre la contribución negativa del desarrollo financiero al crecimiento económico en América Latina. Por ejemplo, en De Gregorio y Guidotti se sustituye el desarrollo financiero por la relación entre el crédito bancario para el sector privado y el PIB, relación que resultó negativa en esta región. Respecto a los efectos de diferentes tipos de desarrollo de mercado en empresas de diferentes tamaños, véase Nugent y Nabli (1992).

¹² A lo largo de este artículo seguimos la tradición en economía aplicada de restringir el concepto de capital humano a los resultados del sistema educacional formal. Reconocemos, sin embargo, que hay otras dimensiones de este concepto (por ejemplo, la capacitación en el empleo y las mejoras del estado de salud), y que éstas podrían ser incluso más importantes en los países menos desarrollados. Véase en Becker (1993) los múltiples aspectos del concepto de capital humano, así como los argumentos que destacan los resultados del sistema educativo formal.

¹³ Cuando se satisfacen las características mencionadas de un entorno institucional apropiado y se generalizan las oportunidades educativas, debería incrementarse la competitividad debida a la superación mediante el sistema educativo. En último término, esto elevaría la competitividad de los mercados laborales y serviría para reforzar un desarrollo institucional sano. En cambio, si las oportunidades educativas tuvieran poca difusión, entonces la superación quedaría más determinada por la riqueza familiar, el origen étnico, etc. y en consecuencia sería mucho menos probable que hubiese una retroalimentación positiva al desarrollo institucional.

¹⁴ Otra manera de ilustrar este argumento es contrastar las experiencias de la República de Corea y Venezuela (Banco Mundial, 1993 y 1994). Mientras el gasto público en educación en 1985 era de 4.3% del PIB en Venezuela, pero sólo de 3% del PIB en la República de Corea, la proporción del presupuesto educativo asignada a la educación primaria era de 83.9% (2.5% del PIB) en la República de Corea, pero sólo de 31% (1.3% del PIB) en Venezuela. En gran parte de América Latina, el resultado del sistema educativo se caracteriza por altos niveles de analfabetismo, ineficiencias educativas como alto índice de repitencia y subinversión en educación primaria, y acentuación de las desigualdades existentes (Fajnzylber, 1990) debido al gasto excesivo en educación superior (Morley, 1995 y Londoño, 1995). La suma de estos factores incrementa sobremanera la probabilidad de una carencia de vínculos saludables entre la educación y el desarrollo institucional en el continente.

gunas diferencias esenciales, entre los países y en el tiempo, en los entornos institucionales ligados al crecimiento.

Por cierto que hay otros índices que captan algunos aspectos del desarrollo institucional.¹⁵ Sin embargo, creemos que se necesita un nuevo índice por las razones siguientes. Ante todo, las alternativas son sumamente restrictivas en términos de cobertura cronológica. Dado que ninguno de sus indicadores es anterior a 1971,¹⁶ ninguno es capaz de captar los efectos de las diferencias sustanciales en materia de orientación institucional o crecimiento económico entre los años sesenta y los noventa (por ejemplo, la inversión de los patrones de crecimiento que siguió a las crisis del petróleo y de la deuda).

Segundo, las alternativas disponibles son incompletas porque no consideran lo que nosotros denominamos el "lado insumo" del proceso. Por ejemplo, los indicadores utilizados por Knack y Keefer se centran exclusivamente en la eficiencia de la provisión de bienes públicos (un resultado), pero excluyen factores importantes como la elección de los bienes públicos concretos que deben suministrarse y el modo en que se hace esa elección. Asimismo, la medición del dinero destinado de preferencia a contratos que hacen Clague, Keefer, Knack y Olson (1995) estaría relacionada demasiado estrechamente con los flujos crediticios, la intermediación financiera y la inversión para hacer convincente su argumento de que el sentido de la causalidad va desde dicha medición a la tasa de crecimiento.

Tercero, las mediciones existentes han estado sujetas a un sesgo de selección implícito pues la cobertura de países se ha restringido a aquellos en que la inversión extranjera es o ha sido importante. Sólo en esos países ha habido incentivos suficientes para invertir en la elaboración de la información necesaria para construir tales indicadores.¹⁷

¹⁵ Como los que figuran en Scully (1988), Mauro (1995), Knack y Keefer (1995), Clague, Keefer, Knack y Olson (1995) y Gwartney, Lawson y Block (1996).

¹⁶ Por haber basado su índice en datos muy difundidos sobre los componentes de la oferta monetaria, Clague, Keefer, Knack y Olson (1995) constituyen una notoria excepción. Sin embargo, los índices Gastil utilizados por Scully comienzan en 1973, los empleados por Knack y Keefer (1995) sólo a partir de 1972 en algunos casos y de 1980 en otros. Los indicadores empleados por Mauro (1995) provienen de Business International (ahora constituida en The Economist Intelligence Unit) y están disponibles de 1971 en adelante y, por último, el indicador construido por Gwartney, Lawson y Block (1996) está disponible sólo a partir de 1975.

¹⁷ Por ejemplo, el conjunto de indicadores que Mauro utilizó para América Latina están disponibles para Argentina, Chile y México, pero no para Bolivia.

El cuarto y último argumento es metodológico. Como el desarrollo institucional es multidimensional, todo índice único supone agregación, cuyos resultados pueden estar sujetos a opciones de ponderación arbitrarias. Por ejemplo, el índice de eficiencia institucional de Mauro se obtuvo promediando nueve indicadores, ponderando con ello a cada uno por igual en forma arbitraria.¹⁸ Aunque la arbitrariedad de ponderar los componentes individuales del índice agregado puede disminuirse mediante el uso de componentes principales y otros métodos,¹⁹ la mayoría de los autores (excepto Knack y Keefer) han preferido no recurrir a ellos, por lo general aduciendo erróneamente que las variables subyacentes estaban muy correlacionadas.

Para superar esta última deficiencia, la construcción de nuestra variable *CIID* se basa en el método de los componentes principales.²⁰ Primero, seleccionamos los ocho indicadores (Gurr, 1990) que se enumeran en el cuadro 1 como las "variables subyacentes" del *CIID*.²¹ Estos comprenden tanto la competitividad y la apertura en la generación de autoridades ejecutivas, las restricciones a la autoridad ejecutiva, la competitividad y regulación de la participación, la eficacia y la selección legislativa, y las limitaciones al alcance económico de las acciones gubernativas. A cada uno de estos ocho indicadores se asignó un puntaje según la codificación que figura en dicho cuadro. Cabe reconocer que por falta de indicadores relevantes entre países y en el tiempo, este índice puede desechar de plano otros componentes de lo que Trebilcock (1995) denomina la "matriz institucional", como la calidad de la burocracia y el sistema legal.

¹⁸ El índice de libertad económica construido por Gwartney, Lawson y Block (1996) tiene 17 componentes. Los autores ofrecen tres versiones del índice, cada una basada en un sistema de agregación diferente. Una otorga una ponderación igual, y las otras dos se basan en respuestas a encuestas de dos tipos diferentes, de "expertos en libertad económica" y de "expertos en determinados países", para clasificar estos 17 componentes en el tiempo.

¹⁹ Otro método utilizado para construir índices compuestos es la técnica de clasificación de Borda. Véase Thomas y Wang (1996) para un ejemplo reciente de índices de "distorsiones" e "intervenciones" construidos con la técnica de Borda.

²⁰ Uno de los usos del método de los componentes principales es identificar un pequeño número de "variables latentes" de manera de conservar la mayor cantidad de información (varianza) posible de las variables originales o subyacentes. Para ello, estima combinaciones lineales de estas variables originales, todas ortogonales entre sí (componentes), con la propiedad de que los componentes se "revelan" en orden decreciente conforme a la cantidad de la varianza total que captan en las variables originales (Greene, 1990, pp. 271 a 273).

²¹ La ventaja de estos datos es que no tienen dueño y están disponibles en el Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR).

CUADRO 1

Variables que subyacen el CID (Códigos)

Competitividad en la generación de la autoridad ejecutiva	0 = transferencias de poder no reguladas 1 = sucesión hereditaria, designación o una combinación de ambas 2 = un ejecutivo se elige por sucesión hereditaria y el otro por elecciones competitivas 3 = la selección es el resultado de una elección competitiva en que participan dos o más partidos o candidatos principales
Apertura en la generación de la autoridad ejecutiva	0 = transferencias de poder no reguladas 1 = sucesión hereditaria (suprimida) 2 = sucesión hereditaria más selección por la autoridad ejecutiva o legislativa de un primer ministro efectivo 3 = selección de un primer ministro efectivo mediante elecciones 4 = proceso de generación abierta
Restricciones a la autoridad ejecutiva	1 = autoridad ilimitada 2 = categoría intermedia 3 = límites escasos a moderados 4 = categoría intermedia 5 = limitaciones importantes 6 = categoría intermedia 7 = paridad o subordinación de la autoridad ejecutiva
Competitividad en la participación	1 = competencia suprimida 2 = competencia restringida/transicional 3 = competencia entre facciones 4 = competencia transicional 5 = competitiva
Regulación de la participación	1 = participación no regulada 2 = De facciones o transicional 3 = De facciones/restringida 4 = restringida 5 = regulada
Eficacia legislativa	0 = no hay legislatura 1 = es ineficaz 2 = es parcialmente ineficaz 3 = eficaz e independiente de la autoridad ejecutiva
Selección legislativa	0 = no hay legislatura 1 = no es electiva 2 = es electiva
Alcance de las acciones gubernativas	1 = totalitario 2 = categoría intermedia 3 = segmentario plus 4 = categoría intermedia 5 = segmentario 6 = categoría intermedia 7 = segmentario minus 8 = categoría intermedia 9 = mínimo

Fuente: Gurr, 1990.

Debido a las diferentes escalas utilizadas en estos ocho indicadores hay que proceder a estandarizar sus valores. Luego hay que utilizar la matriz de covarianza como el punto de partida y, por último, equiparar el índice (CID) resultante con el valor del "factor dominante" (es decir, el primer componente). Esto da un "conjunto de cargas" para cada país; de él se genera una serie cronológica de valores del CID para

el período 1960-1986,²² de la que se derivan los promedios decenales.

Dado que el CID se basa también en indicadores subjetivos contruidos por Gurr sobre la base de dife-

²² El primero de los componentes principales capta en promedio 70% de la varianza.

rentes estudios secundarios en determinados países, los valores del índice son más comparables en el tiempo que entre países. No es de extrañar que haya una variación sustancial del índice entre países en cualquier período cronológico. Sin embargo, también hay una sorprendente variación en el tiempo, con aumentos

sustanciales entre la década de 1960 y comienzos de la de 1980 en Brasil, Colombia, la República Dominicana y Paraguay, disminuciones sustanciales en Chile, Costa Rica, Jamaica, México, Nicaragua y Uruguay y fluctuaciones sustanciales en Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Perú y El Salvador.

IV

El impacto de las instituciones en el crecimiento económico

A fin de contestar a la pregunta ¿tienen importancia las instituciones?, agregamos nuestro índice de desarrollo institucional (CID) a un modelo de crecimiento de Solow, y luego empleamos dicho modelo para explicar las variaciones de las tasas de crecimiento en 19 países latinoamericanos en las tres últimas décadas. El uso del modelo de Solow obedece sobre todo al hecho de que contiene un parámetro de cambio que refleja no sólo la tecnología, sino la dotación de recursos, el clima, las instituciones, etc. (Mankiw, Romer y Weil, 1992, pp. 410 a 411), con lo que se hace explícito el vínculo entre las instituciones y el crecimiento económico. En este contexto, otras ventajas del modelo de Solow son: i) las comparaciones que permite con muchos otros estudios que utilizan este marco, ii) su capacidad para comprobar algunas otras hipótesis importantes, como que el ingreso per cápita debería relacionarse positivamente con el ahorro y negativamente con las tasas de crecimiento de la población, y que los países convergen hacia sus niveles estables de ingreso per cápita, y iii) que funciona especialmente bien (cumpliéndose las propiedades de convergencia) en muestras de países relativamente homogéneos como los de América Latina.²³

²³ Varios autores han estimado que el marco de Solow, al menos en su forma modificada, es superior a los modelos de crecimiento endógeno. Por ejemplo, Cardoso y Fishlow (1992) consideran que una versión ampliada del modelo de Solow que incorpora el sector externo es superior. Incluso entre los partidarios del marco de crecimiento endógeno, se reconoce abiertamente que su silencio con respecto al modelo subyacente es una deficiencia importante (De Gregorio, 1992, p. 69). Levine y Renelt (1992) brindan pruebas de que los resultados econométricos de los estudios de crecimiento endógeno no tienden a no ser válidos. Por último, cabe señalar que no estamos al tanto de otros estudios sobre el papel de las instituciones y el crecimiento económico que persigan establecer esta relación a partir de un marco teórico estándar.

El elemento central de este modelo es, naturalmente, una función de producción con productos marginales positivos y decrecientes y rendimientos a escala constantes. Relaciona la producción (Y) con un par de insumos esenciales, capital y trabajo (K y L), y con el parámetro de cambio (A) que representa ya sea la tecnología o las instituciones. Si la función es de la forma Cobb-Douglas, la producción en el período t es:

$$(1) \quad Y_t = K_t^\alpha (A_t L_t)^{1-\alpha} \quad 0 < \alpha < 1$$

Se supone que el progreso tecnológico o institucional aumenta la mano de obra y que las tasas de crecimiento de la población (n), el progreso tecnológico o institucional (g) y la depreciación (δ) son constantes y exógenas para cualquier período.²⁴ Si k es la relación capital-trabajo y y es el ingreso por trabajador, los supuestos acerca del crecimiento de la población y la tecnología implican que, en un régimen estable (es decir, en que las diversas cantidades crecen a tasas constantes), kt convergería (para valores pequeños de n , g y δ) a un valor k^* dado por:

$$(2) \quad k^* = \left[\frac{s}{n+g+\delta} \right]^{1/(1-\alpha)}$$

Sustituyendo (2) en la función de producción y aplicando logaritmos, el ingreso estable por trabajador pasa a ser:

$$(3) \quad \ln \left[\frac{Y_t}{L_t} \right] = \ln A_0 + g t + \frac{\alpha}{1-\alpha} - \ln(s) - \frac{\alpha}{1-\alpha} \ln(n+g+\delta)$$

Esto conduce a las hipótesis tan conocidas del modelo de Solow: mientras mayor es la tasa de aho-

²⁴ Véase, asimismo, Dixit (1976), Artus (1993) y Barro y Sala-i-Martin (1995).

ro más rico es el país; y mientras mayores son las tasas de crecimiento de la población, de cambio tecnológico basado en el aumento de la mano de obra y la depreciación, más pobre es el país.

El modelo no sólo predice que el ingreso per cápita en cada país convergerá hacia su valor estable, sino que da estimaciones de la velocidad a la que ocurre esa convergencia. Sea y^* el nivel estable de ingreso por trabajador de (3), e y_t el valor real en el tiempo t . En las proximidades del régimen estable, una aproximación de la velocidad de convergencia β está dada por:

$$(4) \quad \frac{d \ln(y_t)}{dt} = \beta [\ln(y_{t-1}^*) - \ln(y_{t-1})]$$

donde $\beta = - (n+g+\delta) (1-a)$

Obsérvese que la velocidad de convergencia depende de los determinantes del régimen estable así como del nivel de ingreso por trabajador a comienzos del período.²⁵

Hay buenas razones para esperar que este modelo funcione mejor si se prueba con muestras que son relativamente homogéneas (el sentido del régimen estable). Por ejemplo, Mankiw, Romer y Weil (1992) obtienen estimaciones de parámetros muy diferentes para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que para los países en desarrollo no exportadores de petróleo. Hallaron pruebas de "convergencia incondicional" entre los países de la OCDE,²⁶ pero poca o ninguna comprobación en muestras más grandes, y mucho menos homogéneas. Dado que nuestra mezcla se circunscribe a países latinoamericanos, este marco parecería muy apropiado para comenzar nuestra investigación sobre el impacto del desarrollo institucional.

Nuestro primer paso es evaluar la especificación que figura en Mankiw, Romer y Weil (1992). Ellos suponen que g y δ son constantes entre los países (porque la frontera tecnológica es universal y no hay datos sobre tasas de depreciación por países) y les asig-

nan los valores 2% y 3%, respectivamente.²⁷ Suponen también que los efectos del crecimiento de la población (n) y el ahorro (s) son independientes de factores propios de los países (captado por el término estocástico), con lo que justifican la estimación de los mínimos cuadrados ordinarios. La especificación de Mankiw, Romer y Weil (1992) exige por lo tanto agregar a la ecuación (3) *supra* un coeficiente para los ingresos iniciales [de (4)], una constante y un término estocástico. Supone asimismo que la función de producción es la misma entre los países y en el tiempo. El cuadro 2 muestra los resultados de esta especificación obtenidos con el uso de sus datos para América Latina.²⁸

En general, esta especificación cuadra bastante bien con los datos. El R^2 ajustado es sólo ligeramente

CUADRO 2

América Latina (19 países): Pruebas para la convergencia condicional^a
(Variable dependiente: diferencia logarítmica del PIB por persona en edad de trabajar, 1960-1985)

Constante	2.409 (2.266)	2.259 (1.980)
Ln (YGO)	-0.455 (-3.965)	-0.438 (-3.553)
Ln (I/GDP)	0.492 (3.216)	0.5333 (2.942)
Ln (n+g+δ)	0.054 (0.725)	0.051 (0.667)
Ln (SCHOOL)		-0.014 (-0.460)
R^2 ajustado	0.55	0.53
Observaciones	19	19

Fuente: Datos de Mankiw, Romer y Weil, 1992.

^a Las estadísticas t están entre paréntesis. YGO es el PIB por persona en edad de trabajar en 1960. La inversión (I/GDP) y el crecimiento de la población (n) son promedios del período 1960-1985. Se supone que $(g+\delta)$ es 5%. SCHOOL es el porcentaje promedio de la población en edad de trabajar matriculada en la escuela secundaria, en el mismo período.

²⁵ El concepto de convergencia condicional no implica tendencia alguna a que disminuya la dispersión (o varianza) de los ingresos per cápita, a la que se suele denominar convergencia σ (Barro y Sala-i-Martin, 1995, pp. 383 a 387).

²⁶ Puede apreciarse la importancia de las muestras homogéneas por el hecho de que Barro y Sala-i-Martin (1995) presentan observaciones similares (convergencia incondicional) para los estados que integran los Estados Unidos de América, para las regiones en Europa, y para las prefecturas en Japón.

²⁷ Naturalmente, este es un supuesto muy tajante, como muy bien lo señala Srinivasan (1994, p. 271). Empero, dado que no tiene una relevancia directa para nuestros propósitos actuales y por razones de conveniencia, hemos formulado aquí el mismo supuesto. Helliwell analiza estudios que utilizan valores diferentes de g , lo que otorga a las transferencias internacionales de conocimiento un papel clave en el proceso de convergencia (Srinivasan, 1994, p. 237). Véase también Goldman, Kato y Mui (1991).

²⁸ La muestra es el mismo conjunto de 19 países que figuran en el cuadro 2. Cabe señalar que en ninguno de estos países latinoamericanos el nivel de calidad de los datos de los Penn World Tables, versión 5.6, llegó a ser "D" (nivel que está reservado a los datos basados en fuentes primarias sumamente escasas y reputadas de calidad inferior).

menor que el obtenido por Mankiw, Romer y Weil (1992) para su submuestra de 22 países de la OCDE (de 0.65). Esto parece apoyar nuestra afirmación de que América Latina sería más homogénea (en términos de los determinantes del régimen estable) que el mundo en su conjunto o incluso que Asia o África por separado. Sin embargo, en otros aspectos importantes los resultados son variados.²⁹ Por una parte, los coeficientes de convergencia e inversión poseen los signos previstos y son significativos. Por la otra, los coeficientes de capital humano y crecimiento de la población poseen signos "erróneos", aunque ninguno es significativamente diferente de cero.³⁰

Para superar estas deficiencias en la aplicación del modelo a América Latina hemos hecho las modificaciones siguientes: i) la inclusión de una dimensión temporal, separando las secciones transversales por décadas (década de 1960, de 1970 y de 1980); ii) introducción de un mejor valor sustitutivo del capital humano,³¹ y iii) la incorporación de nuestro índice comparativo de desarrollo institucional (CID).

Un aspecto central del empleo de datos en panel es cómo encarar la heterogeneidad de los datos y elegir, por consiguiente, el procedimiento de estimación. En nuestro caso, la heterogeneidad se trata en parte mediante la introducción de variables ficticias decenales, lo que implica recurrir al método de efectos fijos (Hsiao, 1986). En el contexto actual, el empleo de este método implica que aunque la función de producción subyacente sea la misma para cada país, ésta puede

diferir en el tiempo.³² Se reitera que creemos que la experiencia de los países de la región es relativamente homogénea y que, sin embargo, su desempeño durante la década de 1980 (la década perdida) estuvo en agudo contraste con el de los decenios precedentes.³³ Las otras dos razones para elegir el método de los efectos fijos son que garantiza la comparación con estudios previos, y que facilita aplicar un enfoque de ecuaciones simultáneas.

Ahora pasamos a evaluar cómo se comportaría la especificación de Mankiw, Romer y Weil (1992) del cuadro 2 con las modificaciones descritas en la medición del capital humano, la inclusión de variables ficticias y la inclusión posterior del CID. En el cuadro 3 se presentan las fuentes de datos y las estadísticas descriptivas y en el cuadro 4 los resultados.

Las especificaciones de las tres primeras columnas del cuadro 4 pasan la prueba de convergencia incondicional (columna 1) y de convergencia condicional en la versión básica del modelo de Solow (columna 2) y en la versión ampliada que incluye el capital humano (columna 3).

Obsérvese que los coeficientes de convergencia (ingreso inicial, *In YO*), la variable ficticia correspondiente a la década de 1980 en las tres columnas, y la relación entre la inversión y el PIB (*In I/GDP*) en las columnas (2) y (3), son significativos y del signo previsto. Estos resultados tienen gran validez puesto que rigen independientemente de cambios ulteriores en materia de especificaciones.

Respecto a los coeficientes de población (*In n+g+δ*) y de crecimiento del capital humano (*HKGROWTH*), nuestros resultados sólo mejoran apenas los del cuadro 2 (es decir, los obtenidos con los datos y la especificación de Mankiw, Romer y Weil, 1992). Aunque los coeficientes de población y capital humano no son significativos, tienen al menos los signos previstos (y para el capital humano esto es válido independientemente de la especificación).

A partir de la columna (4), los resultados reflejan la inclusión de nuestro índice de desarrollo institucional

²⁹ El tamaño reducido de la muestra puede afectar también estos resultados. No obstante, los problemas son comunes en los estudios de crecimiento que incluyen el capital humano, como bien lo documentan Benhabib y Spiegel (1994) y Pritchett (1996).

³⁰ Estos dos últimos resultados (sobre el capital humano y la población) son muy importantes, porque podrían constituir un argumento en contra del empleo del modelo de Solow para esta región en particular. Sin embargo, esto no sería así si de hecho la educación se ha caracterizado por una inversión excesiva en la enseñanza superior y/o una asignación ineficiente de recursos. Estas posibilidades sugieren la necesidad de contar con mejores mediciones de la inversión educacional en la fuerza de trabajo que las tasas brutas de matrícula. Además de tener las deficiencias habituales, los datos brutos de matrícula son especialmente problemáticos en el caso de América Latina. Morley señala que entre 1986 y 1989, el porcentaje de los que ingresaron a la escuela primaria y no se graduaron fue de 78% en Brasil, 64% en Guatemala, 57% en Honduras y 50% en Bolivia (Morley, 1995, p. 60 y ss.).

³¹ Optamos por utilizar los datos de Barro y Lee (1993), y definir el capital humano como el promedio de los años de escolaridad de la población mayor de 25 años. La otra opción comparable sería el conjunto de datos de Nehru y colaboradores, pero quedarían dos países de nuestra muestra (Guatemala y República Dominicana) sin cobertura.

³² Para evaluar este supuesto de que la función de producción es la misma entre los países, pero diferente en el tiempo, volvimos a estimar todas las especificaciones *infra* utilizando un estimador de efectos aleatorios, el modelo de componentes de error de Fuller-Battese. Los resultados (disponibles a solicitud de los lectores) son muy similares a los presentados *infra* (utilizando un estimador de efectos fijos) y, por lo tanto, parece razonable mantener este supuesto.

³³ Véanse Fishlow (1991), Cardoso y Fishlow (1992) y Edwards (1995).

CUADRO 3

Estadísticas descriptivas y fuentes de datos

	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo	Fuente
Tasa de crecimiento ^a del PIB real per cápita	1.28	2.34	-3.48	6.85	Summers y Heston, 1994
Tasa de crecimiento ^a de la población	2.42	0.7418	0.3209	3.75	
Tasa media de inversión	16.0721	4.8688	7.18	28.47	
Logaritmo del PIB real per cápita al comienzo de la década	7.8253	0.5072	6.9412	8.9539	
Población al comienzo de la década	14,102	23,716	1,145	121,286	
Índice comparativo de desarrollo institucional (CID)	1.6115	0.7347	0.0263	2.8822	Cálculos propios
Tasa de crecimiento del acervo de capital humano	1.8592	1.2538	0.1152	5.3756	Barro y Lee (1993)
Capital humano a comienzos de la década	3.5758	1.2806	1.1550	6.6300	
Relación entre el gasto público en la educación terciaria y el gasto público en la educación primaria y secundaria	0.3222	0.2069	0.0303	1.4000	Unesco, <i>Statistical Yearbook</i> , varios años
Coficiente Gini para la tenencia de tierras	0.8503	0.0603	0.6940	0.9400	Persson y Tabellini (1992), Adelman y Fuwa (1994)
Prima del tipo de cambio en el mercado negro	0.3121	0.4965	-	2.9550	Barro y Lee (1993)
Libertades civiles	3.0818	1.7301	0.5000	6.0000	
Revoluciones	0.2175	0.3191	-	1.3	
Golpes de Estado	0.0713	0.1143	-	0.4000	
Coficiente de variación del crecimiento del PIB real per cápita	1.0881	0.4877	0.3294	2.7063	Summers y Heston, 1994
Tasa de variación de la fuerza de trabajo en la agricultura	-1.545	1.066	-4.700	0.624	FAO, <i>Anuario de Producción</i> , varios años

^a Por el método de los mínimos cuadrados ordinarios.

CUADRO 4

Resultados por el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO),^a basados en Solow y en Mankiw, Romer y Weil
(La variable dependiente es el crecimiento MCO del PIB real per cápita; el número de observaciones es 57=3x19)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Constante	0.408 ^b (2.866)	0.208784 (0.966)	0.181036 (0.811)	0.33565 (1.629)	0.41494 ^d (1.904)	0.290241 (1.449)
ln (Y0)	-0.0497 ^c (-2.574)	-0.0489 ^c (-2.613)	-0.0466 ^c (-2.416)	-0.064 ^b (-3.497)	-0.0621 ^b (-3.172)	-0.0614 ^b (-3.474)
ln (I/GDP)		0.02445 ^c (2.101)	0.0237 ^c (2.008)	0.0262 ^c (2.423)		0.024477 ^c (2.343)
ln (n+g+δ)		-0.047432 (-0.823)	-0.051800 (-0.883)	-0.03696 (-0.691)	-0.031783 (-0.555)	-0.04685 (-0.903)
HKGROWTH			0.001249 (0.595)			0.003686 ^d (1.836)
ln (CID)				0.0077 ^c (2.564)	0.00732 ^c (2.260)	0.0099 ^b (3.159)
R ² ajustado	0.5152	0.5528	0.5439	0.6174	0.5609	0.6438

^a Las cifras entre paréntesis son estadísticas *t*. (Y0) es el PIB per cápita a comienzos de la década. El crecimiento de la población (*n*) es la tasa de crecimiento por el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO) por década. I/GDP es la tasa de inversión media por década. Conforme a Mankiw, Romer y Weil (1992), se supone que (*g*+*δ*) es 5%. HKGROWTH es la tasa de variación de los años de escolaridad promedio de la población mayor de 25 años (de Barro y Lee, 1993). CID es el índice de desarrollo institucional de los autores.

^b Significativo al nivel de 1%.

^c Significativo al nivel de 5%.

^d Significativo al nivel de 10%.

(In C11D). Su inclusión eleva el valor del R^2 ajustado y su coeficiente es positivo y significativo. Incluso si la inversión se excluye del modelo, como en la columna 5, el coeficiente del C11D sigue siendo positivo y significativo. Y lo que es más importante, obsérvese que en la columna (6), cuando incluimos nuestra variable capital humano (*HKGROWTH*), los coeficientes tanto de las instituciones como del capital humano son ahora positivos y significativos, mientras que antes el efecto del capital humano en sí no era significativo.³⁴ Una explicación posible radica en la posibilidad de que aquellos que poseen más capital humano, y no son controlados por las instituciones apropiadas, pueden sentirse motivados a aprovechar las oportunidades de captación de rentas, lo que implica que la acumulación de capital humano puede ser contraproducente para el crecimiento económico. Por otra parte, con las instituciones apropiadas podrían reducirse los incentivos para desarrollar actividades captadoras de renta y aumentarse los que favorezcan actividades productivas, elevando con ello la tasa asequible de crecimiento económico (Murphy, Schleifer y Vishny, 1991).³⁵

Creemos que este es nuestro hallazgo más significativo, a saber, que sólo después de incluido el C11D el efecto del capital humano pasa a ser positivo y significativo.³⁶ En contraste con los estudios existentes que enfatizan un nexo entre el desarrollo institucional

y el crecimiento del ingreso per cápita que opera mediante la acumulación de capital físico, estos resultados sugieren que podría haber un nexo similar más firme que opera mediante la formación de capital humano.

Dado que el propio C11D es una agregación muy específica de los ocho indicadores (señalados en el cuadro 1), un interrogante que surge naturalmente en tal situación es si el C11D agregado funciona mejor, peor o igual que sus componentes individuales. Sin embargo, lo notable es que el índice agregado tiene un nivel de significación que sobrepasa el de cualquiera de los componentes individuales.³⁷

A juzgar por los valores del coeficiente ajustado de determinación y la validez de los resultados, la especificación preferida es la de la columna (6). Obsérvese que el valor de R^2 ajustado es 0.61, que es muy comparable con el obtenido por Mankiw, Romer y Weil (1992) para su muestra de la OCDE (con un R^2 ajustado declarado de 0.65) y considerablemente mayor que los obtenidos para sus muestras de los países menos desarrollados (R^2 ajustado de 0.46).³⁸

Los coeficientes del ingreso inicial (convergencia), la inversión y las variables ficticias para la década de 1980 tienen los signos previstos y siguen siendo muy significativos entre las diferentes especificaciones. De hecho, su significación se eleva ligeramente con la inclusión del C11D y la acumulación de capital humano. Nuestros resultados respecto al C11D son muy sugerentes de que el desarrollo institucional debería considerarse entre las variables que hay que controlar para explicar la experiencia de crecimiento de posguerra del continente. Las instituciones sí tienen importancia para el crecimiento económico y cuando tanto el C11D como el capital humano aparecen en la misma ecuación, aumenta el poder explicativo y la significación de cada uno. Esto último sugiere la existencia de un nexo importante y desatendido hasta ahora entre las instituciones y el crecimiento mediado por el capital humano.

³⁴ Para explorar más la relación entre el capital humano y el desarrollo institucional se introdujeron varios términos de interacción y no linealidades, lo que nos alejó más de la fórmula de Cobb-Douglas y nos acercó más a la fórmula translogarítmica (Lau, 1996). Empero, como se analizó en una versión anterior de este artículo, la introducción de términos cuadráticos para el C11D y el *HKGROWTH* y de un término de interacción *C11D-HKGROWTH* no logró aumentar el poder explicativo o alterar los demás resultados en forma significativa. Por esta razón, no presentamos aquí tales resultados (están disponibles a solicitud de los lectores).

³⁵ Otra posibilidad interesante la ofrecen Azariadis y Drazen (1990), quienes formalizan el argumento de Bowman, Anderson y Easterlin de que hay externalidades umbral vinculadas con la acumulación de capital humano. Es decir, que el crecimiento económico debe correlacionarse con la inversión humana relativa al ingreso per cápita, en que las tasas elevadas de crecimiento se vinculan con el logro previo de niveles especialmente elevados de inversión humana relativa al ingreso per cápita (Azariadis y Drazen, 1990, p. 519). Véase *RIB* (1993) para verificar la pertinencia de estas consideraciones en el contexto latinoamericano. Obsérvese que la literatura empírica reciente incorpora esta posibilidad, aunque en forma indirecta, pues prefiere utilizar datos de la matrícula secundaria como sustituto del capital humano.

³⁶ Aunque la acumulación de capital humano es también una preocupación central de algunos colaboradores de la literatura sobre el crecimiento endógeno (Barro y Sala-i-Martin, 1995; BID, 1993; Behrman, 1993) las razones y mecanismos que señalan son muy diferentes de los aquí sugeridos.

³⁷ En una versión anterior de este artículo, presentamos los resultados de una comparación entre nuestro índice agregado (C11D) y sus componentes individuales (enumerados en el cuadro 1). En vez del C11D, incluimos todos sus componentes individuales en la especificación de la columna (6) (cuadro 5). Observamos que ninguno de esos coeficientes era "más significativo" que el coeficiente del propio C11D. Asimismo, si se utilizan los componentes en vez del C11D se genera un R^2 ajustado menor. Estos resultados están disponibles a solicitud de los lectores.

³⁸ Obsérvese, empero, que nuestros resultados difieren de los de Mankiw, Romer y Weil (1992) en que estos últimos provienen de una sección transversal de países.

V

¿Qué es lo que explica el desarrollo institucional?

Habiendo establecido que las instituciones sí importan (para el crecimiento económico), interesa ahora examinar más a fondo cómo se desempeña este papel y la dirección de la causalidad. Estos son los objetivos de la presente sección.

Para identificar los factores que explican las diferencias de desarrollo institucional, debemos encarar dos desafíos: la falta de un modelo teórico riguroso y la escasez correspondiente de ejercicios empíricos pertinentes. Aunque existe una nutrida literatura sobre el impacto de las variables institucionales sobre el crecimiento económico,³⁹ mucho menos se ha escrito sobre los impactos del crecimiento económico en el desarrollo institucional. Cabe destacar tres excepciones⁴⁰: un artículo de Bilson (1982) que explica las variaciones del índice Gastil de libertades civiles en 55 países en 1979; un estudio de Helliwell (1994) que evalúa los eslabonamientos bidireccionales entre la democracia y el crecimiento para un conjunto de 125 países correspondiente a los años 1960 a 1985, y un artículo de Porter y Scully (1995) que explica la retroalimentación bidireccional entre el crecimiento económico y los cambios constitucionales.

Aunque el estudio de Bilson sobre las libertades civiles utilizó siete variables explicativas importantes,⁴¹

sólo dos de ellas (a saber, el ingreso real per cápita y la relación entre los pagos de sueldos y salarios y el PIB) resultaron tener efectos significativamente diferentes de cero. Sin embargo, ambas tenían signos "erróneos".

Helliwell (1994), por otra parte, combinó los índices de libertades civiles y derechos políticos de Gastil en una medición de la democracia, y aunó los datos sobre 125 países para el período 1960 a 1985 a fin de evaluar los eslabonamientos bidireccionales entre la democracia y el crecimiento. Sus conclusiones principales fueron que el nivel de ingreso per cápita y la matrícula en la escuela secundaria tenían efectos positivos y significativos sobre el nivel de democracia, y que el nivel de democracia es significativamente mayor en los países de la OCDE, significativamente menor en seis países petroleros del Oriente Medio, ligeramente menor en África y ligeramente mayor en América Latina que en los demás países de Europa oriental y Asia (Helliwell, 1994, p. 228). Asimismo, observa que el efecto directo de la democracia sobre el crecimiento es negativo, pero que su efecto indirecto (a través de la educación y la inversión) es positivo y algo más intenso.

Porter y Scully (1995) explican cómo la necesidad de compensar los rendimientos decrecientes de la acumulación de factores en un modelo de crecimiento neoclásico da origen a tentativas en el mercado político de modificar el "ámbito normativo". Aunque no se aventuran a tratar de aplicar empíricamente tal modelo, ilustran su aplicación por lo sucedido cuando hubo que hacer más eficientes los mercados nacionales en los Estados Unidos decimonónicos. Esta necesidad se materializó con la federación, y por ende armonización, de muchas reglamentaciones estatales y locales y se reflejó en la aceleración de la nueva legislación. Bajo ciertas condiciones (que incluyen la eficiencia en la asignación política de derechos, una idea muy cercana al espíritu del CMO en este artículo), la asignación de derechos y obligaciones mediante tales modificaciones normativas puede ser menos onerosa que aquella producto de contratos y transacciones privadas.

Dentro de esta perspectiva, nuestro enfoque para identificar los determinantes del desarrollo institucional

³⁹ Los mejores ejemplos son Scully (1988), Knack y Keefer (1995) y Mauro (1995).

⁴⁰ Destacamos selectivamente los aportes que tuvieron un mayor impacto en la literatura económica. Sin embargo, queda claro que hay algunos estudios de ciencias políticas que deberían también considerarse. En esta veta, véase Burkhart y Lewis-Beck (1994) y las referencias que contiene.

⁴¹ Estas fueron: i) el nivel de ingreso real per cápita (cuyo signo se esperaba fuera positivo); ii) el tamaño del país (sustituido por su población); iii) la relación entre las exportaciones y el PIB (efecto positivo); iv) la relación entre el gasto del gobierno central y el PIB; v) la relación entre el ingreso agrícola y el PIB, en la que iv) y v) tenían efectos de dirección ambigua; vi) la relación entre los pagos de sueldos y salarios y el PIB, de la que se preveía un efecto positivo porque una elevada relación trabajo/ingreso se asocia característicamente con una fuerza de trabajo calificada y alfabetada y con una distribución del ingreso relativamente equitativa (Bilson, 1982, p. 105), y vii) la tasa de crecimiento del PIB per cápita durante el período 1970 a 1976, cuyo efecto se preveía negativo debido al hecho de que, según Olson, el crecimiento económico rápido es una fuerza perturbadora y desestabilizadora que conduce a la inestabilidad política (citado en Bilson, 1982, p. 106).

comienza por diseñar tres clases de variables, a saber, condiciones iniciales, variables estructurales y otros determinantes directos del CIID: el índice de libertades civiles de Gastil (*CIVLIB*), la interacción entre el número promedio por decenio de revoluciones y golpes de Estado (*REVCOU*) y la prima del tipo de cambio en el mercado negro (*BMP*), esta última como sustituto de las distorsiones económicas globales. Postulamos que los efectos sobre el CIID de las tres primeras variables serían positivos y de la *BMP* negativo. En las condiciones iniciales incluimos los niveles de población de comienzos del decenio (*POP 0*), el capital humano (*HK 0*) y el PIB real per cápita (*In YO*). Postulamos que los efectos sobre el CIID de la primera serían negativos y de las dos últimas positivos. Por último, como variables estructurales incluimos el porcentaje de la fuerza de trabajo en la agricultura (*PCTCGAG*), el coeficiente Gini para la propiedad de la tierra (*GiniLand*), la relación entre el gasto público en educación terciaria y el gasto público en educación primaria y secundaria (*INEQT PS*),⁴² y variables ficticias para las décadas de 1970 y 1980 (*DUM70* y *DUM80*, respectivamente). Esperamos que la dirección de los efectos sobre el CIID sea negativa en los tres primeros casos y ambigua en los dos últimos. También se introdujeron términos de interacción entre algunas de estas variables estructurales.

Aunque los resultados que se presentan en el cuadro 5 son exploratorios y deben, por ende, interpretarse con cuidado, no carecen de interés. En la columna (1) del cuadro figuran nuestros resultados iniciales para el CIID, basados en las cuatro primeras variables ya mencionadas más las variables ficticias para las décadas de 1970 y 1980. Aunque todos los coeficientes poseen los signos previstos, sólo uno de ellos (*BMP*) resulta ser estadísticamente significativo. El nivel de las distorsiones económicas globales parece ser un obstáculo poderoso al establecimiento de un marco institucional sólido.

Como se observa en la columna (2), la introducción de las variables de condición inicial no mejora los resultados. Lo notable es que el efecto de la *BMP* sigue siendo negativo y significativo, y que el nivel de capi-

tal humano resulta estar relacionado positivamente con el nivel de desarrollo institucional. Las tres variables estructurales restantes se introducen en la especificación de la columna (3). Obsérvese que tanto el ingreso per cápita inicial como el nivel inicial del capital humano son significativos y tienen sus signos previstos.⁴³ Obsérvese asimismo que los resultados previos, incluido el efecto negativo significativo de la *BMP* sobre el desarrollo institucional, no se ven afectados por la introducción de esos términos.⁴⁴

Dada la relevancia mencionada de la desigualdad del ingreso en general y de la captación de rentas en particular para nuestra medición del CIID, la falta de significación de algunas de nuestras variables estructurales relacionadas con la desigualdad (*INEQT - PS*) es algo desconcertante. Sin embargo, dado que los efectos de estas variables no necesitan ser independientes entre sí, en la especificación dada en la columna (4) incluimos un término de interacción entre ellas. Obsérvese que el signo del término de interacción resulta ser positivo (lo que sugiere un efecto de refuerzo), pero sobre todo que la introducción de este término eleva el valor absoluto de los coeficientes negativos así como la significación de los dos tipos separados de desigualdad. Por último, nótese que la inclusión de este término de interacción aumenta también los niveles de significación de *BMP*.

Los resultados anteriores nos permiten identificar algunos factores que contribuyen a las variaciones intertemporales y entre países observadas en nuestro índice comparativo de desarrollo institucional. Vemos que las distorsiones y desigualdades de las políticas son los principales determinantes de tal índice. Sorprende comprobar que las condiciones iniciales desempeñan un papel bastante insignificante. Se considera que las estimaciones de la columna (5) son las mejores y la base para endogenizar el CIID. Empero, la posibilidad de sesgo de la ecuación simultánea (en la medida en que el CIID es realmente endógeno en la ecuación de crecimiento) plantea problemas respecto a la dirección de la causalidad.

⁴² En cuanto a América Latina está muy bien documentado que la distribución del capital humano es una de las causas principales de la gran desigualdad persistente del ingreso (Behrman, 1993; Londoño, 1995; Morley, 1995; Berry, 1996). Además, la disponibilidad de datos entre países y en el tiempo fue un factor decisivo que influyó en la opción de utilizar los determinantes en vez de emplear directamente los datos de distribución del ingreso. Por ejemplo, en el caso de Bolivia estos datos no están disponibles para las tres décadas que abarca el estudio (Deininger y Squire, 1997).

⁴³ Los resultados no varían si incluimos los determinantes uno por uno o si en vez de los términos de interacción empleamos las revoluciones y los golpes de Estado por separado.

⁴⁴ Experimentamos también con otras variables estructurales, pero los resultados fueron igualmente insatisfactorios. Entre ellas, la urbanización, el tamaño de la clase media (tercer quintil en la distribución del ingreso), los niveles en vez de la tasa de variación de la fuerza de trabajo en la agricultura y la relación entre el gasto público en educación terciaria y en educación primaria (en vez de primaria y secundaria).

CUADRO 5

Resultados de la estimación por el método de los mínimos cuadrados ordinarios (MCO), ecuación CIP^a
(La variable dependiente es el logaritmo del CIP;
el número de observaciones es de 57=3x19)

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Constante	0.508802 (0.943)	-10.997943 (-1.520)	-7.130958 (-0.992)	0.253676 (0.033)	2.06081 (0.267)
BMP	-0.8207 ^b (-3.118)	-0.715945 ^c (-2.674)	-0.767 ^b (-2.982)	-0.80655 ^b (-3.306)	-0.78124 (-3.154)
CIVLIB	0.175158 (1.407)	0.038966 (0.273)	0.001829 (0.013)	0.048117 (0.364)	0.124254 (0.979)
REVCROUP	-2.349367 (-1.331)	-2.760597 (-1.567)	-2.795151 (-1.673)	-2.67501 (-1.693)	
ln (Y0)		1.362371 (1.401)	1.68551 ^d (1.769)	1.585619 ^d (1.758)	1.399613 (1.537)
POP 0		-0.0000038 (-0.174)	0.0000079 (0.369)	-0.000011 (-0.491)	-0.000016 (-0.460)
HK 0		0.557943 (1.414)	0.67181 ^d (1.721)	0.295608 (0.717)	0.214968 (0.527)
INEQT_PS			0.091166 (0.124)	-27.99896 ^d (-2.044)	-29.426 ^c (-2.123)
GiniLand			-0.0821 ^c (-2.429)	-0.14271 ^b (-3.280)	-0.147 ^b (-3.350)
PCTCHGAG			-0.896798 (-0.696)	-0.63082 (-0.515)	
INEQT_PS x GiniLand				0.318286 ^d (2.053)	0.3339 ^c (2.129)
R ² ajustado	0.0638	0.0841	0.1836	0.2704	0.2443

^a Las cifras entre paréntesis son estadísticas *t*. CIP es el índice de desarrollo institucional de los autores.

BMP es la prima del tipo de cambio en el mercado negro. CIVLIB es el índice de libertades civiles de Gastil.

REVCROUP es el número promedio de revoluciones multiplicado por el número promedio de golpes de Estado por década.

(Y0) es el PIB real per cápita a comienzos de la década. HK 0 son los años promedio de escolaridad de la población mayor de 25 años a comienzos de la década. POP 0 es la población a comienzos de la década.

GiniLand es el coeficiente Gini para la tenencia de la tierra.

INEQT_PS es la relación entre el gasto público en educación terciaria y el gasto público en educación primaria y secundaria. PCTCHGAG es la tasa de variación porcentual de la fuerza de trabajo en la agricultura.

^b Significativo al nivel de 1%.

^c Significativo al nivel de 5%.

^d Significativo al nivel de 10%.

El cuadro 6 presenta los resultados de nuestros esfuerzos por eliminar esta posible fuente de sesgo y (ecuación simultánea): reestimamos la función de producción, usando los valores pronosticados del CIP dados por el análisis anterior.

La columna (1) indica los resultados sobre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita que se obtienen por el método bifásico de los mínimos cuadrados, sustituyendo el valor pronosticado del CIP —de la colum-

na (2)— por su valor real en la ecuación de crecimiento. Nótese que al eliminar el sesgo, todos los resultados previos se mantienen. Además, aumenta la significación del desarrollo institucional y de la acumulación de capital humano.

Dada la posibilidad de que estos resultados se den porque el nivel inicial del capital humano figura entre los determinantes del CIP de la primera etapa, en la columna (3) del cuadro 6 mostramos las estimaciones

CUADRO 6

Resultados de la estimación por el método de los mínimos cuadrados en dos etapas^a

(El número de observaciones es de 57=3x19)

	Crecimiento del PIB per cápita (1)	CIID (2)	Crecimiento del PIB per cápita (3)	CIID (4)
Constante	0.231133 (1.132)	12.954153 ^b (3.564)	0.305327 (1.478)	2.060810 (0.267)
ln (Y0)	-0.055116 ^b (-3.089)		-0.068274 ^b (-3.578)	1.399613 (1.537)
ln(I/GDP)	0.020837 ^c (1.927)		0.021503 ^d (2.008)	
ln (n+g+δ)	-0.054306 (-1.016)		-0.062904 (-1.183)	
HKGROWTH	0.004590 ^c (2.026)		0.004536 ^d (2.033)	
ln (CIID)	0.013326 ^c (2.738)		0.013377 ^b (2.792)	
BMP		-0.841141 ^b (-3.509)		-0.781242 ^b (-3.154)
CIVLIB		0.199194 ^d (1.850)		0.124254 (0.979)
INEQT_PS		-32.253824 ^c (-2.714)		-29.424568 ^c (-2.123)
GiniLand		-0.147159 ^b (-3.504)		-0.147273 ^b (-3.350)
INEQT_Psx GiniLand		0.364231 ^c (2.717)		0.333876 ^c (2.129)
HK 0				0.214968 (0.527)
POP 0				-0.000010488 (-0.460)
R ² ajustado	0.6216	0.2519	0.6266	0.2443

^a Las cifras entre paréntesis son estadísticas *t*. La ecuación CIID en la columna (3) no contiene variables de condiciones iniciales (es decir, *ln Y0*, *HK 0* y *POP 0*).

^b Significativo al nivel de 1%.

^c Significativo al nivel de 5%.

^d Significativo al nivel de 10%.

mínimas cuadradas bifásicas de los parámetros de la ecuación de crecimiento obtenida después de excluir las variables de las condiciones iniciales de la ecuación del CIID. Los resultados de esta ecuación simplifi-

cada del CIID aparecen en la columna (4). Como puede observarse, la modificación no altera los resultados que se obtuvieron antes.

VI

Conclusiones y sugerencias para una investigación ulterior

Creemos que hemos logrado contribuir al conocimiento de los determinantes del crecimiento per cápita al incluir en forma explícita el desarrollo institucional en un modelo de crecimiento estándar. En particular, cuando el desarrollo institucional se define (como en

nuestro CIID) de modo de prestar atención por igual tanto al "lado insumo" del desarrollo institucional como al "lado producto", resulta tener un efecto válido, positivo y significativo sobre la tasa de crecimiento del ingreso per cápita entre los países y en el tiempo.

Creemos que este índice es relevante para el crecimiento económico porque los individuos tenderían a sentir que tienen mayores "intereses en el sistema" en los países y períodos cronológicos caracterizados por *CID* elevados. Con valores elevados de *CID*, parecerían reducirse las oportunidades de captación de rentas, elevando con ello el incentivo para hacer oír la "voz", lo que aumenta la eficiencia y hace que se dediquen mayores energías a actividades económicas productivas.

Además, el hecho de que el índice del *CID* varíe considerablemente no sólo entre países sino también en el tiempo sugiere que las instituciones relevantes para el crecimiento económico no son tan fijas como en general se cree. Esto apunta a la posibilidad de que las instituciones (a diferencia de las políticas) sean modificadas deliberadamente para elevar la tasa global de crecimiento económico. Más aún, dado que una razón importante de la influencia positiva del *CID* sobre el crecimiento económico obedece a la reducción de oportunidades de captar rentas, lo que sucede al permitir que más personas sientan que tienen "intereses" en el sistema, la influencia positiva del desarrollo institucional sobre el crecimiento no tiene que darse a expensas de una mayor desigualdad del ingreso.

Otra conclusión, tal vez incluso más importante, se refiere a la identidad del vínculo entre el desarrollo institucional y el crecimiento económico. Tanto el efecto positivo del nivel de capital humano sobre nuestro índice comparativo de desarrollo institucional como el hecho de que la magnitud y significación del efecto del crecimiento del capital humano sobre el crecimiento del ingreso per cápita se elevan con la inclusión de la influencia del *CID* sobre el crecimiento, sugieren que el capital humano podría constituir un vínculo importante mediante el cual las instituciones influyen en el crecimiento.⁴⁵ Aunque tal conclusión no refuta necesariamente la relevancia de la formación de capital físico como otro vínculo entre las instituciones y el desarrollo, dada la atención prácticamente exclusiva que se ha prestado al vínculo del capital físico en la literatura existente (sobre derechos de propiedad), ésta sigue siendo importante. Como mínimo, debería pres-

⁴⁵ Dado que el *CID* y la captación de rentas deberían correlacionarse negativamente, el hallazgo de un efecto negativo significativo del crecimiento del capital humano sobre el *CID* parece apoyar la conjetura de Pritchett de que el entorno institucional en muchos países ha sido tan perverso que el capital humano acumulado no ha tenido efecto sobre el crecimiento económico, o incluso lo ha reducido, pese a que el rendimiento de la escolaridad ha sido sustancial, ya que esta última ha facilitado la captación de rentas (Pritchett, 1966, p. 33). Véase asimismo el importante trabajo de Murphy, Schleifer y Vishny (1991), ya analizado.

tarse mayor atención en las investigaciones futuras a la relación triádica entre las instituciones, el capital humano y el crecimiento del ingreso real per cápita. Como máximo, sugeriría la importancia genuina de identificar políticas que elevaran el capital humano y el *CID* y aumentarían con ello la tasa asequible de crecimiento económico.

Nuestro análisis del crecimiento demuestra asimismo que, cuando la muestra se limita a países que son relativamente homogéneos, las observaciones de convergencia incondicional y condicional y el efecto de la tasa de inversión sobre la tasa de crecimiento económico reciben un respaldo considerable. Se observó que todas las mediciones pertinentes de estas variables tenían los signos previstos y eran estadísticamente significativas, especialmente cuando se eliminaba el sesgo de la ecuación simultánea. Por ende, en estos últimos aspectos los resultados confirman también las observaciones de estudios anteriores, lo que apunta a la relevancia de la inversión en capital físico y la convergencia condicional, tras controlar una serie de variables que ahora incluyen el desarrollo institucional.

Por otra parte, nuestro análisis del desarrollo institucional demostró que el *CID* responde negativamente al nivel global de distorsiones en la economía (representado por la *BMP*) y a la desigualdad en el gasto educacional o la propiedad de la tierra. Estas observaciones parecen apoyar nuestra interpretación del *CID* como una medida del desarrollo institucional que refleja "intereses en el sistema económico" y, por lo tanto, es de importancia directa para la tasa de crecimiento económico más que para la democracia política, como parecería a primera vista.

Nuestras sugerencias para investigaciones futuras son las siguientes:

i) Debería darse prioridad en la investigación futura al análisis de la relación triádica entre las instituciones, el capital humano y el crecimiento económico. Esto tendría especial importancia en América Latina, dado que existen pruebas sustanciales de que el nivel medio de educación está distorsionado (hacia tipos de enseñanza que desembocan en altas rentabilidades privadas, debido a que ofrecen oportunidades de captación de rentas, pero una rentabilidad social reducida).

ii) Dado el valor relativamente reducido de los R^2 ajustados en la ecuación del *CID*, debería darse prelación también a la investigación futura destinada a introducir variables adicionales que puedan incrementar el poder explicativo del modelo sin aumentar innecesariamente su complejidad.

iii) Convendría investigar estructuras de desfase diferentes a fin de brindar más luces respecto a la dirección de la causalidad.

iv) Otra extensión importante de estos modelos sería la de mejorar algunas de las medidas utilizadas como variables explicativas. Las posibles candidatas incluirían la medida del capital humano (por ejemplo, para incluir los indicadores de salud) y el propio CND (para incluir aspectos relacionados con la burocracia y el poder judicial).

v) Por último, una vez que se concreten las extensiones y mejoras descritas en América Latina, región sobre la cual hay más disponibilidad de datos pertinentes para calcular el CND y el capital humano y en la que los problemas de homogeneidad son algo menos acentuados, sería muy conveniente extender el análisis a otras regiones, como el África subsahariana y Asia.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Abramovitz, M. y P. David (1996): Convergence and deferred catch-up: Productivity leadership and the waning of American exceptionalism, R. Landau, T. Taylor y G. Wright (eds.), *The Mosaic of Economic Growth*, Palo Alto, California, Stanford University Press.
- Adelman, I. y C. Morris (1989): Nineteenth-century development experience and lessons for today, *World Development*, vol. 17, N° 9, número especial, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press, septiembre.
- Adelman, I. y N. Fuwa (1994): Income inequality and development: The 1970's and 1980's compared, *Economie appliquée*, vol. 46, N° 1, París, Éditions Droz, S.A.
- Alesina, A. y R. Perotti (1992): *The political economy of growth: A critical survey of the recent literature and some new results*, Discussion paper, N° 626, Nueva York, Columbia University.
- Artus, P. (1993): *Théorie de la croissance et des fluctuations*, París, Presses Universitaires de France.
- Azariadis, C. y A. Drazen (1990): Threshold externalities in economic development, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 105, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- _____ (1994): *Governance: The World Bank's Experience*, Washington, D.C.
- Bardhan, P. (1996): The nature of institutional impediments to economic development, Berkeley, California, University of California, febrero, mimeo.
- Barro, R. (1996): Democracy and growth, *Journal of Economic Growth*, vol. 1, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Barro, R. y J. Lee (1993): International comparisons of educational attainment, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Barro, R. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Bates, R. (1995): Social dilemmas and rational individuals: An assessment of the new institutionalism, J. Harris, J. Hunter y C. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- Becker, G. (1993): A theory of competition among pressure groups for political influence, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, N° 3, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- _____ (1993): *Human Capital*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press (Third Edition).
- Behrman, J. (1993): Investing in Human Resources, en Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Progress in Latin America: 1993 Report*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Benhabib, J. y M. Spiegel (1994): The role of human capital in economic development: Evidence from aggregate cross-country data, *Journal of Monetary Economics*, vol. 34, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Berry, A. (1997): The income distribution threat in Latin America, *Latin American Research Review*, vol. 32, N° 2, Chapel Hill, North Carolina.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1993): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1993. Tema especial: inversión en recursos humanos*, Washington, D.C., octubre.
- Bilson, J. (1982): Civil liberty: An econometric investigation, *Kyklos*, vol. 35, Salem, Massachusetts, Clearance Center, Inc.
- Boone, P. (1995): *Politics and the Effectiveness of Foreign Aid*, NBER working paper, N° 5308, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Buchanan, J. (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Burkhart, R. y M. Lewis-Beck (1994): Comparative democracy: The economic development thesis, *The American Political Science Review*, vol. 88, N° 4, Washington, D.C., The American Political Science Association.
- Cardoso, E. y A. Fishlow (1992): Latin American economic development: 1950-1980, *Journal of Latin American Studies*, vol. 24, quinquennial supplement, Londres, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Cardoso, E. y A. Helwege (1991): Populism, profligacy, and redistribution, en R. Dornbusch y S. Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Clague, C., P. Keefer, S. Knack y M. Olson (1995): *Contract-Intensive Money: Contract Enforcement, Property Rights, and Economic Performance*, IRIS working paper, N° 151, College Park, University of Maryland, febrero.
- De Gregorio, J. (1992): Economic growth in Latin America, *Journal of Development Economics*, vol. 39, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- De Gregorio, J. y P. Guidotti (1995): Financial development and economic growth, *World Development*, vol. 23, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Ltd.
- Deininger, K. y L. Squire (1996): Measuring income inequality: A new data-base, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo, mimeo.
- Dixit, A.K. (1976): *Theory of Equilibrium Growth*, Nueva York, Oxford University Press.

- Easterlin, R. (1996): *Growth Triumphant: The Twenty-First Century in Historical Perspective*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Edwards, S. (1995): *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Engerman, S. y K. Sokoloff (1994): *Factor endowments, institutions, and differential paths of growth among new world economies*, NBER historical paper, N° 66, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER).
- Fajnzylber, F. (1990): *Unavoidable Industrial Restructuring in Latin America*, Durham, North Carolina, Duke University Press.
- Fishlow, A. (1991): Some reflections on comparative Latin American economic performance and policy, T. Banuri, (ed.), *Economic Liberalization: No Panacea. The Experiences of Latin America and Asia*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Goldman, S., T. Kato y V. Mui (1991): Economic growth and generalized depreciation, *Journal of Development Economics*, vol. 34, pp. 397-400, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Greene, W. (1990): *Econometric Analysis*, Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.
- Gurr, T. (1990): *Polity II: Political Structures and Regime Change, 1800-1986*, Ann Arbor, Inter-University Consortium for Political and Social Research (ICPSR).
- Gwartney, J., R. Lawson y W. Block (1996): *Economic Freedom of the World: 1975-1995*, Vancouver, The Fraser Institute.
- Haber, S. (1994): *Capital Markets and Industrial Development: A Comparative Study of Brazil, India, Mexico, and the United States, 1840-1930*, IRIS working paper, N° 144, College Park, University of Maryland, noviembre.
- Helliwell, J. (1994): Empirical linkages between democracy and economic growth, *The British Journal of Political Science*, vol. 24, pp. 225-248, Nueva York, Cambridge University Press.
- Hirschman, A. (1970): *Exit, Voice and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- _____ (1982): *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Londres, Blackwell.
- Hsiao, C. (1986): *Analysis of Panel Data*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Knack, S. y P. Keefer (1995): Institutions and economic performance: Cross-country tests using alternative institutional measures, *Economics and Politics*, vol. 7, N° 3, Oxford, Reino Unido, Blackwell.
- Lau, L. (1996): The sources of long-term economic growth: Observations from the experience of developed and developing countries, R. Landau, T. Taylor y G. Wright (eds.), *The Mosaic of Economic Growth*, Palo Alto, California, Stanford University Press.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *The American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Lin, J. y J.B. Nugent (1995): Institutions and economic development, en J. Behrman y T.N. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 3A, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Londoño, J.L. (1995): Poverty, inequality, social policy, and democracy, trabajo presentado a la *Annual Conference on Development in Latin America and the Caribbean*, Rio de Janeiro, Banco Mundial.
- Mankiw, G., D. Romer y D. Weil (1992): A contribution to the empirics of economic growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Mauro, P. (1995): Corruption and growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, N° 3, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Ménard, C. (1995): Markets as institutions versus organizations as markets? Disentangling some fundamental concepts, *Journal of Economic Behavior and Organization*, vol. 28, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- Morley, S. (1995): *Poverty and Inequality in Latin America*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Murphy, K., A. Schleifer y R. Vishny (1991): The allocation of talent: Implications for growth, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Nafim, M. (1995): *Latin America's Journey to the Market: From Macroeconomic Shocks to Institutional Therapy*, Occasional paper, N° 62, San Francisco, California, International Center for Economic Growth (ICEG).
- Nehru, V., E. Swanson y A. Dubey (1995): A data base on human capital stocks in developing and industrial countries: Sources, methodology and results, *Journal of Development Economics*, Amsterdam, Países Bajos, North Holland.
- North, D. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Londres, Cambridge University Press.
- _____ (1995): The new institutional economics and Third World development, en J. Harris, J. Hunter y C. Lewis (eds.), *The New Institutional Economics and Third World Development*, Londres, Routledge.
- Nugent, J. (1991): The demise of economic development in Latin America and its implications for other developing countries, *Journal of Economic Development*, vol. 16, N° 1, Seúl, República de Corea, Chung-Ahn University, Economic Research Institute.
- Nugent, J. y M.K. Nabli (1992): Development of financial markets and the size distribution of manufacturing establishments: International comparisons, *World Development*, vol. 20, N° 10, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Ltd.
- Olson, M. (1996): Big bills left on the sidewalk: Why some nations are rich and others poor?, *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 10, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Persson, T. y G. Tabellini (1992): Growth, distribution, and politics, en A. Cukierman, Z. Hercowitz y L. Leiderman (eds.), *Political Economy, Growth and Business Cycles*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Picciotto, R. (1995): *Putting institutional economics to work: from participation to governance*, World Bank discussion papers, N° 304, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Porter, P. y G. Scully (1995): Institutional technology and economic growth, *Public Choice*, vol. 82, Norwell, Massachusetts, Kluwer Academic Publishers.
- Pritchett, L. (1996): *Where Has All The Education Gone?*, Working paper series, N° 1581, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- Psacharopoulos, G. (1973): *Returns to Education: an International Comparison*, San Francisco, California, Jossey-Bass Publishers.
- Psacharopoulos, G. e Y. Ng (1994): Earnings and education in Latin America, *Education Economics*, vol. 2, N° 2.
- Raczynski, D. (1995): Programs, institutions, and resources: Chile, en D. Raczynski (ed.), *Strategies to Combat Poverty in Latin America*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Reynolds, L.I. (1983): The spread of economic growth to the Third World, *Journal of Economic Literature*, vol. 21, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Robinson, J. (1996): Theories of bad policy, Los Angeles, California, University of Southern California, mimeo.
- Rodrik, D. (1992): Political economy and development policy, *European Economic Review*, vol. 36, N° 2-3, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers B.V.
- Roubini, N. y X. Sala-i-Martin (1992): Financial repression and economic growth, *Journal of Development Economics*, vol. 39,

- Nº 1, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- Sachs, J. y A. Warner (1995): *Economic convergence and economic policies*, NBER working paper, Nº 5039, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research (NBER), febrero.
- Scully, G. (1988): The institutional framework and economic development, *Journal of Political Economy*, vol. 86, Nº 3, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Schleifer, A. (1994): Establishing Property Rights, *Proceedings of the 1994 Annual World Bank Conference on Development Economics*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Srinivasan, T.N. (1994): Long-run growth theories and empirics: Anything new?, *Proceedings of the University of Siena Workshop on Endogenous Growth and Development*, Siena, Università degli Studi.
- Summers R. y A. Heston (1994): Penn World Tables, versión 5.6 (PWT 5.6). (Puede obtenerse mediante ftp anónimo del www.nber.org, en `pub/pwt56`, University of Pennsylvania).
- Thomas, V. e Y. Wang (1996): Distortions, interventions, and productivity growth: Is East Asia different?, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 44, Nº 2, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Trebilcock, M. (1995): What makes poor countries poor? The role of institutional capital in economic development, Toronto, Ontario, University of Toronto, noviembre, *mimeo*.
- Wiesner, E. (1994): Fiscal decentralization and social spending in Latin America: the search of efficiency and equity, IDB working paper, Nº 199, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Flujos de capital externo en *América Latina y el Caribe* en los años noventa: *experiencias y políticas*

Gunther Held*
Raquel Szalachman**

**Coordinador, Unidad de Financiamiento, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL*

***Unidad de Financiamiento, División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL*

Este artículo analiza la experiencia de un grupo de países de América Latina y el Caribe con altas entradas de capital externo en 1992-1996, situando a éstas en el contexto de los movimientos de capital que han tenido lugar en la región a partir de 1977. En las últimas dos décadas los flujos de capital a la región se han caracterizado por una gran variabilidad: períodos de altas entradas de capital se han alternado con períodos de bajas entradas. En el trienio 1992-1994 la afluencia de capital fue cuantiosa, se concentró en unos pocos países, mostró una mayor volatilidad debido al cambio de su composición hacia inversiones de cartera, y en 1995-1996 seguía siendo elevada en algunos países. El análisis del período 1992-1996 pone de relieve los incentivos a las altas entradas de capital financiero y el comportamiento frente a ellas del ahorro nacional, el déficit en cuenta corriente del balance de pagos y el tipo de cambio real, y reseña los efectos macroeconómicos y financieros de la caída o reversión de los flujos de capital en determinados países en 1995-1996. Las experiencias de países de la región señalan que para aprovechar las entradas de capital y evitar sus riesgos macroeconómicos y financieros, las políticas de captación de capital externo deberían: i) visualizar el acceso a recursos externos como parte de una política más amplia para fortalecer el ahorro nacional y desarrollar los sistemas financieros en los países receptores; ii) captar esos recursos en función del déficit sostenible en cuenta corriente del balance de pagos del respectivo país, y iii) considerar regímenes monetarios y cambiarios que posibiliten aperturas graduales y reguladas de la cuenta de capital del balance de pagos y cambios en el nivel y la composición de las entradas de capital hacia flujos estables de mediano y largo plazo.

I

Introducción

Los flujos de capital externo pueden realizar una importante contribución al desarrollo económico y financiero. Movilizan ahorro desde los países exportadores de capital, lo que aumenta los recursos en los países receptores y mejora la asignación de ellos a nivel internacional. Esos flujos permiten compensar en los países receptores las reducciones de la disponibilidad de divisas originadas por fluctuaciones en sus exportaciones y de la relación de precios del intercambio, y a la vez diversificar más los activos y pasivos financieros de los países involucrados, además de otros beneficios (CEPAL, 1995).

Las entradas de capital externo también traen consigo riesgos y costos. Los cuantiosos préstamos que extendió la banca internacional en la segunda mitad de los años setenta contribuyeron al crecimiento de los países de la región mientras tuvieron lugar. Sin embargo, también acarrearón excesos de gasto agregado, altos déficit en cuenta corriente y otros desajustes macroeconómicos, y que desembocaron en la crisis de deuda externa e interna que se propagó a buena parte de los países de la región a comienzos de los años ochenta.

Este trabajo aborda las experiencias y las políticas de captación de capital externo de países de Amé-

rica Latina y el Caribe con elevadas entradas de capital externo en 1992-1996. El trabajo se divide en cinco secciones, incluyendo esta introducción. La sección II destaca la variabilidad de los movimientos de capital en las últimas dos décadas y recurre a determinados criterios para identificar al grupo de países de la región con altas entradas de capital en 1992-1996. La sección III señala los incentivos que condujeron a esas altas entradas de capital financiero, así como sus consecuencias en el ahorro nacional, el déficit en cuenta corriente y el tipo de cambio real, y examina los efectos macroeconómicos y financieros de la caída o reversión de los flujos de capital externo en algunos países en 1995-1996.

La sección IV se refiere a políticas de captación de capital externo, en el marco de una política de desarrollo que fortalezca el ahorro nacional y los mercados financieros internos, y del concepto de déficit sostenible en cuenta corriente. El análisis de las políticas de captación de capital externo subraya la importancia de los regímenes monetarios y cambiarios, y examina distintos instrumentos para regular las entradas de capital y ajustarse a ellas. La sección V presenta las principales conclusiones del trabajo.

II

Características de los flujos de capital en América Latina y el Caribe en las últimas décadas

1. Variabilidad y otras características de los movimientos de capital entre 1977 y 1996

El cuadro 1 muestra los saldos en cuenta de capital y en cuenta corriente del balance de pagos de países de la región entre 1977 y 1996. Los flujos de capital exhiben una gran variabilidad. En menos de dos décadas se identifican dos períodos de altas entradas de capital con promedios equivalentes a 5.3% y 4.3% del PIB de la región (1977-1981 y 1992-1994 respectivamente), un período de bajas entradas de capital con un

promedio de 1.3% del PIB en 1983-1989, y dos períodos de entradas medias con 2.6% del PIB en 1990-1991 y 2.5% en 1995-1996.¹

Un 85% o más del total de esas entradas en 1977-1996 se dirigió a seis de los diecinueve países que figuran en el cuadro 1, en buena parte por el propio tamaño de los países receptores. A vía de ejemplo, México

¹ Se excluyen los flujos de capital de 1982 por tratarse de un año muy irregular.

CUADRO 1

Países de América Latina y el Caribe:
Saldos en cuenta corriente y en cuenta de capital
(Porcentajes medios del PIB)

Países	Años	1977-1981		1983-1989		1990-1991		1992-1994		1995-1996 ^a	
		Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta corriente	Cuenta de capital	Cuenta corriente	Cuenta de capital
Argentina		-0.2	1.7	-2.2	1.6	1.4	0.5	-3.2	4.3	-1.1	1.4
Bolivia		-8.4	7.4	-14.1	14.6	-6.5	6.9	-10.0	11.6	-4.3	6.0
Brasil		-4.1	4.2	-0.6	0.9	-0.6	0.8	0.4	2.0	-2.8	4.3
Chile		-8.3	11.8	-6.3	6.6	-1.8	7.6	-3.6	8.3	-1.9	4.5
Colombia		-0.4	3.1	-2.3	2.4	3.4	-0.6	-1.9	2.7	-5.1	6.1
Costa Rica		-12.2	12.5	-8.3	10.1	-6.3	7.6	-6.6	6.3	-1.4	2.3
Ecuador		-7.1	7.5	-5.0	4.9	-4.6	7.3	-3.7	5.7	-1.8	-0.2
El Salvador		-3.3	2.3	-5.4	6.2	-6.5	7.3	-4.1	5.6	-2.3	3.8
Guatemala		-3.4	2.9	-4.3	4.6	-2.4	5.2	-6.2	6.5	-3.4	3.3
Haití		-14.4	13.4	-12.4	12.4	-10.1	10.3	-6.8	4.7	-3.5	6.5
Honduras		-10.0	9.9	-8.6	8.7	-10.5	12.0	-12.6	11.6	-5.3	7.2
México		-4.1	4.5	0.6	-0.4	-4.4	6.3	-7.3	6.5	-0.6	-2.0
Nicaragua		-11.5	9.4	-36.9	38.3	-42.9	44.3	-49.9	49.6	-27.7	-20.5
Panamá		-8.5	8.7	4.6	-5.0	-3.3	8.1	-2.4	3.9	-2.5	3.0
Paraguay		-5.8	10.4	-7.9	6.4	-5.2	9.7	-10.3	10.5	-5.1	5.2
Perú		-2.8	4.5	-3.1	3.3	-3.6	5.1	-5.5	8.6	-6.5	6.8
República Dominicana		-7.4	7.7	-5.4	5.5	-1.6	3.7	-3.5	2.4	-0.9	1.1
Uruguay		-4.5	6.4	-1.0	2.0	1.0	0.7	-2.3	3.1	-1.6	2.7
Venezuela		-1.6	4.5	1.1	-2.9	10.4	-5.2	-0.9	-0.1	8.0	-3.7
<i>América Latina y el Caribe</i>		-4.3	5.3	-1.3	1.3	-1.0	2.6	-3.2	4.3	-1.9	2.5

Fuente: Las cifras de balanza de pagos provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las cifras del PIB en dólares corrientes corresponden a estimaciones de la CEPAL.

^a Las cifras de 1995-1996 consideran la nueva definición de "Cuenta de capital y financiera" del Fondo Monetario Internacional (FMI).

captó por sí solo cerca de un 40% de las entradas netas de capital en 1992-1994; Argentina, Brasil y Chile en conjunto han concentrado al menos un 40% de los flujos en todos los subperíodos, excepto en 1990-1991.²

El cuadro 2 presenta la desviación estándar sobre la media de los saldos de la cuenta de capital del balance de pagos regional, como un indicador de variabilidad de los movimientos de capital en la región en el período 1977-1994.³ Los préstamos de corto plazo tienen una muy alta variabilidad (casi 12 veces su valor medio); la inversión de cartera muestra una variabilidad alta (cerca de dos veces su valor medio); los préstamos de largo plazo exhiben cierta variabilidad (1.5 veces su valor medio), y la inversión extranjera directa se caracteriza por una baja variabilidad (equivalente a la mitad de su valor medio). Este último compo-

nente ha tenido el comportamiento más uniforme; en todo ese período se ha situado cerca del 1.0% del PIB de la región, aunque ha registrado importantes variaciones a nivel de países.

En consecuencia, la variabilidad de las entradas de capital a los países de la región se ha asociado con la variabilidad de los préstamos de corto plazo y de la inversión de cartera. Resultados parecidos se han obtenido para países industrializados (Turner, 1995).

Las entradas de capital provenientes de las inversiones de cartera en acciones, títulos y préstamos de corto plazo son volátiles, en el sentido de que pueden revertirse con rapidez. Desde este punto de vista, el cambio en la composición hacia una mayor inversión de cartera y una disminución en los préstamos de largo plazo en los años noventa, indican un aumento en la volatilidad del capital externo en comparación con períodos anteriores. En 1992-1994 esta situación alcanzó principalmente a México y Argentina, considerando que el incremento de las inversiones de cartera da cuenta de tres cuartas partes del incremento en las entradas de capital a esos países respecto de 1983-1989, y en menor medida a Brasil en 1995-1996.

² En el caso de Nicaragua, la alta participación que registró en 1983-1989 corresponde principalmente a transferencias unilaterales oficiales.

³ Este cuadro se limitó al período 1977-1994, considerando que el FMI introdujo modificaciones a la clasificación de los flujos de capital a partir de 1995.

CUADRO 2

América Latina y el Caribe: Media y desviación estándar de los principales componentes de la cuenta de capital, 1977-1994^a
(Millones de dólares corrientes)

Componentes de la cuenta de capital	Media	Desviación estándar	Desviación estándar/media
Inversión directa	6 693	3 617	0.54
Inversión de cartera	8 252	15 414	1.87
Préstamos a corto y largo plazo	8 869	12 574	1.42
Préstamos a largo plazo	9 466	14 347	1.52
Préstamos a corto plazo	-597	6 953	11.64
Saldo en cuenta de capital	24 963	18 462	0.74
Transferencias unilaterales oficiales	1 576	943	0.60
Saldo en cuenta corriente	-20 961	15 454	0.74
Variación en las reservas	-3 976	11 076	2.78

Fuente: Las cifras de balanza de pagos provienen del Fondo Monetario Internacional (FMI). Las cifras del PIB corresponden a estimaciones de la CEPAL.

^a Cálculos basados en el total de cada partida para los 19 países que figuran en el cuadro 1.

2. Países con altas entradas de capital en 1992-1996

Un alto nivel o proporción de entradas de capital no constituye por sí solo un criterio de ordenamiento adecuado para clasificar a los países según sus entradas de capital. Diversos países de la región han registrado entradas superiores al promedio de la región, incluso en períodos de altas entradas, pero esa situación condujo a un ajuste a través de un elevado déficit en cuenta corriente que ya tuvo lugar en el pasado. Por ejemplo, Bolivia tuvo entradas de capital equivalentes a 7.4% del PIB en 1977-1981, y de 11.6% en 1992-1994 (en comparación con promedios de 5.3% y 4.3% para la región), pero al mismo tiempo registró déficit en cuenta corriente de 8.4% y de 10% del PIB en esos períodos.

La experiencia de los países de la región con entradas de capital en las últimas décadas sugiere que la existencia de variaciones en las entradas de capital a un determinado país equivalentes a más de dos puntos porcentuales del PIB en cierto período, constituye un antecedente adicional importante para categorizar a los países según sus entradas de capital. Un país representativo de bajas entradas de capital, equivalentes a menos de dos puntos porcentuales del PIB, y que experimenta un aumento de esas entradas de alrededor de dos puntos, calificaría como país de entradas medias de capital. A su vez, un país representativo de entradas "medias" de capital, con dos a cuatro puntos porcentuales del PIB, y que registra un aumento de alrededor de dos puntos porcentuales, calificaría como de "altas" entradas. A vía de ejemplos, el cuadro 1 muestra que Argentina experimentó un incremento en las

entradas de capital desde 1.6% del PIB en 1983-1989 a 4.3% del PIB en 1992-1994, con lo que pasaría desde una situación de "bajas" entradas de capital a una situación de "altas" entradas. Por su parte, Perú habría pasado de una situación de entradas "medias" de capital en 1983-1989 (3.3% del PIB) a una de "altas" entradas en 1992-1994 (8.6% del PIB).

Los incrementos en las entradas de capital que calificarían a un país como de altas entradas, no se traducen necesariamente en una situación de abundancia de divisas. Esos aumentos pueden constituir el financiamiento de un mayor déficit en la cuenta corriente del balance de pagos, como consecuencia de excesos de gasto agregado (consumo e inversión) con relación al ingreso nacional. Honduras calza con la situación descrita. Sus déficit en cuenta corriente se situaron en 8.6% y 12.6% del PIB en 1983-1989 y 1992-1994. Por su parte, las entradas de capital alcanzaron a 8.7% y 11.6% del PIB, respectivamente, en esos períodos.

La respuesta de política económica y los ajustes macroeconómicos frente a una mayor disponibilidad de divisas no provienen únicamente de incrementos en las entradas de capital. También pueden provenir de una disminución en el déficit en cuenta corriente, o bien de un aumento en el superávit en esa cuenta. A modo de ejemplo, el déficit en cuenta corriente de Chile disminuyó de 6.3% del PIB en 1983-1989 a 3.6% en 1992-1994, en tanto que las entradas de capital aumentaron desde 6.6% a 8.3% del PIB entre esos períodos.

El análisis anterior llevó a calificar como países de altas entradas de capital en 1992-1994 (período de altas entradas a la región) a aquellos que registraron al mismo tiempo las siguientes condiciones:

i) entradas de capital superiores a cuatro puntos porcentuales del PIB, mayores que el promedio de entradas para la región en su conjunto,

ii) incrementos de más de dos puntos porcentuales del PIB en las entradas de capital, o bien variaciones positivas simultáneas en la cuenta de capital y en la cuenta corriente del balance de pagos (aumentos en el déficit o bien disminuciones en el superávit) equivalentes a ese incremento.

III

Episodio de altas entradas de capital a un grupo de países de la región en 1992-1994

Los factores determinantes de los movimientos de capital entre un país exportador de capital y un país importador pueden conceptualizarse en términos de la condición de arbitraje entre las tasas de interés o de retorno de las inversiones en esos países:

- (1) $r = r^* + E(\text{dep}) + (p - p^*)$, en que:
- r = Tasa de interés (o de retorno) interna
 - r^* = Tasa de interés (o de retorno) externa
 - $E(\text{dep})$ = Expectativa de depreciación de la moneda nacional o riesgo cambiario
 - $(p - p^*)$ = diferencia entre los riesgos-país de las respectivas economías

Esta ecuación señala que un país que ha abierto su cuenta de capital del balance de pagos recibirá entradas de capital mientras su tasa de interés o de retorno a la inversión en una determinada actividad sea más alta que la respectiva tasa que prevalece en el país exportador de capital, y donde la primera se ha ajustado por el riesgo cambiario y por la diferencia en los respectivos riesgos-país.

1. Riesgo-país y riesgo cambiario de las inversiones financieras

Algunas importantes reformas financieras y políticas de estabilización de fines de los años ochenta y de comienzos de los noventa abrieron paso a altas entradas de capital en Argentina, Ecuador, México, Perú y

El cuadro 1 señala que en función de los criterios anteriores, los siguientes países califican en el grupo de altas entradas de capital en 1992-1994: Argentina, Chile, Ecuador, México, Paraguay y Perú.⁴ Por su parte, Brasil y Colombia califican como países con altas entradas de capital en 1995-1996, en tanto que Chile y Perú mantuvieron altas entradas en ese bienio.^{5,6}

Paraguay en 1992-1994, y en Colombia a partir de 1994. Las elevadas entradas de capital que muestra Chile contaron con reformas al sistema financiero y a los mercados de capital que se hicieron a lo largo de los años ochenta, y con una economía en franca estabilización desde fines de esa década, aunque sujeta a difundidas prácticas de indización. En el caso de Brasil, la hiperinflación se resolvió con la reforma monetaria que introdujo el "real" en julio de 1994, lo que trajo consigo condiciones favorables a las entradas de capital.

Estas reformas y políticas disminuyeron el riesgo-país (menor probabilidad de restricciones o perturbaciones en el acceso al mercado de divisas en transacciones de salidas de capital). Sin embargo, sólo Chile y Colombia lograron ser calificados como países de bajo riesgo para la inversión internacional (*investment grade*) en 1993 y 1994, respectivamente.

La reducción del riesgo cambiario contribuyó mucho a atraer elevados flujos financieros, alentando incluso expectativas de revaluación de la moneda nacional en los respectivos períodos de altas entradas de capital en los países receptores.

⁴ Se optó por excluir a Nicaragua considerando que las altas entradas de capital en ese país incluyen un componente sustancial de transferencias unilaterales.

⁵ La alta entrada que registró Chile en 1995-1996, ocurrió pese a haber efectuado prepagos de su deuda externa cercanos a un 3% del PIB en 1995.

⁶ Se optó por excluir a Paraguay de los países con altas entradas de capital en 1995-1996 considerando que sus entradas cayeron desde 10.5% del PIB en 1992-1994 a 5.2%.

El Pacto de Estabilidad que se acordó en México en 1989 reforzó el papel estabilizador del tipo de cambio. La banda de flotación cambiaria contempló un piso nominal fijo y un techo que se deslizaba con pequeñas variaciones preanunciadas diarias, lo que permitió proyectar la variación del tipo de cambio (nominal). La inflación anual cayó desde un 26.6% en 1990 a 6.9% en 1994. Pero esta política también opacó el riesgo cambiario. Mientras la inflación acumulada se situó en 66.3% entre 1990 y 1994, la variación acumulada del tipo de cambio nominal (del dólar) alcanzó a 20% en ese período.

La ley de convertibilidad de abril de 1991 introdujo en Argentina un régimen monetario y cambiario anclado en un tipo de cambio nominal fijo, como parte de un ambicioso programa de estabilización. La inflación cayó desde un 172% en 1991 a 4.3% en 1994 (y a 0.2% en 1996). Sin embargo, la política de tipo de cambio nominal fijo anuló el riesgo cambiario. Mientras la inflación acumulada entre 1991 y 1994 alcanzó a 43.8%, la variación acumulada del tipo de cambio nominal (del dólar) alcanzó a 4.8% en ese período.

La política cambiaria de Chile ha contemplado desde 1991 una paridad cambiaria, o centro de la banda, y una banda en la cual puede fluctuar el tipo de cambio de mercado. El centro de la banda persigue otorgar señales de mediano plazo del tipo de cambio real a la actividad exportadora. Por su parte, la flotación dentro de la banda posibilita riesgo cambiario con miras a desincentivar entradas de capital de corto plazo.

Esta política ha estado sujeta a ajustes, ante el fortalecimiento de la situación y perspectivas del sector externo desde fines de los ochenta. Entre los cambios importantes estuvieron la aplicación de un 20% de encaje a los créditos externos en junio de 1991 (el que posteriormente subió a un 30% y se aplicó a otras entradas de capital financiero según se señala en la sección IV); la ampliación del rango de la banda de un 5% a un 10% en enero de 1992; la flotación "sucia" dentro de esa banda a partir de marzo de 1992; la ligazón del tipo de cambio de referencia de la banda a una canasta de monedas en vez del dólar en julio de 1992; la revaluación del centro de la banda en 5% en enero de 1992 y en 9.7% en noviembre de 1994; y la inclusión de una ganancia comparativa de productividad anual de un 2% en la regla que determina el tipo de cambio de referencia en diciembre de 1995. En octubre de 1996 se elevó de 30% a 100% el margen de los fondos mutuos para invertir en el exterior, quedando tales operaciones y los respectivos retornos li-

berados de la obligación de constituir encaje. Estas medidas contribuyeron a despegar el tipo de cambio de mercado del piso de la banda, pero el riesgo cambiario ha sido relativizado por la persistencia del primero en caer hacia ese piso y por la baja en el tipo de cambio de referencia. Mientras la inflación acumulada entre fines de 1991 y 1996 alcanzó a 68.0%, el tipo de cambio nominal (del dólar) subió un 18.1% en ese período.

Ecuador, Paraguay y Perú tuvieron en los años noventa regímenes de flotación cambiaria con intervenciones del Banco Central en el mercado de divisas, en presencia de políticas de estabilización. Las revaluaciones de las monedas nacionales denotan igualmente un bajo riesgo cambiario, en parte ante las propias entradas de capital. Las variaciones acumuladas del tipo de cambio nominal (del dólar) y de la inflación entre 1991 y 1994 alcanzaron en Ecuador a 110% y 185%; y en Paraguay a 44.2% y 64.2% respectivamente. En Perú, entre 1991 y 1996, las variaciones acumuladas del tipo de cambio nominal (del dólar) y de la inflación se situaron en 217% y 295%.

Colombia introdujo a comienzos de 1994 un sistema cambiario basado en una paridad central que se mueve de acuerdo con una determinada regla y una banda cambiaria de 15%. Este sistema incluye reservas o encajes a los préstamos en moneda extranjera, los que se habían introducido en 1993 y fueron modificados en 1994 según el plazo de esos préstamos (véase la sección IV). La presión del mercado condujo a reapreciar la paridad central en 7% en diciembre de 1994. La incertidumbre política llevó el tipo de cambio de mercado a la cota superior de la banda a mitades de 1995, motivando al Banco de la República a defender la moneda nacional. Sin embargo, entre fines de 1993 y 1996, las variaciones acumuladas del tipo de cambio nominal (del dólar) y de la inflación alcanzaron a 16.3% y 46.1% respectivamente.

La crisis mexicana de 1994-1995 motivó al Banco Central de Brasil a adoptar una banda reptante (*crawling band*), interviniendo para mantener el tipo de cambio en una banda cada vez más reducida, y que ha sido deslizada en procura de una devaluación real pequeña (Dias Carneiro, 1997). No obstante lo anterior, las variaciones del tipo de cambio nominal y de la inflación se situaron en 57.2% y en 119% respectivamente, entre 1994 y 1996.

2. Rentabilidad de las inversiones internacionales de cartera

Elevadas tasas de interés (reales), tanto activas (préstamos) como pasivas (depósitos), caracterizaron las po-

líticas de liberalización financiera y/o de estabilización de precios en los países con altas entradas de capital en los años noventa.⁷ Al mismo tiempo, las tasas nominales activas y pasivas en Estados Unidos se redujeron por debajo de sus niveles de tendencia en 1992-1994, cayendo a 6.5% y 3.8%. Esta situación se revirtió parcialmente en 1995-1996 al subir esas tasas a 8.6% y 5.7% respectivamente.

La regla 144-A de la Comisión de Valores de Estados Unidos (1990) facilitó la colocación de valores en los mercados de capital de ese país, mediante ADR (*American Depositary Receipts*) y otras modalidades, y en otras economías industrializadas principalmente mediante eurobonos (Caro, 1994).

En ese contexto, la reducción y/o anulación del riesgo cambiario (que se señaló más arriba) otorgó gran significado a los siguientes factores en los países receptores de altas entradas de capital en 1992-1994 y en 1995-1996, según correspondía: i) la diferencia (*spread*) entre sus tasas de interés (o de retorno a la inversión) en relación con los Estados Unidos (y otros países exportadores de capital), como lo señala la ecuación (1), y ii) la subvaloración (en dólares) de las acciones internas en bolsas de valores emergentes de países de la región hacia 1990, considerando las expectativas de beneficios generadas por las reformas económicas y las mayores relaciones precio/utilidad a las que podían colocarse acciones mediante ADR en los mercados de capital de los Estados Unidos.

Las diferencias entre las tasas nominales equivalentes en dólares sobre préstamos en Estados Unidos en relación con las de Chile, Ecuador, Paraguay y Perú se situaron en 1992-1994 en promedio en 4.4%, 10.7%, 9%, y 37.7% al año respectivamente, llevando a instituciones financieras y agentes internos a captar recursos en los mercados internacionales de capital.⁸ En 1995-1996 esas diferencias alcanzaron a 20% en Colombia, 7.7% en Chile y 11.3% en Perú (FMI, 1997).

⁷ Esta situación apunta a la credibilidad de las políticas antiinflacionarias, a políticas monetarias restrictivas, a fallas en la regulación y supervisión prudencial que no limitan las demandas de crédito riesgosas en bancas desreguladas, a altos costos de transacción bancarios, a insuficiencia de ahorro nacional y a otros factores.

⁸ Las tasas de interés internas equivalentes en dólares (i^*) se obtuvieron aplicando la siguiente fórmula: $(1 + i^*) = (1 + i)/(1 + ic)$, donde i es la tasa interna en moneda nacional y ic es la variación en el tipo de cambio. En el caso de Chile y Colombia, el efecto de un encaje o reserva (de un 30%) se introdujo multiplicando i^* por $(1 - e)$, donde e es la tasa de encaje o reserva por unidad de entrada de capital financiero.

Por su parte, las diferencias medias entre las tasas de interés nominales de depósito en Estados Unidos respecto de las de Argentina, Chile, Ecuador, México y Paraguay alcanzaron en promedio a 4.2%, 3.4%, 3.7%, 6.9%, y 4% al año, respectivamente, incentivando a inversionistas extranjeros a canalizar recursos hacia esos países en 1992-1994. En 1995-1996 esas diferencias fueron de 5.1% en Brasil, 13.3% en Colombia, 4.7% en Chile y 3.5% en Perú (FMI, 1997).

Entre 1990-1992 y fines de 1994 los índices de precios de las bolsas de valores en dólares se triplicaron en Brasil y Colombia, y se duplicaron en Argentina, Chile, México y Perú, brindando sustanciales ganancias a los inversionistas de cartera (CEPAL, 1996a). Estas alzas se asociaron con saltos en la colocación de acciones y bonos en los mercados internacionales de capital. El cuadro 3 muestra que el total de las emisiones brutas de acciones de la región en esos mercados aumentó en casi tres veces entre 1990-1991 y 1993-1994, y que el total de las emisiones brutas de bonos se multiplicó en casi siete veces entre 1990-1991 y 1995-1996. Argentina y México captaron alrededor de dos tercios de esas inversiones en 1992-1994. México por sí solo obtuvo más del 40% en ese período; las inversiones de cartera en ese país pasaron desde valores ligeramente negativos en 1983-1989, a 1.3% del PIB en 1990-1991, y a 5.2% del PIB en 1992-1994, siendo lejos el principal componente de sus entradas de capital en ese trienio. Por su parte, Brasil captó alrededor de un cuarto del total de las emisiones brutas de acciones y bonos en 1995-1996.

3. Sustitución de ahorro nacional por ahorro externo

El cuadro 4 desglosa el comportamiento de las proporciones de ahorro nacional, ahorro externo e inversión interna (todos a precios corrientes) en países con altas entradas de capital en 1992-1994 (Argentina, Ecuador, México y Paraguay), en 1992-1996 (Chile y Perú) y en 1995-1996 (Brasil y Colombia). Los aumentos en el ahorro externo coincidieron con importantes disminuciones en el ahorro nacional en esos países, salvo Chile y Ecuador.

En México, la inversión como proporción del PIB aumentó en sólo dos puntos porcentuales entre 1983-1989 y 1992-1994 frente a un aumento en el ahorro externo que superó los siete puntos porcentuales. En Paraguay, un aumento en el ahorro externo de casi ocho puntos del PIB entre 1990-1991 y 1992-1994 se asoció con una caída similar en el ahorro nacional, con

CUADRO 3

**Algunos países de América Latina y el Caribe: Emisiones internacionales
brutas de acciones (A) y de bonos (B), 1990-1996^a**
(Millones de dólares)

Países	Años		1990		1991		1992		1993		1994		1995		1996	
	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B	A	B
Argentina	-	21	360	795	392	1 570	2 655	6 308	735	5 319	-	6 354	217	13 738		
Brasil	-	-	-	1 837	133	3 655	-	6 465	1 028	3 998	296	7 041	387	11 194		
Chile	98	-	-	200	129	120	288	322	799	155	224	300	297	1 750		
Colombia	-	-	-	-	-	-	98	567	207	955	71	1 083	-	1 751		
México	-	2 477	3 531	3 782	3 077	6 100	2 913	11 339	1 679	6 949	-	7 646	668	17 823		
Perú	-	-	-	-	-	-	26	30	133	100	-	-	1 052	-		
<i>América Latina y el Caribe^b</i>	98	3 124	3 891	7 522	3 965	12 577	6 022	28 764	4 704	18 097	962	2 3071	3 662	47 157		

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos proporcionados por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y *Euromoney*.

^a Los montos anotados son brutos, en el sentido de que excluyen la amortización de bonos y el *flow back* de acciones colocadas mediante ADR y GDR.

^b Incluye otros países.

CUADRO 4

**Ahorro nacional bruto (ANB), ahorro externo (AEX) e
inversión interna bruta (IIB) en países con altas entradas de capital**
(Porcentaje promedio del PIB)

Países/periodos	ANB	AEX	IIB	Países/periodos	ANB	AEX	IIB
<i>Argentina^a</i>				<i>Ecuador</i>			
1983-1989	16.3	2.2	18.5	1983-1989	13.8	6.0	19.8
1990-1991	15.7	-1.4	14.3	1990-1991	17.5	2.3	19.8
1992-1994	15.5	2.9	18.4	1992-1994	18.3	2.1	20.4
1995-1996	16.6	1.2	17.8	1995-1996	16.0	1.8	17.8
<i>Brasil</i>				<i>México</i>			
1983-1989	20.9	0.7	21.5	1983-1989	21.6	-0.9	20.7
1990-1991	19.6	0.6	20.2	1990-1991	19.5	3.7	23.2
1992-1994	19.6	-0.4	19.3	1992-1994	15.5	6.5	22.0
1995	16.8	2.5	19.2	1995-1996	21.0	0.5	21.5
<i>Colombia^b</i>				<i>Paraguay^a</i>			
1983-1989	19.1	0.6	19.7	1983-1989	15.6	7.9	23.5
1990-1991	22.0	-4.8	17.2	1990-1991	18.6	5.2	23.8
1992-1994	19.0	1.5	20.5	1992-1994	10.1	10.3	23.1
1995-1996	15.6	5.5	21.0	1995-1996	8.2	5.1	23.6
<i>Chile</i>				<i>Perú</i>			
1983-1989	13.6	5.8	19.3	1983-1989	20.2	2.5	22.8
1990-1991	24.2	1.2	25.4	1990-1991	18.3	2.3	20.6
1992-1994	24.7	2.8	27.4	1992-1994	16.9	5.0	21.9
1995-1996	25.4	2.1	27.5	1995-1996	18.7	6.0	24.6

Fuente: CEPAL, Cuentas nacionales y balances de pagos de países de la región.

^a Ahorro nacional obtenido como residuo entre la inversión interna de cuentas nacionales y el saldo del balance de pagos en cuenta corriente.

^b Ahorro nacional de 1996 determinado como en a.

lo cual la inversión interna permaneció prácticamente invariada. Igualmente, en Brasil un aumento del ahorro externo de alrededor de casi tres puntos porcentuales del PIB entre 1992-1994 y 1995, no aumentó la proporción de inversión interna.

En Chile, caídas en el ahorro externo coincidieron con aumentos en el ahorro nacional y, por consiguiente, con caídas en las proporciones del PIB destinadas a consumo, entre 1983-1989 y 1992-1994. El ahorro nacional bruto aumentó desde un 13.6% en 1983-1989 a un 24.7% en 1992-1994 y a 25.4% en 1995-1996. Sin embargo, la sustitución de ahorro ocurrió a nivel de las personas. Estas últimas registraron un ahorro prácticamente nulo en 1992-1994, no obstante que su ahorro previsional mandatorio alcanzó a alrededor de 3.5% del PIB en ese período (Arrau, 1996). Un desahorro voluntario similar indica que no han sido inmunes a la onda de consumo que ha afectado a los países con altas entradas de capital.

Estos antecedentes sugieren que ha habido una importante sustitución entre ahorro externo y ahorro nacional en la región. Estudios estadísticos que controlan otras variables que influyen en el ahorro nacional han mostrado que un aumento del ahorro externo en un punto porcentual del PIB ha reducido el ahorro nacional en alrededor de medio punto porcentual en la región (CEPAL, 1995).

La concurrencia de medidas de liberalización financiera con elevados déficit en cuenta corriente en varios países con altas entradas de capital en los años noventa, puso de manifiesto el "síndrome" que observó Goos en experiencias similares en los países escandinavos y en el Reino Unido: caídas en el ahorro, un importante incremento en el financiamiento del consumo más que de la inversión, y deterioros en la cuenta corriente del balance de pagos (Goos, 1996).

El principal factor que condujo a estos resultados en esas experiencias fue el crédito de la banca al sector privado para financiar consumo. En varios países de la región con altas entradas de capital en los años noventa, se ha atribuido un papel similar al crédito bancario (Sachs, Tornell y Velasco, 1996). El crédito bancario al sector privado como proporción del PIB se duplicó entre 1990 y 1994 en Ecuador, México, Paraguay y Perú (FMI, 1997).

Otros factores también incentivaron el consumo en los países con altas entradas de capital en los años noventa: el efecto riqueza ligado a la rápida apreciación de las acciones (salvo en Ecuador, al no contarse con un mercado interno de capital que hubiera incorporado importantes flujos internacionales de inversión

de cartera); las reformas comerciales que rebajaron los aranceles medios a la importación a entre 10 y 15% en presencia de fuertes caídas del tipo de cambio real (cuadro 5), y el ajuste de los patrones de consumo en países con renovado acceso al financiamiento externo y al crédito.

4. Caída en los tipos de cambio reales

El cuadro 5 presenta las entradas de capital como proporción del PIB, la proporción de esas entradas que se destinó a reservas internacionales, y el comportamiento de los tipos de cambio reales (efectivos de exportación) en países de la región en los años noventa, tomando como base el tipo de cambio real de 1990. Seis de los países que registraron altas entradas de capital (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú) canalizaron alrededor de un tercio o menos de ellas hacia la acumulación de reservas internacionales y, por lo tanto, dos tercios o más de hacia la cuenta corriente. El ahorro nacional en esos países, salvo Ecuador, se estancó o incluso cayó (cuadro 4), lo que limitó la capacidad de sus bancos centrales. En Argentina, Ecuador, México y Perú los tipos de cambio reales cayeron (la moneda se apreció) en alrededor de 20% en 1992-1994 en comparación con 1990. Por su parte, los tipos de cambio reales cayeron en Brasil y en Colombia en alrededor de un 30% en 1995-1996 respecto de 1990 (y en el primero en 40% en comparación con 1992-1994).

El Banco Central de Chile captó principalmente ahorro previsional para financiar una acumulación de reservas internacionales equivalente a más del 50% de las entradas de capital en 1992-1996 (y casi dos terceras partes de esas entradas en 1992-1994). Con la colocación de valores del Banco Central en los fondos de pensiones (casi un 40% de esos fondos) se obtuvo un déficit en cuenta corriente de 3.6% del PIB en 1992-1994 y de 1.9% en 1995-1996, no obstante entradas de capital equivalentes a 8.3% y 4.5% del PIB en esos períodos (cuadro 1). Esto contribuyó a que el tipo de cambio real registrara la menor caída entre los países de la región con altas entradas de capital en los años noventa.

Esta evidencia sugiere que las elevadas entradas de capital en ese período se asociaron con significativas caídas en el tipo de cambio real. El aumento del ahorro nacional y su aplicación a una importante acumulación de reservas internacionales permitió, en casos aislados, amortiguar este proceso. Desde luego, el uso del tipo de cambio como herramienta de estabili-

CUADRO 5

**Países latinoamericanos con altas entradas de capital en los años noventa:
Entradas de capital, variación de las reservas y tipo de cambio real**

Países/períodos	Entradas de capital (% del PIB)	Variación de las reservas (% de las entradas capital)	Tipo de cambio real (1990 = 100)	
			Promedio 1992-1994	Promedio 1995-1996
<i>Países con altas entradas en 1992-1994</i>				
Argentina	4.3	24.5	76.6	88.0
Ecuador	5.7	34.4	85.6	79.3
México	6.5	-12.6	81.9	115.3
<i>Países con altas entradas en 1992-1996</i>				
Chile	6.8	52.9	96.1	90.3
Perú	7.9	35.4	82.9	84.0
<i>Países con altas entradas en 1995-1996</i>				
Brasil	4.3	33.3	112.6	67.8
Colombia	6.1	17.1	83.9	73.1

Fuente: FMI, 1997; CEPAL, 1997.

zación en Argentina (desde 1991), en Brasil (desde 1994), y en México (en 1989-1994), así como la acentuada expansión del gasto interno que acompaña a altas entradas de capital, entre otros factores, también incidieron en las caídas que experimentaron los tipos de cambio reales.

5. Riesgos macroeconómicos y financieros asociados a elevadas entradas de capital

En México, entradas de capital crecientemente volátiles financiaron un déficit en cuenta corriente que alcanzó al 7% del PIB en 1994, año en el que se registraron graves hechos políticos en ese país. Esta situación, y un tipo de cambio que habría quedado fuera de línea, expusieron la vulnerabilidad externa de la economía mexicana e incrementaron el riesgo de reversión de los flujos de capital (Goos, 1996).

Un aumento en la banda de flotación de un 15% en diciembre de 1994 extendió la percepción de riesgo cambiario, provocó salidas de capital equivalentes a 7.2% del PIB en 1995, y desplomó la bolsa de valores en 62% (medida en dólares) entre el tercer trimestre de 1994 y el cuarto trimestre de 1995. La corrida contra el peso sobredevaluó la moneda nacional, al caer su cotización a la mitad en el lapso de tres meses. El ajuste macroeconómico redujo el PIB en 6,6% en 1995 y afectó la solvencia de la banca. Un 20% de créditos en cartera vencida llevaron a adoptar medidas de rescate que costaron un 6% del PIB. Sin embargo, un

aumento de un 41% en el tipo de cambio real (efectivo de las exportaciones) en el bienio 1995-1996 (cuadro 5), aportó una sólida base para reactivar las exportaciones y las actividades transables.

La situación mexicana "contagió" a Argentina, al provocar la percepción de riesgo cambiario entre los depositantes e inversionistas y comprometer la credibilidad del tipo de cambio fijo. Un retiro de alrededor de 14% de los depósitos de la banca en el primer trimestre de 1995 detonó un proceso de ajuste recesivo. El PIB se redujo en 4.4% en 1995 y la bolsa (medida en dólares) cayó un 29.5% entre el tercer trimestre de 1994 y el cuarto trimestre de 1995.

La recesión económica afectó la estabilidad de la banca, al subir los créditos en cartera vencida a un 28%. El Banco Central de Argentina enfrentó la inestabilidad financiera promoviendo un sistema privado de garantía a los depósitos, impulsando fusiones y consolidaciones bancarias, y sosteniendo el nivel del crédito bancario frente al sustancial retiro de depósitos. Esto limitó significativamente el ajuste automático que caracteriza al régimen de tipo de cambio nominal fijo (Eichengreen y Wyplosz, 1996; CEPAL, 1996c). No obstante lo anterior, el tipo de cambio real (efectivo de las exportaciones) subió un 15% en 1995-1996 en relación con el trienio 1992-1994, lo que contribuyó a la rentabilidad de las actividades exportadoras y transables.

La fuerte expansión crediticia en Ecuador y Paraguay en 1992-1994 motivó insolvencias bancarias con un costo de rescate equivalente a 4.1% del PIB en

Paraguay en 1995, y de 1.1% del PIB en Ecuador en 1996.⁹

El desplome de la bolsa mexicana contribuyó a una caída de un 5.7% en el índice de precios (medido en dólares) de la bolsa de valores de Chile entre el tercer trimestre de 1994 y el cuarto de 1995. Ese desplome y la incertidumbre política parecen importantes en la caída de 37% del índice de precios (medido en dólares) de la bolsa de Colombia en ese período. Sin embargo, estos eventos no afectaron el ritmo de actividad económica en Chile en 1995-1996.

Los anteriores antecedentes señalan que los riesgos macroeconómicos y financieros derivados de ele-

vadas entradas de capital a la región en los años noventa se limitaron a pocos países, a diferencia del generalizado problema de deuda externa a que condujeron los altos flujos de crédito externo en 1977-1981. La situación de los noventa puede atribuirse principalmente a dos factores: i) la concentración de las inversiones internacionales de cartera en pocos países de la región, en parte debido a los requisitos de transparencia y evaluación de riesgo que caracteriza a la emisión y colocación de valores en los mercados de capital de Estados Unidos y de los países industrializados, y ii) las políticas de captación de capital externo en algunos de los países sujetos a altas entradas de capital en ese período.

IV

Políticas relativas a la captación de capital externo

Las experiencias de los países de América Latina y el Caribe con altas entradas de capital en las últimas décadas señalan la importancia de aplicar frente a ellas los siguientes criterios de política económica en los países receptores:

i) establecer políticas de fomento del ahorro nacional y de desarrollo del sistema financiero y los mercados internos de capital, con miras a proporcionar una base sólida al financiamiento de la inversión interna y posibilitar entradas de capital en línea con el ahorro externo sostenible,

ii) mantener el nivel y la composición de las entradas de capital que sean compatibles con el déficit sostenible en cuenta corriente del balance de pagos,

iii) utilizar instrumentos de política encaminados a regular las entradas de capital, de acuerdo con el respectivo régimen monetario y cambiario, y conducentes a una inserción progresiva y ordenada en los mercados internacionales de capital.

Esas experiencias también señalan que los países exportadores y receptores de capital podrían fortalecer las regulaciones prudenciales que orientan los flujos financieros internacionales.

1. Políticas de fomento del ahorro nacional y de desarrollo financiero

Las proporciones de ahorro nacional de los países de la región se han estancado en alrededor del 20% del PIB desde los años setenta. La limitada profundización financiera en estos países se refleja en la relación entre M2 (dinero y cuasi dinero) y el PIB. Este indicador alcanzó en Argentina, Colombia, Ecuador y Perú a alrededor del 20% del PIB en 1994, y a 35% en Chile y México (FMI, 1997).

La insuficiencia de ahorro nacional y la estrechez de los mercados financieros internos limitaron las opciones de política económica en varios países con altas entradas de capital en 1992-1994 y los expusieron a riesgos macroeconómicos y financieros. Por su parte, la inestabilidad financiera que afectó a varios de los países con altas entradas de capital en ese período pone de relieve la falta de consolidación institucional de sus sistemas de regulación y supervisión prudencial (CEPAL, 1996b).

Lo anterior subraya la importancia de contar con políticas de ahorro y de desarrollo de los sistemas financieros internos que respalden la inversión interna en los países de la región, y que al mismo tiempo posibiliten un ahorro externo compatible con sus déficits sostenibles en cuenta corriente.

⁹ La crisis bancaria de 1994-1995 en Brasil se originó en interferencias políticas en el proceso crediticio de dos grandes bancos estatales y en fallas en la regulación y supervisión prudencial de la banca.

2. Déficit sostenible en cuenta corriente

El déficit en cuenta corriente que pueden sostener las entradas de capital a un país, y el correspondiente tipo de cambio real de mediano y largo plazo, surgen como los conceptos más importantes de las experiencias con movimientos de capital en la región en las últimas dos décadas. Este déficit está directamente ligado con la capacidad de un país para atraer capital externo y para preservar su calidad crediticia en el tiempo. Los múltiples factores que están involucrados en la determinación de ese déficit y del tipo de cambio real asociado, tornan complejos los modelos intertemporales que persiguen estimarlos (Soto, 1996).

Para fines de política económica, se ha propuesto fijar un déficit con sesgo conservador y recurrir para ello a los siguientes indicadores, que aumentan o disminuyen el déficit sostenible según sus respectivos signos (Milesi-Ferreti y Razin, 1996):

- i) estabilidad política (inestabilidad política con signo menos),
- ii) deuda externa (alta proporción y aumento en la relación deuda externa/exportaciones y/o deuda externa/PIB con signo menos),
- iii) exportaciones (alta proporción e incremento en la relación exportaciones/PIB con signo más),
- iv) tipo de cambio real (tipo de cambio bajo y caídas en el tipo de cambio real con signo menos),
- v) tasa de ahorro nacional (alta proporción y aumentos en el ahorro nacional con signo más),
- vi) estabilidad del sistema bancario interno (sistema bancario solvente, transparente y sujeto a firmes reglas de regulación y supervisión prudencial con signo más),
- vii) composición de las entradas de capital (alta proporción e incremento en las entradas de corto plazo y/o de naturaleza especulativa con signo menos).

Los saldos en cuenta corriente de países de la región entre 1977 y 1996 que mostró el cuadro 1, señalan que sólo los países pequeños, o sujetos a elevadas transferencias unilaterales, han sostenido déficit en cuenta corriente superiores a 5% del PIB durante períodos considerables. El déficit sostenible en cuenta corriente de Chile se ha estimado en 3% a 4% del PIB (Le Fort y Budnevich, 1995). Sin embargo, la estimación de ese déficit contrasta con las elevadas entradas de capital a ese país desde 1983 a 1996, equivalentes a más de 6.5% del PIB al año.

El déficit sostenible en cuenta corriente en países de mayor tamaño de la región, que se caracterizan por proporciones exportaciones-producto más bajas, pue-

de ser inferior al porcentaje que se estimó para Chile. El déficit en cuenta corriente de México en 1992-1994, de alrededor del 7 % del PIB, no fue sostenible. En parte por efecto del contagio de la crisis mexicana, el déficit de Argentina en ese período, equivalente a 3.2% del PIB, tampoco resultó sostenible en 1995-1996.

3. Políticas de regulación y ajuste ante entradas de capital

Las medidas que el Banco Central de un país puede adoptar para regular los flujos de capital en episodios de altas entradas de capital, o ajustar el tipo de cambio frente a mejoras permanentes en la situación y perspectivas del sector externo, dependen del régimen monetario y cambiario. En principio, el Banco Central no dispondría de herramientas con miras a estos fines en un régimen de tipo de cambio nominal fijo y no las requeriría en un régimen de tipo de cambio libre y fluctuante.

Un régimen de tipo de cambio nominal fijo elimina el riesgo cambiario (en la medida en que ese tipo de cambio sea creíble). Este régimen pasa por una completa apertura de la cuenta de capital a fin de asegurar a los agentes económicos, en cualquier momento, la plena convertibilidad de sus activos y pasivos en moneda extranjera, y viceversa. Por esta razón, este régimen cambiario es incompatible con restricciones a los flujos de capital.¹⁰

En un régimen de tipo de cambio libre y fluctuante todas las transacciones en divisas (tanto en cuenta corriente como en cuenta de capital del balance de pagos) se realizan entre los propios oferentes y demandantes de divisas, sin involucrar al Banco Central en operaciones de cambio. En principio, este régimen no contempla restricciones a los movimientos de capital, y el riesgo cambiario tampoco constituye un componente de la política cambiaria al ser internalizado por los propios participantes en el mercado de divisas.¹¹

Dado el riesgo-país, los flujos de fondos desde un país exportador de capital hacia un país importador tendrán lugar hasta que se cumpla con la condición de

¹⁰ La política monetaria es enteramente pasiva al crear y contraer dinero (base) sólo a través de operaciones de cambio. Para estos efectos, el Banco Central ejerce funciones de caja de conversión (*currency board*) y respalda todo el dinero (base) con reservas internacionales.

¹¹ El Banco Central puede llevar a cabo una política monetaria activa a través de las operaciones cambiarias de crédito interno, pero al no participar en las operaciones cambiarias deja el comportamiento del tipo de cambio expuesto a la variabilidad de los movimientos de capital.

arbitraje que señaló la ecuación (1). En consecuencia, para desincentivar entradas de capital en este último se requiere de regímenes monetarios y cambiarios que limiten el arbitraje y posibiliten una brecha entre las tasas internas e internacionales de interés, y/o entre las tasas internas e internacionales de rendimiento de las inversiones financieras en acciones (y eventualmente de las inversiones directas).

Los argumentos que avalan esta brecha se desprenden del nivel de las tasas de interés internas que logran el equilibrio interno entre el gasto agregado y el ingreso nacional, y por ende, el correspondiente ahorro externo de equilibrio en el país importador de capital. En economías con insuficiente ahorro nacional, baja dotación de capital, mercados financieros imperfectos y políticas de estabilización en curso, el nivel de estas tasas puede al mismo tiempo atraer tales entradas de capital, que comprometen esos equilibrios con una cuenta de capital abierta, a menos que se impongan restricciones a esas entradas. Al mismo tiempo, mayores entradas de capital en economías como las señaladas pueden favorecer la revalorización de los activos existentes y el riesgo de una burbuja financiera en vez de financiar incrementos en la formación de capital real (Zahler, 1992).

Los regímenes monetarios y cambiarios que hacen posible una brecha en el arbitraje de los movimientos de capital otorgan al Banco Central capacidad de manejo de esos movimientos (y, por lo tanto, un grado de autonomía a la política monetaria). Estos regímenes se refieren principalmente a una flotación cambiaria "sucía", o con intervenciones no preanunciadas del Banco Central en el mercado cambiario; y a tipos de cambio de mercado determinados a partir de un tipo de cambio de referencia reptante (*crawling peg*), con reglas idóneas de ajuste¹² y una banda cambiaria; y tipos de cambio de mercado determinados en una banda cambiaria reptante (*crawling band*).

Las principales herramientas de los países receptores que surgen en estos regímenes frente a altas entradas de capital, son la aplicación de impuestos y encajes, un mayor riesgo cambiario, la acumulación de reservas internacionales y el ajuste cambiario.

La aplicación de estos instrumentos es enteramente compatible con medidas que abren en forma progresiva la cuenta de capital del balance de pagos, tanto a entradas como a salidas de fondos.

¹² Estas reglas toman en cuenta la diferencia entre la inflación interna y externa y la diferencia entre la variación de la productividad interna y externa.

a) *Encajes e impuestos a las entradas de capital*

Los encajes e impuestos son las principales herramientas para disuadir las entradas de capital (Agosin y Ffrench-Davis, 1996). Aumentan el costo financiero que los agentes internos pagan por acceder a fuentes de financiamiento externo, y disminuyen el rendimiento de los agentes extranjeros al colocar fondos en los mercados internos del país importador de capital.

Los encajes pueden diferenciarse en función del plazo; mientras las entradas de capital de largo plazo pueden eximirse, su fijación pone un freno a las de corto plazo y/o de naturaleza especulativa. Los mismos resultados pueden lograrse mediante impuestos diferenciados en función del plazo de las entradas de capital. Sin embargo, a diferencia de los encajes, su aplicación está habitualmente sujeta a la dictación de una ley (Jiménez, 1995).

La aplicación de encajes y/o impuestos a las entradas de capital financiero gana importancia en dos situaciones. Primero, ante el rezago a la baja que han mostrado las tasas de interés internas en políticas de liberalización financiera y/o estabilización en países de la región. Segundo, en una combinación de factores internos y externos favorables, incluyendo algunos de corte transitorio, que puede atraer un cúmulo de entradas de capital financiero hacia mercados internos todavía estrechos o en franco desarrollo, como las que tuvieron lugar en varios países de la región en 1992-1996.

Los encajes se han visualizado en Chile y en Colombia como un importante instrumento para limitar la afluencia de entradas de capital de corto plazo. En ambos países, su aplicación ha ido a la par con medidas de apertura de la cuenta de capital del balance de pagos (ampliación de las transacciones que pueden realizarse en el mercado cambiario formal, autorización a la colocación de valores en los mercados financieros internacionales, desregulación de salidas de capital y otras). En el caso de Chile, su uso se ha extendido en el tiempo, principalmente por la lenta caída en las tasas reales de interés (Zahler, 1995). En Colombia, la aplicación de encajes se ha concebido como una herramienta frente a cúmulos de entradas de capital financiero de corto plazo (Urrutia, 1995).

El cuadro 6 muestra las restricciones a los movimientos de capital en Chile. Las entradas de capital, salvo la inversión extranjera directa y la inversión de cartera mediante ADR primarios, han estado sujetas a un 30% de encaje y a otros requisitos. Ese encaje se aplica durante un año, cualquiera sea el plazo de ellas, a todas las entradas de capital financiero en la forma

CUADRO 6

Chile: restricciones a los movimientos de capital

<i>Entradas de capital</i>	<i>Restricciones cuantitativas</i>	<i>Otros requisitos</i>
Inversión extranjera directa	Sin restricciones cuantitativas	Tiempo mínimo de permanencia: 1 año para el principal; Beneficios no sujetos a restricción de tiempo
Inversión de cartera ADR	30% de requerimiento de reserva a inversiones secundarias (julio 1995)	Mínimo 10 millones de dólares para emisión primaria (nov. 1995) BBB o + para compañías financieras BBB+ o + para bancos
Otros		
Préstamos y bonos	30% de requerimiento de reserva, a 1 año, independientemente de su madurez	Mínimo 25 millones de dólares BBB o BBB+
Depósitos y líneas de crédito	30% de requerimiento de reserva, sobre el promedio mensual	
<i>Salidas de capital</i>		
Inversión externa institucional		
Fondos de pensiones	9% del total de fondos (4.5% de los activos compuestos por acciones)	
Cías. de seguros de vida	10% del total de fondos	
Cías. de seguros generales	15% de sus reservas	
Fondos mutuos	30% del fondo	
Inversión externa del sector bancario	25% del capital y reservas	Bonos y valores emitidos o garantizados por gobiernos externos o bancos centrales La adquisición de bancos extranjeros o el establecimiento de sucursales extranjeras requieren una razón capital/activos de 10%
Inversión externa de individuos y del sector privado no financiero	Sin restricciones cuantitativas	Limitaciones relacionadas con el acceso al mercado cambiario formal

Fuente: Le Fort, G. y Budnevich, C. (1995).

de bonos, préstamos, depósitos, líneas de crédito y ADR secundarios. Esta política persigue cerrar la brecha de arbitraje entre las tasas internas e internacionales de interés o de rendimiento hasta un año plazo, esperándose que los mayores riesgos desincentiven por sí mismos entradas de capital financiero a plazos más largos (Le Fort y Budnevich, 1995).

En Colombia, los encajes se han diferenciado según el plazo de entrada del capital financiero, con miras a cerrar las referidas brechas de arbitraje hasta cinco años plazo. El cuadro 7 señala que a partir de 1994 los créditos con un período de madurez de más de 60 meses no han estado sujetos a encaje o reserva, y que estos requerimientos han sido mayores cuanto menor ha sido el plazo de vigencia de los créditos (Banco de la República, 1995).

En Brasil, en octubre de 1994 se incrementó de 3% a 7% el impuesto a los préstamos en moneda ex-

tranjera y se introdujo un impuesto de 1% a la inversión de cartera, con el objeto de limitar las entradas de capital ante las elevadas tasas de interés que siguieron a la introducción del real. La crisis financiera mexicana llevó a eliminar transitoriamente esos gravámenes. Sin embargo, en agosto de 1995 el impuesto sobre la inversión de cartera se fijó en 7% y el de los préstamos externos en 5%, estos últimos con una escala decreciente que llegaba a cero para plazos superiores a seis años. A partir de febrero de 1996, todos los instrumentos financieros utilizados en la intermediación de los flujos de capital externo se sujetaron a un impuesto de entrada de 5%.

La efectividad de los encajes e impuestos está condicionada por el entorno macroeconómico de los países receptores de capital. Una economía suficientemente ordenada y estable, con una paridad cambiaria en línea con su tipo de cambio de equilibrio de me-

CUADRO 7

Colombia: Restricciones a las entradas de capital

<i>Entradas de capital</i>	<i>Restricciones cuantitativas</i>	<i>Otras restricciones</i>
Ingresos provenientes de la venta de moneda extranjera	Comisión de 5% (abril 1991)	
Ingresos de "no exportación" en moneda extranjera	Retención de 3% (abril 1991) Retención de 10% (julio 1992)	
Ingresos en moneda extranjera por concepto de turismo	Límite de 25 000 dólares	
<i>Créditos</i>		Los bancos deben mantener activos netos en moneda extranjera, lo que limita sus préstamos en moneda extranjera.
Créditos con un período de madurez inferior a los 30 días y hasta 60 meses:		
i) Depósitos a 30 días o menos	140% de requerimientos de reserva (agosto 1994)	Las reservas deben mantenerse por todo el tiempo de duración del préstamo, y debe constuirse un depósito previo para créditos inferiores a 60 meses
ii) Depósitos a 12 meses	93% de requerimiento de reserva (marzo 1994)	
iii) Depósitos a 18 meses	64% de requerimientos de reserva (marzo 1994)	El Banco de la República puede adquirir los títulos cuyo plazo sea de hasta 12 meses antes de su vencimiento, aplicando un descuento del 55%.
iv) Depósitos a 24 meses	42.8% de requerimientos de reserva (agosto 1994)	
v) Depósitos de entre 24 y 60 meses	30% de requerimientos de reserva (agosto 1994)	Los prepagos sólo pueden efectuarse después de 36 meses desde la fecha de contratación (salvo autorización expresa del Banco de la República)
vi) Depósitos a más de 60 meses	Sin requerimientos de reserva (agosto 1994)	

Fuente: Banco de la República, 1995.

diano y largo plazo, puede atraer un exceso de entradas de capital y justificar encajes e impuestos con el objeto de prevenir efectos macroeconómicos adversos. En cambio, en un país con elevados déficit en cuenta corriente, una moneda nacional sobrevalorada y presiones inflacionarias, las restricciones a las entradas de capital pueden ser redundantes ante un riesgo-país y un riesgo cambiario que constituyen una barrera a la integración financiera internacional (Zahler, 1995).

La aplicación de impuestos se ha estimado suficiente para controlar las entradas de capital en Brasil en la segunda mitad de 1995 y la primera mitad de 1996 (Dias Carneiro, 1997). En el caso de Chile, aún se discute si los encajes han disminuido el nivel de las entradas de capital financiero; en cambio, hay acuerdo en que cambiaron la composición de esas entradas hacia flujos de mediano y largo plazo. En Colombia, existe consenso en cuanto a que estos controles han tenido efectos favorables tanto en la reducción del monto de financiamiento externo como en el cambio de su estructura hacia capitales de largo plazo (Ocampo y Tovar, 1997).

b) Mayor riesgo cambiario

Las siguientes políticas cambiarias permiten al Banco Central alcanzar un mayor riesgo cambiario,

principalmente para desincentivar entradas de capital de corto plazo impulsadas por el arbitraje:

i) la adopción de un régimen cambiario de flotación sucia, en vez de una regla que fije la evolución del tipo de cambio, como en una tabla cambiaria;

ii) la adopción de una regla cambiaria en un régimen de tipo de cambio reptante que mueve el centro de la banda cambiaria en función de una canasta de monedas en vez de una moneda única, y

iii) la ampliación de la banda cambiaria, incluyendo un régimen de tipo de cambio reptante sujeto a una banda cambiaria, con el objeto de otorgar una mayor flexibilidad cambiaria.

La eficacia de estas medidas depende de la concordancia del tipo de cambio de referencia del respectivo régimen cambiario con el tipo de cambio de equilibrio de mediano y largo plazo. Si el tipo de cambio de referencia conduce a un tipo de cambio de mercado que subvalora la moneda nacional, las expectativas de revaluación pueden anular el mayor riesgo cambiario.

c) Regulación prudencial de los movimientos de capital financiero

El conjunto de las inversiones de cartera que realizan los inversionistas institucionales de los países industrializados en mercados de capital emergentes, a

diferencia de las operaciones individuales de colocación de acciones, bonos y otros títulos de empresas e instituciones de la región en los mercados de capital de los países industrializados, está escasamente sujeto a regulaciones prudenciales. Esto ha motivado propuestas en tres niveles con miras a disminuir los flujos de capital atraídos por consideraciones de liquidez o de retornos de corto plazo ligados al arbitraje (Griffith-Jones, 1996):

i) medidas encaminadas a la entrega de información suficiente, oportuna y veraz sobre la exposición al riesgo (*exposure*) de los inversionistas institucionales en los mercados de capital emergentes;

ii) suministro de señales de alerta sobre esa exposición;

iii) introducción de regulaciones y restricciones a las inversiones de cartera de corto plazo de los inversionistas institucionales por parte de las instituciones reguladoras y supervisoras de los mercados de capital de los países industrializados.

La regulación prudencial también puede desempeñar un papel en los países receptores de capital. La colocación de valores entre inversionistas extranjeros por parte de empresas e instituciones descentralizadas del sector público, o con participación del sector público, puede contar con una garantía explícita o implícita del Estado. Esta garantía sobreincentiva su demanda, lo que justifica que se establezcan rigurosos requisitos para la emisión de esos títulos y se requiera la autorización expresa a su colocación por parte de las autoridades económicas y/o financieras de ese sector.

d) *Acumulación de reservas internacionales*

La acumulación de reservas internacionales no se justifica solamente en países con bajos niveles de reserva, y sujetos a importantes fluctuaciones en su comercio exterior y en sus términos de intercambio. El Banco Central también puede acumular reservas internacionales, absorbiendo parte de las entradas de capital que tienen lugar, con miras a defender los equilibrios macroeconómicos y el tipo de cambio real. Para este efecto, interviene en el mercado de divisas mediante operaciones de cambio, y esteriliza los efectos monetarios de estas operaciones colocando títulos de deuda en los mercados internos de capital (otorgando un grado de autonomía a la política monetaria y cambiaria). Una esterilización importante de las entradas de capital limita la expansión del gasto agregado y por esta vía previene la sustitución de ahorro nacional por ahorro externo (French-Davis y Griffith-Jones, comp., 1995).

La esterilización está sujeta a la disponibilidad de suficiente ahorro nacional, como lo estuvo en el caso de Chile en los años noventa, y también tiene costos. Contribuye a elevar las tasas internas de interés al alentar entradas de capital financiero de corto plazo, lo que erosiona el efecto de esta política (Steiner y Escobar, 1995). Al mismo tiempo, puede deteriorar la situación patrimonial del Banco Central, si las tasas de interés sobre sus reservas internacionales son menores que las que paga sobre los títulos que ha emitido en moneda nacional.¹³

e) *Ajuste del tipo de cambio*

Una continua expansión de las exportaciones y un saldo en cuenta corriente que se localiza en forma persistente por debajo del déficit sostenible, así como altas entradas de capital de largo plazo que se mantienen en el tiempo, justifican ajustes cambiarios por razones macroeconómicas. Estas situaciones pueden incluso llevar a reapreciar la magnitud del déficit sostenible en cuenta corriente.

La existencia de mejoras persistentes en la situación y perspectivas del sector externo justifica reevaluar la moneda nacional y viceversa. Lo anterior se traduce en modificaciones al valor explícito de referencia del tipo de cambio, como en el caso del tipo de cambio reptante que se ajusta en función de una determinada regla (*crawling peg*), o en modificaciones a su valor implícito de referencia, como en el tipo de cambio que el Banco Central persigue defender con intervenciones no preanunciadas en un régimen cambiario de flotación sucia.

Un oportuno ajuste del tipo de cambio en esos regímenes cambiarios es esencial para evitar la formación de expectativas de revaluación o de devaluación de la moneda nacional. Si las primeras se extienden entre los agentes económicos, anularán el riesgo cambiario y alentarán entradas de capital incluso en presencia de encajes e impuestos. Por su parte, en la medida en que se generalicen las segundas, incentivarán fuertes salidas de capital, las que serán difíciles de controlar aún en presencia de restricciones.

¹³ El Banco Central de Chile aumentó sus reservas internacionales en alrededor de 10 mil millones de dólares entre 1990 y 1995, las que alcanzaron al 24% del PIB en este último año. Como las tasas de interés a las que ese banco coloca valores en el mercado interno son mayores que las tasas internacionales de interés que percibe sobre las reservas internacionales, la correspondiente esterilización de entradas de capital le ha originado un déficit cuasi-fiscal que parece situarse en 1995 alrededor del 0.5% del PIB.

V

Conclusiones

La variabilidad ha sido la principal característica de los movimientos de capital externo hacia los países de la región en las últimas décadas. La elevada afluencia de capital a la región en 1977-1981 (préstamos bancarios) y 1992-1994 (inversiones de cartera) fue precedida por bajas entradas, y seguida por caídas en los flujos de capital en 1983-1989 y en 1995-1996. Sin embargo, a diferencia de la extendida reducción en las entradas de capital a los países de la región en 1983-1989 (por la crisis de deuda externa e interna), la reversión en los flujos de capital financiero en 1995-1996 se concentró en muy pocos países, particularmente México y Argentina.

La variabilidad en los movimientos de capital obedece a factores externos ligados a la situación de los mercados financieros internacionales, pero también tiene un importante componente interno asociado a las políticas de captación de capital externo y a factores estructurales y reformas económicas en los países receptores.

La insuficiencia de los instrumentos de política para regular los flujos de capital en períodos de alta oferta de fondos externos, ha posibilitado elevadas entradas de capital, fases expansivas del gasto agregado, y altos déficit en cuenta corriente en países de la región en los años noventa (como en 1977-1981), los que no han resultado sostenibles. Esas entradas han conducido por sí mismas a caídas o reversiones posteriores en los flujos de capital, y a ajustes macroeconómicos recesivos. Las elevadas entradas de capital también han contribuido a expansiones crediticias con carteras de alto riesgo, que han obligado a poner en marcha programas de rescate en varios de los países con altas entradas de capital en los años noventa (como sucedió en la crisis de deuda externa e interna de los años ochenta).

Los excesos de entradas de capital en períodos de alta oferta y las carencias de flujos en períodos de baja oferta avalan políticas de captación de capital externo que gradúan el nivel y la composición de esas entradas teniendo en cuenta la volatilidad que caracteriza a los distintos flujos de capital. Estas políticas persiguen incentivar entradas de capital de mediano y largo plazo vinculadas al financiamiento de inversiones reales, y desincentivar entradas de corto plazo de naturaleza

especulativa, con miras a estabilizar esos flujos en el tiempo y situarlos en línea con el déficit sostenible en cuenta corriente de los países receptores.

La captación de capital externo debería formar parte de políticas más amplias que fortalezcan la formación de capital en los países de la región. Estas políticas tienen los siguientes componentes principales:

i) instrumentos dirigidos a aumentar el ahorro nacional y desarrollar un sistema financiero interno solvente y eficiente, a fin de contar con opciones nacionales competitivas de financiamiento de la inversión y con fondos para esterilizar excesos de entradas de capital, y también para posibilitar salidas ordenadas de capital;

ii) un régimen monetario y cambiario que permita manejar y regular los movimientos de capital y los ajustes cambiarios, frente a cambios persistentes en la situación y perspectivas del sector externo;

iii) un entorno macroeconómico con tipos de cambio y tasas de interés de mercado que se hallen en línea con condiciones de mediano y largo plazo y que eviten expectativas de revaluación y devaluación de la moneda nacional, a fin de alentar entradas de capital basadas en consideraciones de mediano y largo plazo y evitar fugas de capital.

Los aumentos en el ahorro nacional, el logro de sistemas financieros y mercados de capital internos estables y más profundos, y la credibilidad en el ordenamiento macroeconómico y en la estabilización, son condiciones estructurales que inciden directamente en los beneficios y riesgos de las entradas de capital. Estas condiciones sólo pueden alcanzarse en el mediano y largo plazo, lo que avala una apertura gradual y regulada de la cuenta de capital del balance de pagos y una inserción progresiva en los mercados financieros internacionales.

Las principales herramientas para enfrentar altas entradas de capital en los países receptores son las siguientes:

i) la introducción de encajes o impuestos, y de medidas que aumentan el riesgo cambiario para entradas de capital de corto plazo motivadas por el arbitraje, principalmente de naturaleza especulativa;

ii) la regulación prudencial de los movimientos de capital en los países industrializados y en los países

receptores, con el objeto de contribuir a la estabilización de esos flujos y limitar los de carácter especulativo de corto plazo;

iii) la acumulación de reservas internacionales por parte del Banco Central, en la medida en que los países receptores cuenten con insuficientes reservas;

iv) la facilitación de las salidas de capital nacional, incluyendo la inversión directa y determinadas formas de inversión financiera, y

v) la aceptación de caídas graduales del tipo de cambio real en tanto representen ajustes hacia sus valores de equilibrio de mediano y largo plazo.

La aplicación de estos instrumentos depende estrechamente de la disponibilidad de ahorro nacional, y su eficacia está condicionada por el ordenamiento macroeconómico, con tipos de cambio y tasas de interés coherentes con condiciones de mediano y largo plazo, que eviten el riesgo cambiario y la expectativa de revaluación de la moneda nacional.

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996): Managing capital inflows in Latin America, en M.V. Haq, I.Kaul e I. Grunberg (eds.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Arrau, P. (1996): *Nota sobre el aumento del ahorro en Chile: 1980-1994*. Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 39, LC/L.984, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Banco de la República (BRC) (1995), Memorando Interno JDS-401, Santafé de Bogotá, mimeo.
- Caro, E. (1994): *Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 18, LC/L.843, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL (1995): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, LC/G.1800/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95.II.G.6.
- _____ (1996a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1995-1996*, LC/G.1929-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.2.
- _____ (1996b): *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, LC/G.1925/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.3.
- _____ (1996c): *El régimen de convertibilidad y el sistema bancario en Argentina*, LC/R.1682, Santiago de Chile.
- _____ (1997): *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe*, LC/G.1984-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.130.
- Dias Carneiro, D. (1997): *Flujos de capital y desempeño económico del Brasil, en Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, CEPAL/OCDE, Santiago de Chile, Mc Graw Hill.
- Eichengreen, B. y Ch. Wyplosz (1996): What do currency crises tell us about the future of the international monetary system?, J.J.Teunissen (ed.), *Can Currency Crises be Prevented or Better Managed?*, La Haya, Foro sobre Deuda y Desarrollo (FONDAD).
- Ffrench-Davis, R. y S. Griffith-Jones (comps.) (1995): *Las nuevas corrientes financieras hacia la América Latina. Fuentes, efectos y políticas*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1997): *Estadísticas financieras internacionales. Anuario*, Washington, D.C.
- Goos, B. (1996): Floor discussion of the Buira Paper, J.J. Teunissen (ed.), *Can Currency Crises be Prevented or Better Managed?*, La Haya, FONDAD.
- Griffith-Jones, S. (1996): How can future currency crisis be prevented or better managed?, J.J. Teunissen (ed.), *Can Currency Crises be Prevented or Better Managed?*, La Haya, FONDAD.
- Jiménez, L.F. (1995): *Políticas para el control de los movimientos de capitales financieros*, Documento de trabajo N° 35, Santiago de Chile, CEPAL.
- Le Fort, G. y C. Budnevich (1995): *Capital Account Regulations and Macroeconomic Policy: Two Latin American Experiences*, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Milesi-Ferreti, G. y A. Razin (1996): Current account sustainability. Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mimeo.
- Ocampo, J.A. y C. Tovar (1997): *Flujos de capital, ahorro e inversión en Colombia, 1990-1996, en Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, CEPAL/OCDE, Santiago de Chile, Mc Graw Hill.
- Sachs, J., A.Tornell, y A. Velasco (1996): *Financial Crises in Emerging Markets: The lessons from 1995*, NBER working paper, N° 5576, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER).
- Soto, R.(1996): El tipo de cambio real de equilibrio: un modelo no lineal de series de tiempo, *Análisis empírico del tipo de cambio en Chile*, CEPAL/Instituto Latinoamericano de Doctrinas y Estudios Sociales (ILADES), Santiago de Chile.
- Steiner, R. y A. Escobar (1995): *Acumulación de reservas internacionales: sus causas y efectos en el caso de Colombia*, Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 30, LC/L.901, Santiago de Chile, CEPAL.
- Turner, P. (1995): Capital flows in Latin America: a new phase, *Money Affairs*, vol.VIII, N° 2, México, D.F., Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA).
- Urrutia, M. (1995): La cuenta de capital durante un proceso de liberalización económica, seminario Setenta años del Banco Central de Chile, Santiago de Chile, Banco Central de Chile, mimeo.
- Zahler, R. (1992): Política monetaria con apertura de la cuenta de capitales, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G.1748-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995): Conferencia inaugural, seminario Setenta Años del Banco Central de Chile, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.

El Banco Central y la *política macroeconómica de* Chile en los años noventa

Roberto Zahler

*Ex Presidente del
Banco Central de Chile*

Este artículo tiene por objetivo describir y analizar la formulación, ejecución y resultados de la política macroeconómica llevada a cabo por el Banco Central de Chile en el primer quinquenio de los años noventa. En la sección I se explica la importancia de los equilibrios macroeconómicos desde la perspectiva del Banco Central de Chile. En la sección II se describen los objetivos del Banco Central y como éste interpretó el logro de los equilibrios interno y externo. La sección III resume las características institucionales, estructurales y coyunturales que le dan la particularidad del caso a la experiencia chilena. En la sección IV se exponen los criterios con que se formuló y llevó a cabo la política macroeconómica por parte del instituto emisor. En la sección V se describe y explica lo esencial de las políticas monetaria, cambiaria, de reservas internacionales y de apertura de la cuenta de capitales llevadas a cabo durante el período. Finalmente, la sección VI describe los resultados más importantes de las políticas anteriores y resume las principales conclusiones de este estudio.

I

Los equilibrios macroeconómicos básicos

Uno de los temas de mayor significación en el diseño de la política económica lo constituye el papel que desempeña la mantención de los equilibrios macroeconómicos en el proceso de crecimiento económico. Las políticas fiscal, monetaria, cambiaria, salarial y financiera son claves para alcanzar y preservar los macroequilibrios fundamentales de la economía, tanto en lo concerniente al empleo, la estabilidad de precios y del sistema de pagos —el equilibrio interno—, como en lo atinente al equilibrio del sector externo.

A fin de alcanzar y preservar el equilibrio interno, el nivel de uso de los recursos productivos del país ha de ser tal que no se generen presiones inflacionarias adicionales a las programadas. Para ello es necesario que la política macroeconómica, y en especial la monetaria y la fiscal, tengan como orientación fundamental cautelar que la demanda interna agregada se encuentre alineada con el potencial productivo (oferta agregada) de la economía.

Si bien es cierto que, como tendencia, el gasto global no debe crecer más que el producto potencial¹ —expansión estimada en torno al 6.5% real anual para la economía chilena durante el primer quinquenio de los años noventa—,² es posible y conveniente complementar en forma adecuada el ahorro interno con recursos de origen externo en el financiamiento de la inversión. Esto último hace deseable que el nivel del gasto interno exceda al ingreso nacional en una fracción que dependerá del monto, naturaleza y sustentabilidad de las fuentes de financiamiento externo. Para el caso de la economía chilena se estimó que la preservación del equilibrio externo equivalía a acomodar un déficit de tendencia en la cuenta corriente de la balanza de pagos en el rango de 3% a 4% del PIB.³

□ El autor agradece los comentarios de Héctor Assael, Gunther Held y Andras Uthoff.

¹ En rigor, esta afirmación es válida cuando la economía se encuentra en la frontera de producción. Cuando está por debajo, puede crecer a un ritmo mayor (si la restricción externa lo permite). Pero cuando la economía se encuentra sobrecalentada, es preciso ajustar los niveles de actividad, por lo que durante ese tiempo el gasto debe crecer a un ritmo menor que el producto potencial.

² Véase P. Rojas, E. López, y S. Jiménez, "Determinantes del crecimiento del producto potencial de Chile: el rol del comercio", en *Análisis empírico del crecimiento en Chile*, 1997, F. Morandé y R. Vergara (eds.) CEP/ILADES-Georgetown, Santiago de Chile, junio.

³ Véase N. Eyzaguirre y P. Rojas, "Las políticas monetaria y cambiaria en Chile durante los noventa", Santiago de Chile, Banco Central de Chile, enero de 1995.

Una baja tasa de inflación es esencial cuando se intenta alcanzar metas ambiciosas de crecimiento económico, inversión, empleo y reducción de la pobreza. Dado que el Banco Central no tiene los instrumentos directos para el logro de estos objetivos, debe concentrar sus esfuerzos tanto en disminuir la tasa de inflación como en avanzar hacia una mayor estabilidad del nivel de precios; sólo de esa manera puede contribuir en forma efectiva a la consecución de tales objetivos y, por ende, al desarrollo del país. Cabe destacar que la estabilidad de precios no es un objetivo fácil de alcanzar, sobre todo en un país con historia de inflación crónica, como Chile, y con varios decenios de vigencia de muy generalizados mecanismos de indexación de precios. Además, en la primera mitad de los años noventa la economía chilena operó, para todos los efectos prácticos, a pleno empleo y sin capacidad productiva ociosa.

Un entorno macroeconómico que garantice una inflación controlada primero, luego decreciente y finalmente estabilizada a una tasa baja, es un requisito previo para alcanzar elevados ritmos de inversión y aumentos sostenidos en el empleo y en la productividad de los factores. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que reducir la inflación desde tasas muy elevadas a tasas moderadamente bajas es la parte más fácil del proceso de estabilización. Lo más difícil es lograr una convergencia hacia las tasas de inflación que registran los países industrializados. Ello requiere un esfuerzo perseverante por configurar condiciones que conduzcan a un proceso sostenido de desaceleración inflacionaria y que, simultáneamente, permitan minimizar la presencia de distorsiones que induzcan fluctuaciones indeseadas, cuando no reversiones, de dicho proceso. Los requisitos necesarios para alcanzar ese resultado son, entre otros, la mantención de un control severo sobre las finanzas públicas, que evite la ampliación de los ciclos de gasto; una política monetaria que permita la existencia de tasas de interés reales consistentes con la productividad del capital en el largo plazo; un tipo de cambio real que asegure una adecuada competitividad del sector transable y que al mismo tiempo permita una utilización de ahorro externo consistente con la viabilidad de la balanza de pagos en el mediano plazo; y una política financiera que asegure la estabilidad y solvencia del sistema financiero, de

modo de prevenir y evitar que su eventual mal funcionamiento, fragilidad y, por cierto su crisis, tengan repercusiones de naturaleza macroeconómica.

Ciertamente sería una exageración pretender que la estabilidad macroeconómica es una condición suficiente para lograr tasas de crecimiento altas y sostenidas. Otros elementos de carácter más estructural, vinculados al funcionamiento competitivo y flexible de los mercados, especialmente en el de los factores productivos, así como las políticas que regulan la estructura y funcionamiento de algunos mercados claves, como el financiero o los mercados monopólicos, y las que afectan el proceso de ahorro e inversión, la formación de capital humano y la investigación científica y tecnológica, son también condiciones determinantes para generar y dinamizar el crecimiento económico.

Los criterios expuestos en esta definición de entorno macroeconómico no son fáciles de medir. Por ello suele haber discusión sobre si los niveles de la tasa de interés, del tipo de cambio o del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos son los apropiados en cada período y, en consecuencia, se torna difícil juzgar si hay o no desviaciones respecto de las condiciones de equilibrio macroeconómico en una perspectiva de mediano plazo. Este problema de diagnóstico se hace más complejo en la medida en que la economía es más estable y los objetivos antiinflacionarios más ambiciosos. En efecto, las condiciones de inestabilidad macroeconómica que generan una inflación del orden de 30% anual o más son fácilmente identificables, pero las que representan desvíos marginales respecto de un objetivo de inflación bajo, como el que fue teniendo Chile hacia finales de la primera mitad de los años noventa, son materia de discusión y controversia. La prudencia, el buen criterio, la observación cuidadosa, la comparación con las experiencias de otros países y la independencia de juicio son activos muy importantes para efectuar un diagnóstico macroeconómico adecuado en tales circunstancias.

La dificultad de definir con precisión cuál es el entorno coherente con la estabilidad macroeconómica

es precisamente lo que lleva, en la práctica, a que sea la propia tasa de inflación uno de los principales indicadores para evaluar la habilidad de las autoridades económicas en el control de dicho entorno.

Pero no sólo es importante la inflación de un período determinado, sino también su sostenibilidad en el tiempo. Es obvio que las autoridades que recurrentemente permiten tasas elevadas de inflación no tienen un control adecuado de la situación económica; los agentes económicos terminan incorporando un factor de desconfianza e incertidumbre en sus pautas de comportamiento, que les hace percibir que, de alguna manera y en algún momento, será necesario efectuar un ajuste del gasto. Sin embargo, también es posible encontrar situaciones de baja inflación en las que las políticas tampoco son sostenibles. Estos casos, que se caracterizan por significativos déficit fiscales o en cuenta corriente de la balanza de pagos, usualmente han sido seguidos por la reaparición repentina del problema inflacionario latente.⁴ En estas situaciones los déficit fiscales y de cuenta corriente son indicadores útiles para anticipar que, la mayoría de las veces, las bajas tasas de inflación observadas no son sostenibles en el tiempo.

Sólo aquellos casos en los que el Banco Central y las autoridades económicas del gobierno han podido crear un ambiente de baja inflación —en su nivel o tendencia— en forma sostenida, han sido exitosos y por lo tanto capaces de generar expectativas de que las políticas macroeconómicas en vigencia serán mantenidas, o a lo más modificadas en forma gradual y paulatina, en caso de ser necesario.

En síntesis, los resultados en términos de inflación y la implementación de políticas coherentes con las metas planteadas en esta materia son fundamentales para alcanzar la credibilidad en la política económica. Dicha credibilidad, a su vez, incentiva el proceso de ahorro y estimula la inversión, iniciativa e innovación empresarial, con todo su impacto positivo sobre la creación de empleos y el crecimiento económico.

II

Los objetivos de la política

La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile define tres objetivos para el instituto emisor: velar por la estabilidad de la moneda, por el normal funcio-

⁴ Cabe señalar que hay algunos casos de déficit fiscales moderados que, en presencia de mercados de capitales desarrollados y profundos, no necesariamente son fuente de presiones inflacionarias.

namiento de los pagos internos, y por el de los pagos externos. La ley también señala que el Banco Central, al adoptar sus acuerdos, debe tener presente la orientación general de la política económica del gobierno. Durante los años noventa el Banco Central de Chile centró sus objetivos en la reducción gradual, sistemática y sostenible de la tasa de inflación, en acotar un rango dentro del cual debiera situarse el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos y en crear las condiciones que garantizaran la estabilidad y solidez del sistema financiero interno.⁵

En consecuencia, la formulación y ejecución de las políticas del Banco Central no estuvieron orientadas directamente a la consecución de otros objetivos de la política económica del gobierno, tales como dinamizar el crecimiento económico, aumentar el ahorro y el empleo o mejorar la distribución del ingreso. Y ello por tres razones: de un lado, porque sus objetivos están acotados por la ley; en segundo lugar, porque los instrumentos de que dispone el Banco Central son limitados, al punto que hay quienes sostienen que el instituto emisor no poseería la capacidad necesaria para el logro de los tres objetivos fijados por la ley; y, en tercer lugar, porque la consecución de estos objetivos se encaró de manera que ella fuera funcional a la estrategia global de desarrollo del gobierno, de crecimiento económico con equidad.

Los objetivos legales del Banco Central de Chile se llevaron a la práctica en el entendido de que ellos se definirían en un horizonte temporal prolongado, de modo que su consecución fuese dándose a lo largo del tiempo y de un modo sostenible. Con ello se contribuiría a otorgar credibilidad a la política macroeconómica y estabilidad y dinamismo sostenible al proceso de desarrollo. De otro lado, una característica fundamental de la forma que se entendieron los objetivos del Banco Central fue que ellos debían lograrse en un contexto equilibrado, sin generar traumatismos en otras áreas claves de la economía y sin que fuera necesario,

⁵ Este trabajo examina la experiencia del Banco Central de Chile solamente en relación con los dos primeros objetivos: el control de la inflación y el mantenimiento del equilibrio externo de la economía chilena. Sin embargo, parte importante del éxito alcanzado en el logro de esos dos objetivos ha descansado en la creación de condiciones, en el cuidado y en el seguimiento de la solvencia del sistema financiero interno. Aún cuando excede el propósito de este trabajo, la opción por el "desarrollo financiero" (incluyendo, además de la banca, a los intermediarios financieros no bancarios y su adecuada supervisión y regulación, en contraste con las políticas más ingenuas de "liberalización financiera") ha desempeñado un importante papel en la creación de un marco macroeconómico e institucional favorable a una política económica coherente.

y ni siquiera deseable, mostrar logros espectaculares e inmediatos. Por el contrario, se privilegió la persistencia, sistematicidad, solidez, estabilidad y credibilidad, así como el equilibrio macroeconómico global, con todo su impacto positivo sobre las decisiones de ahorro e inversión, el empleo y los salarios, en una suerte de círculo virtuoso del proceso de desarrollo económico. La alternativa habría sido mostrar el logro aparentemente rápido y muy exitoso, cuando no espectacular, de unos pocos objetivos, pero a costa de haber generado grandes desajustes en otras áreas claves de la economía o de la sociedad. La experiencia demuestra que logros de esta índole se caracterizan por su fragilidad y escasa perdurabilidad en el tiempo, con la consecuente necesidad de frenar, cuando no revertir, la orientación de las reformas y la ejecución de las políticas, afectando así la confianza de los agentes y la eficacia y los fundamentos del programa macroeconómico.

1. El objetivo antiinflacionario

La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile establece en su artículo tercero que uno de los objetivos del instituto emisor es velar por la estabilidad del valor de la moneda. Es decir, la ley impone como objetivo la estabilidad de precios, lo que en la primera mitad de los años noventa se interpretó como la reducción sistemática y sostenible de la tasa de inflación, y el logro de una tasa de un dígito.⁶

Muchas veces se cuestiona la prioridad asignada al objetivo de la estabilidad de precios, argumentándose que lo verdaderamente importante es el desarrollo económico y que, por lo tanto, la política monetaria debería estar subordinada a ese objetivo. Ese tipo de críticas es más frecuente en períodos o situaciones en que la lucha contra la inflación, reflejada en una política monetaria calificada como restrictiva, produce una desaceleración en el ritmo de crecimiento de la economía.

Sin embargo, estudios empíricos sobre la relación entre la inflación y el crecimiento, realizados sobre la base de información para países en desarrollo, sugieren que, siendo todo lo demás constante, una mayor tasa de inflación implica una menor tasa de crecimiento de largo plazo. Esta relación resulta ser aún más sig-

⁶ El objetivo del Banco Central fue llevar la tasa de inflación al nivel de la de los países industriales, es decir, entre 2% y 3% al año. Sin embargo, ese equilibrio final pasaba por reducir la inflación a niveles de un dígito hacia 1995-1996, para acercarse luego gradualmente al rango señalado.

nificativa en aquellos países con inflaciones moderadas y altas. De un modo similar, los mismos estudios empíricos demuestran también que en países con tasas de inflación bajas y estables —de alrededor de un dígito— las variaciones en ellas tenderían a no afectar severamente la tasa de crecimiento económico.

El objetivo de estabilidad de precios, que por lo demás es común a casi todos los bancos centrales del mundo —y ciertamente a los que son independientes como el chileno—, no es un fin en sí mismo. Es evidente que el objetivo principal de las autoridades económicas en su conjunto es lograr un mayor desarrollo del país y mejorar las condiciones y calidad de vida de la población, para lo cual es condición necesaria un elevado crecimiento económico. Sin embargo, esto no se contrapone al logro del objetivo antiinflacionario. Por el contrario, está demostrado tanto teórica como empíricamente que la estabilidad de precios favorece el crecimiento económico en el mediano y largo plazo. El Banco Central de los Estados Unidos, por ejemplo, publicó hace poco tiempo un estudio en que se demuestra que una menor inflación aumenta la productividad de la economía. Más aún, la inflación es de hecho un impuesto (no legislado) regresivo, ya que afecta más fuertemente a la gente de menores recursos, que es la que tiene menos posibilidades de protegerse de ella. Por lo tanto, la estabilidad de precios tiene también un efecto positivo sobre la distribución del ingreso y ayuda a lograr una sociedad con mayores oportunidades. Así entonces, una institución como el Banco Central, que vela por el logro del objetivo antiinflacionario, colabora y contribuye al desarrollo económico de mediano y largo plazo del país.

Durante los años noventa el Banco Central de Chile ha planteado que la estabilidad de precios es una condición necesaria para un progreso económico rápido y sostenido, y que la experiencia internacional así lo demuestra. Desde esta perspectiva, dicha estabilidad es sólo un medio para el logro de un fin más global, como lo es un buen desempeño económico. Un objetivo ambicioso, pero alcanzable y razonable en el caso de la economía chilena, es el de llegar a tasas de inflación anuales bajas y estables, como las que se registran actualmente en los países desarrollados. Es indudable que lo óptimo sería vivir en un mundo sin inflación. Sin embargo, las rigideces que se enfrentan en la realidad pueden hacer necesaria la ocurrencia de un lento aumento en el nivel de precios de la economía, aunque a tasas muy bajas, para facilitar algunos ajustes en la estructura de los precios relativos. También las mejoras en la calidad de los bienes y servicios conllevan una tendencia al alza estadística en el

nivel de precios. No obstante, una tasa de inflación anual estable como la que registran los países industriales podría ser calificada, sin riesgo de exageración, como inofensiva, toda vez que los graves problemas asociados con la inflación tienden a desaparecer a medida que el ritmo inflacionario entra en ese rango.

El objetivo de alcanzar una tasa de inflación similar a la de los países desarrollados se justifica, además, por cuanto la estrategia de internalización de la economía chilena se hace mucho más eficiente en un contexto de estabilidad interna de precios. Asimismo, el hecho de que el sector público consolidado, incluidas las cuentas del Banco Central, no registre déficit, unido a la creciente solidez del desempeño macroeconómico de Chile, indican que no hay razones para tener tasas de inflación superiores a las internacionales. Cabe destacar, eso sí, que la generalizada indexación de la economía chilena sobre la base de la inflación pasada sugiere la conveniencia de avanzar gradualmente hacia el objetivo de estabilidad de precios. En efecto, de esa forma se minimizan los costos de corto plazo en términos de actividad económica y empleo vinculados a la política de estabilización de precios, a la vez que la autoridad económica va ganando credibilidad a lo largo del tiempo. Ello tiende a dar creciente legitimidad a la política antiinflacionaria y permite perfeccionar la política monetaria, haciéndola más eficiente, sin sacrificar innecesariamente otros objetivos de la política económica.

2. El objetivo de equilibrio externo

La Ley Orgánica Constitucional del Banco Central de Chile también establece en su artículo tercero que otro de los objetivos del instituto emisor es asegurar el normal desenvolvimiento de los pagos externos. Es decir, la ley impone como objetivo el logro del equilibrio externo, lo que se interpretó como una afirmación de que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos importa, y de que es necesario asegurar que dicho déficit esté dentro de un rango preestablecido.⁷

⁷ En el caso de Chile, dicho rango se determinó, de un lado, porque se estimó que el producto potencial en dólares, con un tipo de cambio real constante, crece en torno a 8% por año. De otro lado, como a comienzos de 1990 la deuda externa era levemente superior a 50% del PIB, un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de (máximo) 4% del PIB implica que la razón deuda externa/PIB se mantendría constante. El rango adoptado, entre 3% y 4% del PIB, significó que no se quiso pasar el límite de 50% del PIB de endeudamiento externo; por el contrario, se estimó prudente disminuirlo gradualmente, lo que efectivamente ocurrió.

Con frecuencia se objeta que se dé tanta importancia al déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos en el diseño de la política macroeconómica. Suele sostenerse que los países en desarrollo requieren del ahorro externo para el financiamiento de la inversión, y que aquel déficit no tendría mayor importancia si su financiamiento proviniera de entradas netas de capitales "privadas" y "voluntarias". De otro lado, se argumenta que el déficit no sería preocupante en aquellos casos en que el exceso de importaciones se concentrara en los bienes de capital, sobre todo si éstos se orientaran a aumentar la capacidad productiva del sector transable de la economía.

Si bien las consideraciones anteriores tienen cierta validez, ellas son de menor significación frente a lo que verdaderamente importa: los límites tolerables, tanto en magnitud como en persistencia, del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. El énfasis en este déficit, que no es más que un reflejo del exceso de gasto interno sobre el ingreso de la economía y, más específicamente, el énfasis en el control del déficit de tendencia de la cuenta corriente de la balanza de pagos, se justifican por el influjo determinante que ha tenido históricamente la restricción externa —incluidos el impacto de la evolución de los términos del intercambio y de las tasas de interés internacionales, entre otros factores de la inserción de Chile en la economía internacional— sobre la vulnerabilidad de la economía chilena.

Además, centrar la atención en la trayectoria del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos es otra forma de estar atentos a que el ahorro externo no sustituya sino que complemente el ahorro interno, de modo que este último financie un porcentaje elevado y significativo de la inversión interna, lo que es un factor determinante de la estabilidad y sustentabilidad del crecimiento económico.

De la mayor importancia en el diseño y la ejecución de la política macroeconómica chilena en la primera mitad de los años noventa fue el hecho de que el Banco Central siempre resistió la tentación de relajar la política monetaria antes de tiempo, a pesar de las holguras disponibles en el sector externo; estas últimas provinieron tanto de la muy favorable evolución de las exportaciones, que crecieron en volumen a una tasa media anual de 10%, como de la significativa entrada neta de capitales externos, que alcanzó a un promedio de 6% del PIB. Cabe destacar que en ese período hubo fuertes presiones para que se relajara la política monetaria (disminuyendo la tasa de interés interna) y se modificara, cuando no eliminara, la política de banda

cambiaria vigente, la de reservas internacionales, y también la diseñada para enfrentar los flujos financieros externos de corto plazo, todo lo cual hubiera inducido a una mayor apreciación del peso chileno que la efectivamente registrada durante ese período. Sin embargo, un sello distintivo de la política macroeconómica de esos años fue definir y defender clara y firmemente la estrategia global, manteniendo la instancia de la política monetaria todo lo necesario como para avanzar sería y fundadamente en el control de la inflación, y no permitiendo un déficit mayor que el predefinido en la cuenta corriente de la balanza de pagos. De ese modo el Banco Central contribuyó a consolidar un crecimiento económico elevado para Chile, financiado prioritariamente con ahorro interno, y en el proceso aseguró una baja gradual, pero creíble, sostenida y sostenible de la inflación, sin poner en riesgo el equilibrio externo de mediano y largo plazo de la economía chilena.

En consecuencia, independientemente de cuál fuera el "responsable" del exceso de gasto interno (el sector público o el privado), la fuente de su financiamiento (afluencia de financiamiento externo voluntario o expansión del crédito interno), la composición de las importaciones (bienes de consumo o de inversión), o el destino de estos últimos (ampliar la capacidad productiva del sector transable o no transable de la economía), para la política macroeconómica chilena de la primera mitad de los años noventa lo determinante fue crear las condiciones que impidieran generar un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos que cuestionara la sustentabilidad y la credibilidad de la política macroeconómica.

Aun cuando el monto preciso del déficit en cuenta corriente que conviene a un país en desarrollo es difícil de precisar, y puede variar de un país a otro o cambiar en un mismo país a lo largo del tiempo, el rango antes mencionado, de 3% a 4% del PIB para Chile a comienzos de los años noventa, surgió de tres criterios ordenadores.

En primer lugar, un déficit tendencial importante en la cuenta corriente de la balanza de pagos permitiría mantener estables o mejorar levemente los indicadores habituales de solvencia externa como, por ejemplo, la deuda externa en relación al PIB o a las exportaciones de bienes y servicios.

En segundo lugar, dado un nivel considerado deseable de reservas internacionales netas, un déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos de ese orden de magnitud se asimilaba a las proyecciones de la oferta de financiamiento externo neto de mediano y largo plazo disponible para Chile.

Por último, la tolerancia de niveles de déficit en cuenta corriente significativamente superiores, aunque se estimen financiados durante un cierto período de tiempo, deja a la economía expuesta o vulnerable a cambios en las condiciones de liquidez o las expectativas de los mercados financieros internacionales. Es-

tas pueden sufrir repentinos vuelcos por diversos tipos de perturbaciones, desde aquellas de naturaleza política hasta otras como caídas significativas en la relación de precios del intercambio para las economías de la región o alzas en las tasas de interés de los países industriales.

III

Condiciones iniciales

Algunas características estructurales de la economía, así como las condiciones coyunturales iniciales y el contexto institucional en que se llevó a cabo la política macroeconómica de los años noventa, tienen gran importancia, por cuanto definen y acotan ciertas especificidades propias que debió enfrentar esa política en el caso chileno.

a) Reformas estructurales

A comienzos de los años noventa la economía de Chile funcionaba desde hacía varios años con un esquema dentro del cual se habían realizado diversas reformas estructurales, entre ellas una rebaja y simplificación del régimen arancelario, la privatización y cambio radical del sistema de seguridad social, la liberalización y una nueva legislación para el sistema bancario, la reforma fiscal y la privatización de un gran número de empresas públicas. Muchas de estas reformas tuvieron serios reveses a lo largo del tiempo, pero por lo general la tendencia fue a reformularlas y perfeccionarlas, más que a revertirlas.

b) Creciente apertura externa

La economía chilena es pequeña y bastante abierta al comercio y a las finanzas internacionales. Durante el primer quinquenio de los años noventa esta característica se profundizó. En efecto, el coeficiente de exportaciones de bienes y servicios como proporción del PIB se elevó a más del 35%, se rebajaron los aranceles de 15% a 11%; se liberaron crecientemente, hasta su totalidad, los retornos y las liquidaciones de los exportadores chilenos, y se activaron varios acuerdos bilaterales de libre comercio.

En el plano financiero también se generó una creciente apertura externa, tanto en lo relativo a la salida como a la entrada de capitales. La inversión de chilenos en el exterior, con la sola excepción de ban-

cos, administradoras de fondos previsionales, compañías de seguros y fondos mutuos, se liberalizó completamente. En el caso de estas instituciones, la liberalización fue más gradual y selectiva, tanto por restricciones de tipo legal como por otras de carácter prudencial, impulsadas principalmente por el Banco Central. También hubo una creciente liberalización de la salida de capitales de no residentes. Así por ejemplo, se disminuyó de tres años a un año el plazo mínimo para repatriar capitales de inversiones extranjeras, se liberalizó totalmente la salida de inversiones al amparo del capítulo XIX del Compendio de Normas de Cambios Internacionales⁸ y se liberalizó el prepago de deudas con el exterior, así como el porcentaje mínimo de crédito externo que debía acompañar a la inversión externa directa.

En cuanto a la entrada de capitales, se registró un significativo aumento de la inversión extranjera directa y se autorizaron y desarrollaron nuevos mecanismos tales como ADR (*American Depository Receipts*), bonos y bonos convertibles en acciones, cuyas condiciones también fueron liberalizadas a lo largo del tiempo. Debido al impacto negativo que sobre la política monetaria y cambiaria estaba teniendo la afluencia excesiva de financiamiento externo de corto plazo, se frenó su velocidad de entrada y se incrementó el costo de ese tipo de financiamiento, al exigirse un encaje no remunerado por el plazo de un año para la mayor parte de los créditos externos y otras fuentes de financiamiento en moneda extranjera, lo que les significó un gravamen cuya carga era función inversa del plazo de dicho financiamiento.

⁸ Esquema de conversión de deuda externa en inversiones, originado en la crisis de comienzos de los años ochenta.

c) *Elevado ahorro interno*

Otra característica significativa de la economía chilena a comienzos de los años noventa fue el elevado nivel que alcanzó el ahorro interno. En efecto, mientras que en el primer quinquenio de los años ochenta el ahorro interno fue inferior al 10% del PIB, en el segundo quinquenio superó el 16% y en 1989 fue levemente inferior al 24% del PIB. Entre 1992 y 1996 la cifra sobrepasó el 25%. Cabe señalar que el volumen de ahorro interno depende de la actitud del país y de sus políticas frente al ahorro externo, ya que existe abundante evidencia empírica respecto de la sustitución de ahorro interno por ahorro externo, situación que generalmente se produce cuando, en determinadas circunstancias, se acepta indiscriminadamente una entrada "excesiva" de financiamiento externo, en particular de corto plazo.

d) *Desarrollo del mercado de capitales*

El desarrollo del mercado de capitales de Chile ha sido muy importante, lo que ha permitido una creciente profundización financiera. En particular, la demanda de documentos emitidos por el Banco Central, tanto por parte de los bancos como de las administradoras de fondos de pensiones y de las compañías de seguros, ha contribuido no sólo a crear un mercado de capitales de largo plazo sino que, además, a la fluida ejecución de operaciones de mercado abierto, las que se han constituido en un eficaz instrumento de la política monetaria.

e) *Superávit fiscal*

El presupuesto fiscal fue siempre superavitario, lo que permitió reducir, en términos relativos, la deuda fiscal externa e interna. Pero lo más destacable es que dicho superávit era imprescindible si se deseaba compensar el importante déficit cuasifiscal radicado en el Banco Central; este último se explica, de un lado, por el efecto del "salvataje" del sistema financiero privado chileno efectuado a comienzos de los años ochenta, y, del otro, por las pérdidas del Banco Central como consecuencia de la significativa acumulación de reservas internacionales en la primera mitad de los años noventa.

f) *PIB efectivo muy similar al PIB potencial*

Cabe recordar que en el quinquenio 1985-1989 la restricción macroeconómica dominante fue la escasez de divisas, derivada principalmente de la excesiva apreciación del peso de fines de los años setenta y comienzos de los ochenta, y la consiguiente crisis de balanza

de pagos y de deuda externa y sus secuelas. Además, el alto crecimiento medio anual del PIB en ese período, de 6.6%, se explicó en medida importante por una recuperación de la fuerte caída que registró en 1982 y 1983 (14.1% y 0.7%, respectivamente), lo que significó que en ese quinquenio la trayectoria del PIB efectivo siguiera muy por debajo a la del producto potencial (salvo en 1989).

En el período 1992-1996, en cambio, casi no hubo holguras en términos de capacidad productiva ociosa ni en el mercado laboral, mientras que la restricción externa desapareció como consecuencia del fuerte crecimiento de las exportaciones y de la gran afluencia de inversión externa directa y de crédito internacional durante esos años. Además, dados el sobrecalentamiento de la economía en 1989 y la evolución posterior del gasto, el crecimiento del PIB en los años noventa se dio en torno al límite de la frontera de producción, o, puesto en otros términos, en condiciones en que el nivel del PIB observado era muy similar al nivel del PIB potencial.

En cuanto a la coyuntura económica a fines de 1989, ésta se caracterizaba por un quinquenio previo que, como se señaló, registró un fuerte crecimiento de la actividad, liderado por el incremento de la formación bruta de capital fijo y de las exportaciones. En ese contexto, con un incremento del PIB de 9.9% en 1989, era evidente la presencia de exceso de gasto, reflejado no sólo en un crecimiento económico insostenible en el tiempo, sino además en una aceleración de la inflación y en un excesivo crecimiento de las importaciones. Tal situación requirió de un proceso de ajuste en 1990, caracterizado por la ejecución de una política fiscal austera y una política monetaria restrictiva.

g) *Indexación generalizada de los precios*

La indexación generalizada de los precios de la economía es otra característica de la economía chilena. Como consecuencia del crónico proceso inflacionario y de la magnitud y las fluctuaciones inesperadas del crecimiento de los precios, la sociedad chilena se acostumbró a "vivir con la inflación", protegiéndose de parte de sus efectos nocivos mediante la incorporación de cláusulas de reajustabilidad de precios con base en la inflación pasada. Por esa vía, precios tan determinantes como el tipo de cambio, la tasa de interés, los salarios, los arriendos, así como los impuestos, entre otros, han incorporado en buena medida cláusulas de indexación; estas últimas, si bien han aliviado algunos de los problemas derivados de la inflación y han contribuido a elevar el ahorro financiero, también

han afectado el diseño y la ejecución de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de remuneraciones.

h) Cuasi inexistencia de deuda fiscal interna

La deuda fiscal interna en Chile es prácticamente inexistente; ocupa su lugar la deuda interna del Banco Central. En efecto, como consecuencia del rescate de buena parte de la banca privada afectada por la crisis financiera de comienzos de los años ochenta, el Banco Central asumió directa e indirectamente la responsabilidad de evitar los efectos de la monetización de dicha operación de salvataje, emitiendo deuda interna, la mayor parte en pesos "reajustables". Asimismo, durante los años noventa el Banco Central asumió la responsabilidad y el costo de evitar el impacto monetario de la significativa acumulación de reservas internacionales, y lo hizo emitiendo su propia deuda, con lo que en la práctica ha sido el responsable no sólo de la política monetaria sino también de la de Tesorería, es decir, del manejo de la deuda pública interna.

i) Autonomía del Banco Central

Otra característica que cabe destacar es la recién estrenada autonomía e independencia del Banco Central, determinante en el diseño de la política macroeconómica así como en la voluntad y credibilidad anti-inflacionaria del instituto emisor, con el consiguiente impacto sobre la política fiscal y la formación de expectativas de los distintos agentes económicos.

j) Coincidencia de objetivos entre el gobierno y el Banco Central

Por último, también tiene importancia la coincidencia de objetivos entre el gobierno y el Banco Central. En efecto, y más allá de diferencias de opinión y de énfasis entre ambos, hubo coordinación y colaboración entre la autoridad fiscal y la monetaria en las líneas gruesas de la política macroeconómica, lo que ciertamente contribuyó a la eficacia en el diseño, la formulación y el resultado de esta política.

IV

Los criterios para la formulación y ejecución de la política macroeconómica

Considerando las condiciones iniciales de carácter estructural, institucional y coyuntural que caracterizaban a la economía chilena a fines de los años ochenta, el Banco Central fijó cuatro criterios básicos que marcarían su accionar durante el primer quinquenio de los años noventa.

1. El equilibrio macroeconómico global

Un criterio fundamental de la política antiinflacionaria del Banco Central fue no generar desequilibrios importantes en otras áreas claves de la economía. En efecto, los logros en materia de inflación no debían darse a costa de generar un incremento sustancial en los niveles de desempleo y capacidad ociosa, desajustes en los mercados financieros o un deterioro no sostenible en las cuentas externas. Estos desequilibrios, internos o externos, no sólo tienen costos elevados por sí mismos, sino que además erosionan la credibilidad del esfuerzo de estabilización, ponen en duda su sustentabilidad, retardan sus efectos y al final resultan contraproducentes, si es que dicho esfuerzo termina por ser abandonado a medio camino.

2. Horizontes de mediano y largo plazo

Un segundo criterio fundamental para entender el accionar del Banco Central de Chile en el primer quinquenio de los años noventa, fue el horizonte temporal que éste tuvo en consideración al adoptar sus políticas. Siempre se procuró que sus decisiones privilegiaran la estabilidad y solidez de la economía, lo que significó plantearse un horizonte temporal que tomara en consideración, principalmente, las tendencias de mediano y largo plazo; es decir, las políticas del Banco debían trascender la coyuntura diaria.

La coyuntura económica ciertamente debe ser observada con atención, ya que influye sobre la trayectoria futura de las distintas variables económicas. No obstante, la perspectiva en función de la cual el Banco Central debe tomar sus decisiones es la de mediano y largo plazo. Ello, por cuanto lo que interesa en definitiva es asegurar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas a lo largo del tiempo, y no generar auges transitorios o pasajeros que después deban ser revertidos, con el consiguiente impacto ne-

gativo en términos de ampliar los ciclos de actividad y contracción, así como por el efecto que tendría la mayor incertidumbre en la toma de decisiones de los agentes económicos.

La importancia del horizonte de mediano y largo plazo en las decisiones del Banco Central tiene diversos fundamentos. De un lado, existe una permanente discusión en torno a los efectos de mediano y largo plazo de medidas cortoplacistas. En efecto, en ciertas circunstancias es posible estimular el crecimiento económico, transitoriamente, con una política monetaria más relajada. Sin embargo, ésta reflejaría una visión de corto plazo, ya que por lo general dañaría las posibilidades de crecimiento de largo plazo del país. Además, con toda seguridad más temprano que tarde será necesario aplicar una política de ajuste, y, por consiguiente, volver a una política monetaria más restrictiva. Es por este conflicto entre el corto y el largo plazo que muchos países han decidido dar autonomía a sus bancos centrales, dejándoles como objetivo básico la lucha contra la inflación. De esta manera, la política monetaria pasa a tener un horizonte de tiempo mayor debido, precisamente, a la necesidad de evitar que se imponga una visión de corto plazo en su ejecución; esto último, de darse, tiende a manifestarse en la adopción de decisiones apresuradas, cuando no abiertamente equivocadas de política monetaria, cada vez que algunos indicadores económicos muestran cierta debilidad.

En segundo lugar, al Banco Central de Chile se le criticó en varias ocasiones, quizás por no estarse al tanto de la vigencia del criterio de mediano y largo plazo en su accionar, por no haber conseguido avances de importancia en la estabilidad de precios. Se argumentaba que habría sido posible avanzar con más rapidez en esta materia y a menudo se citaban las experiencias de otros países de la región, que aparecían logrando resultados más rápidos o espectaculares que los de Chile en el control de la inflación. Frente a dicha crítica cabe señalar que sí hubo avances notables en el control y reducción de la inflación. En efecto, después de alcanzar 27.3% en 1990, el ritmo de crecimiento de los precios cayó sistemáticamente, a valores casi idénticos a los de las metas programadas de inflación. En 1996 la inflación fue de 6.6%, muy similar a la meta establecida de 6.5% a fines de año. Por otro lado, la indexación, aunque tiene aspectos positivos, hace demasiado costosa —en términos de producto y empleo— la reducción abrupta de la inflación. Por ello es que se prefirió atacar la inflación con una estrategia gradual, sobre una base consistente y segura. Cabe también destacar que en Chile no se utilizó el tipo

de cambio con fines antiinflacionarios. Por cierto, si se lo hubiera utilizado se habría avanzado más rápidamente en la reducción de la inflación, pero lo más probable es que los beneficios de corto plazo de esa estrategia se hubiesen visto contrarrestados por los costos que se producirían en plazos más largos. La dolorosa experiencia de principios de los años ochenta era algo que el Banco Central de Chile no estaba dispuesto a repetir. Tal como quedó demostrado en esa oportunidad, la utilización del tipo de cambio para lograr mejores resultados antiinflacionarios es una política que la mayor parte de las veces tiende a volcarse en algún momento en contra de la consecución del objetivo buscado.⁹

En tercer lugar, la experiencia ha demostrado que la política monetaria opera con rezagos sobre el curso de la economía: para un país como Chile, las medidas en este campo deben adoptarse teniendo en cuenta sus efectos en los siguientes seis a dieciocho meses.

Finalmente, en diversas ocasiones entran en contradicción las conductas de agentes cuyos horizontes son de muy corto plazo, con los elementos que definen las condiciones de equilibrio y desarrollo de mediano y largo plazo. Por ejemplo, la lógica financiera, que las más de las veces es de cortísimo plazo, puede entregar señales y determinar precios que induzcan al sector transable de la economía a adoptar erróneas decisiones de inversión y de asignación de recursos. Asimismo, horizontes temporales cortos, típicos de algunos medios de opinión o de sectores específicos de actividad, pueden afectar las expectativas y las decisiones de inversión e incluso las opciones de política de la autoridad, mediante señales y precios incorrectos desde una perspectiva de desarrollo de mediano y largo plazo. Así, nuevamente se justifica la visión de mediano y largo plazo del Banco Central, la que contribuye a corregir o al menos a limitar el efecto distorsionador de un excesivo cortoplacismo en las conductas de los agentes económicos.

3. Prudencia y gradualidad

El Banco Central es una institución que por la propia definición de sus objetivos —velar por la estabilidad de la moneda y por el normal funcionamiento de los pa-

⁹ En efecto, tarde o temprano la apreciación de la moneda se hace insostenible, se generan efectos laterales, costosos y complejos, en otras áreas claves de la economía, como la pérdida de competitividad y el deterioro del sistema bancario, y/o se termina en una devaluación, lo que anula completamente los avances antiinflacionarios.

gos internos y externos— debe ser muy prudente. Cualquier decisión tomada en forma apresurada y sin una evaluación previa de sus efectos puede y suele tener consecuencias muy dañinas para la marcha de la economía.

Por su parte, el criterio de operar sobre horizontes de mediano plazo también sugiere reaccionar con prudencia frente a las variaciones coyunturales que presentan indicadores aislados. Las decisiones de política monetaria y cambiaria deben basarse en la tendencia de un conjunto amplio de indicadores, y no en datos puntuales de uno o dos meses. En términos concretos, las medidas de política que adoptó el Banco Central de Chile no surgieron de reacciones apresuradas ante los indicadores de un mes o de un período en particular o ante cifras aisladas, por muy espectaculares que éstas fueran. Al respecto, es importante aclarar que las fluctuaciones mensuales que presentan por ejemplo el Índice Mensual de Actividad Económica (IMACEC) o el propio Índice de Precios al Consumidor (IPC), constituyen sólo un par de antecedentes más, y adquieren su verdadera relevancia cuando se les utiliza no en forma aislada, sino en términos de su tendencia y en conjunto con otros indicadores complementarios, como el curso del empleo, de los salarios, del tipo de cambio, del gasto, y de la balanza comercial y de pagos.¹⁰

Conforme a este criterio, el Banco Central debe avanzar sobre bases sólidas, lo que no significa reaccionar tardíamente. Por el contrario, lo que es de gran importancia, el instituto emisor siempre intentó tomar medidas anticipándose a la inflación y no esperando a que ésta se manifestara abiertamente. En efecto, como la inflación se presenta con rezagos, el Banco Central debe estar atento a los signos incipientes de presiones inflacionarias y actuar con firmeza para prevenirlas y neutralizarlas lo más pronto posible. Así, no es prudente y sería ineficiente postergar ciertos ajustes en espera de que los desequilibrios se vean reflejados en la propia tasa de inflación. A esas alturas la inercia que se introduce a través de los reajustes nominales de salarios y precios, unida a la pérdida de credibilidad sobre el compromiso antiinflacionario de las autoridades, hacen que se necesite una dosis de ajuste más fuerte para lograr los mismos resultados sobre la inflación,

pero con costos bastante más elevados en términos de empleo y actividad económica.

En consecuencia, las reacciones de la autoridad monetaria deben ser oportunas, pero nunca apresuradas. En ocasiones se criticó al instituto emisor por no reaccionar de inmediato frente a determinadas señales del mercado. La verdad es que la mayoría de las veces habría sido un error del Banco Central reaccionar ante un fenómeno coyuntural, que tiene alta probabilidad de revertirse en el futuro. Una conducta de esa naturaleza sólo induciría a tener que adoptar, en breve lapso, decisiones en un sentido y luego en otro contrario, con lo cual sólo se terminaría agregando más “ruido” a la economía y generando efectos adversos sobre el nivel de actividad, la inversión y el empleo.

De otro lado, la experiencia histórica chilena, así como la de varios países latinoamericanos, indica que las medidas muy drásticas o de *shock* se justifican fundamentalmente en presencia de situaciones críticas o de coyunturas muy particulares, como una inflación muy elevada y descontrolada o un déficit fiscal creciente, o para lograr un significativo vuelco en las expectativas. Sin embargo, el impacto de las políticas del Banco Central es tan grande y tiene tantas repercusiones en distintos sectores económicos que como regla general se debe ser muy prudente y avanzar de manera gradual en la adopción de ellas. Por la misma razón es preciso evaluar sistemáticamente cuáles son sus efectos directos y laterales. Es en este sentido que la gradualidad y la prudencia son muy buenos rectores para la toma de decisiones, toda vez que permiten ir corrigiendo situaciones en forma no traumática. Más concretamente, no debiera tener interés el Banco Central en mostrar resultados espectaculares que el menor imponderable pudiera revertir. Por el contrario, parece más adecuado preferir avances más pausados, pero sobre bases estables y sólidas, donde lo que se logre quede firmemente consolidado.

Es importante hacer hincapié en la acepción de gradualidad al describir la política antiinflacionaria, puesto que pudiendo parecer deseables avances más significativos y rápidos en esta materia, ellos pueden llegar a tener un costo demasiado alto en términos de empleo y producción, sobre todo en casos como el chileno, donde las prácticas de indexación (en función de la inflación pasada) son generalizadas y se extienden a las más diversas transacciones. Así, al igual que en otras materias, en el tema antiinflacionario se privilegió una estrategia gradual, pero fundada en bases sólidas y permanentes. Esto permitió que los avances logrados fueran y se percibieran bien cimentados y que

¹⁰ Cabe destacar, asimismo, que este criterio de prudencia y gradualidad no sólo es útil para entender la política monetaria y cambiaria del Banco Central de Chile durante los años noventa, sino también para comprender su estrategia en relación con la apertura de la cuenta de capitales.

no debieran revertirse en el futuro. Por lo demás, y puesto que la propia estrategia antiinflacionaria se insertó en el criterio del equilibrio macroeconómico global, la economía chilena no presentó ningún desequilibrio de magnitud que hubiese hecho temer un desborde inflacionario en el futuro previsible. Obsérvese asimismo que una política de reducción de la inflación que sea gradual y sostenida permite que, a medida que el instituto emisor va ganando credibilidad, los contratos y las expectativas incorporen las metas de inflación descendente establecidas por el Banco Central, minimizando los riesgos de generar desequilibrios en otros mercados y consolidando la permanencia en el tiempo de los avances obtenidos.

Cabe destacar que con ese enfoque gradual se logró algo muy significativo: consolidar la inflación en un rango no visto en Chile en décadas. En efecto, en las últimas dos oportunidades en las que el país alcanzó un nivel de inflación similar, aunque algo superior al registrado a mediados de los años noventa, los desequilibrios acumulados fueron tales que en pocos meses todo lo ganado se perdió dramáticamente. Uno de estos episodios se dio en 1981, cuando luego de la fijación del tipo de cambio la inflación llegó a 9.5%; en esa ocasión el desequilibrio externo fue tal que al año siguiente hubo que devaluar y la inflación aumentó a más de 20%. El otro episodio, más reciente, ocurrió a fines de los años 80, cuando luego de llegar a menos de 13% en 1988, la inflación volvió a acelerarse en 1989 debido al fuerte incremento del gasto acumulado en los años previos. Lo importante, en consecuencia, es alcanzar una reducción permanente y sostenida de la inflación, y no reducirla uno o dos años para que luego se reacelere. De hecho, en el período 1992-1996 se alcanzó una tasa de inflación media anual de 9.7%, que es la menor tasa registrada para un quinquenio desde hace más de medio siglo en Chile, debiendo destacarse que dicho logro antiinflacionario se dio en un entorno de fuerte pero sostenible dinamismo de la actividad económica, y de sólidas cuentas externas.

El criterio de gradualidad, unido al del horizonte de mediano y largo plazo, también se refleja en la estrategia de apertura de la cuenta de capitales. Tal como se analiza más adelante, el Banco Central avanzó significativamente en esta materia en los últimos años. Sin embargo, algunos analistas sostienen que el avance debió haber sido aún más rápido, llegándose incluso a sugerir una apertura financiera total en forma inmediata e indiscriminada. El problema de una apertura apresurada es que suele generar trastornos graves en

la economía, entre otros, bruscas alteraciones en el tipo de cambio real o problemas en el sector financiero. Sin ir más lejos, cabe recordar las experiencias de apertura indiscriminada de la cuenta de capitales que se llevaron a cabo en algunos países latinoamericanos a fines de los años setenta, y otras más recientes, previas a la crisis de México de fines de 1994, y que terminaron en su gran mayoría en estruendosos fracasos y con una cuenta de capitales más cerrada en la práctica que al inicio de la experiencia.

Con este argumento se intenta destacar que, siendo deseable una creciente y decidida inserción en los mercados financieros internacionales, el éxito del proceso depende en buena medida de que su modalidad, velocidad y selectividad sean apropiadas para que no se generen mayores trastornos en la economía nacional, razón por la cual la apertura financiera debe ser llevada a cabo en forma prudente, cuidadosa y gradual.

4. El papel del mercado en la determinación de precios claves

En la economía existen ciertos precios claves que es fundamental determinar en forma correcta, es decir, de manera que reflejen las verdaderas condiciones de oferta y demanda, que son aquéllas de carácter más estructural. Los principales precios son los salarios, la tasa de interés, el tipo de cambio y los precios de determinados activos, especialmente los bursátiles y del sector inmobiliario. Los dos precios claves en los cuales el Banco Central tiene mayor injerencia son el tipo de cambio y la tasa de interés. Si estos precios están desalineados respecto de sus determinantes fundamentales suele producirse un grave daño para el sistema financiero y para la vigencia de los equilibrios macroeconómicos básicos.

Existen importantes precedentes, especialmente en América Latina, de precios claves distorsionados que se tradujeron posteriormente en grandes crisis. Por lo general, uno de los primeros sectores afectados ha sido el financiero. Así por ejemplo, legislaciones, supervisiones o regulaciones inadecuadas para el sistema financiero han producido lo que se conoce como los problemas de "riesgo moral" y de "agencia", que contribuyen a que prevalezcan tasas de interés anormalmente altas. Dichas tasas de interés, aunque son de mercado, no son de equilibrio ni sostenibles en el tiempo, y terminan por minar la capacidad de pago de los deudores del sistema financiero. Lo sucedido en Chile en la segunda mitad de los años setenta es ilustrativo en esta materia. No son pocos quienes atribuyen la

crisis financiera de esa época a tasas de interés reales extraordinariamente elevadas, que aun siendo de mercado, no pudieron ser soportadas indefinidamente por el sistema. En casos como éste la política monetaria se torna muy ineficiente, a la vez que la fragilidad del sistema bancario se exagera, poniendo en peligro los logros macroeconómicos.

Algo similar puede ocurrir con el otro precio clave anteriormente mencionado: el tipo de cambio. La fijación de un tipo de cambio excesivamente depreciado, o una apertura indiscriminada o muy rápida de la cuenta de capitales, suele traducirse en un fuerte endeudamiento externo, por lo general de corto plazo, y en una moneda interna excesivamente apreciada. Cuando la situación debe revertirse —para hacer frente al servicio de dicha deuda— los efectos suelen ser traumáticos: hay fuertes caídas de los salarios reales y del empleo y/o se afecta la liquidez y solvencia del sistema financiero, todo lo cual pone en jaque los equilibrios macroeconómicos. De otro lado, los efectos sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos de una moneda interna excesivamente apreciada tornan al país muy vulnerable a cualquier perturbación externa negativa o a cambios en las expectativas de los acreedores e inversionistas internacionales.

En síntesis, los precios claves distorsionados pueden producir graves crisis tanto en el sistema financiero como en la mantención de los equilibrios macroeconómicos.

V

Las políticas del Banco Central¹¹

1. La política monetaria

La política monetaria del Banco Central de Chile se basó en el control de las tasas de interés reales¹² de

¹¹ El control de la demanda agregada, que es el fundamento central de la estabilidad macroeconómica, necesita de la coordinación entre la política fiscal y la política monetaria. Más aún, esa coordinación debe ir más allá de no monetizar los déficit públicos, debiendo abarcar también el control del crecimiento del gasto público en el mediano plazo y el diseño de una política fiscal y tributaria explícitamente contracíclica. Sin embargo, el tratamiento de los aspectos de coordinación de ambos ámbitos de política y los detalles de la política fiscal del período excede los alcances del presente artículo. Su omisión del mismo es un reconocimiento de su importancia, pues obligaría a un tratamiento equivalente al que se da a las políticas del Banco Central.

Esto no significa que las autoridades deban intervenir constantemente en estos mercados. Más bien debiera ocurrir lo contrario, es decir, disminuir la intervención oficial al mínimo posible, o sólo cuando se está produciendo un desequilibrio de corto plazo importante, y establecer los mecanismos que permitan ejercer una regulación y supervisión adecuadas al amparo de las cuales el mercado se desenvuelva más libre y eficientemente.

Teniendo presente lo anterior, cabe destacar que uno de los objetivos explícitos del Banco Central fue dar un papel cada vez mayor al mercado en la determinación de estos precios macroeconómicos claves. Esto, por cuanto a medida que los mercados financiero y cambiario chilenos se desarrollan, profundizan y se hacen más sofisticados, menores son las fallas del mercado en la determinación de dichos precios. Aquí se inscriben, por ejemplo, la ampliación de la banda de fluctuación del tipo de cambio, la flexibilización de las operaciones cambiarias que pueden realizar los bancos y el desarrollo de mecanismos privados para cubrirse de riesgos cambiarios; y en el ámbito monetario-financiero, la creciente modalidad de licitación de pagarés del Banco Central, de modo que en la actualidad el Banco Central concentra el grueso de su política monetaria en el manejo directo de la tasa de interés a un día, mientras que el mercado es un actor cada vez más preponderante en la determinación de tasas de interés para plazos mayores.

corto plazo en un nivel coherente con la meta de inflación. El fundamento de esta política radica en la influencia de las tasas de interés sobre el ritmo de expansión del gasto agregado.

Para alcanzar un objetivo nominal como la estabilidad de precios se requiere que la política monetaria disponga de algún "ancla" nominal. Dos de las anclas más utilizadas son el control de algún agregado monetario y el uso del tipo de cambio nominal. En el caso chileno se descartó la primera por no encontrarse un vínculo estable y predecible entre agregados mo-

¹² Debido a la indexación de la economía chilena, se utilizó una tasa de interés real, es decir, ajustada por la tasa de inflación.

netarios nominales y el gasto o el ingreso nominal, debido principalmente a la inestabilidad de la demanda de dinero de corto plazo. En esas circunstancias, establecer metas intermedias fijas sería ineficiente para alcanzar un determinado objetivo y, además, generaría grandes fluctuaciones de la tasa de interés, lo que afectaría a la inversión y a la actividad económica. El uso del tipo de cambio nominal como ancla monetaria ha demostrado ser, en distintas experiencias internacionales, un instrumento muy riesgoso, que suele acarrear grandes costos en términos de empleo y pérdida de competitividad externa. Por lo general, los logros anti-inflacionarios conseguidos con este instrumento son transitorios, como se vio en Chile a comienzos de los años ochenta; en efecto, la excesiva apreciación de la moneda local perjudica el logro del equilibrio externo, generándose una devaluación que termina anulando, cuando no revirtiendo, los avances logrados en la reducción de la inflación. Además, un ancla de esta naturaleza impone una excesiva rigidez en el diseño y la formulación de la política económica general.

La inestabilidad en la relación entre estos objetivos intermedios y el objetivo final de la inflación controlada llevó al Banco Central a centrar su acción directamente en el objetivo final: la meta de inflación. En efecto, el ancla nominal de la política monetaria fue la meta explícita de inflación, anunciada anualmente en la presentación del Banco Central ante el Senado. La trayectoria anual de la meta de inflación fue decreciente, y su valor se fijó de común acuerdo con el Ministerio de Hacienda, en función de avanzar hacia la estabilidad de precios, pero sin sacrificar la actividad económica, el empleo u otras variables macroeconómicas claves, como el ahorro y la inversión, el equilibrio externo o la estabilidad y solvencia del sistema financiero.¹³

El rol de la meta de inflación como hilo conductor de la política le permitió al Banco Central desarrollar una acción preventiva y oportuna, basada en toda la información disponible, que se calibraba directamente en función de la evolución misma de la inflación subyacente o de tendencia. La contrapartida de la flexibilidad otorgada por la estrategia que tiene un objetivo final de inflación, sin objetivos intermedios de políti-

¹³ Dicha política obliga a la autoridad monetaria, cuando enfrenta una perturbación inesperada o cuando la inflación efectiva se desvía significativamente de la meta, a efectuar cuando la oportunidad lo requiera y con la fuerza necesaria, las modificaciones que se precisen para enfrentar esas situaciones y poder cumplir con la meta de inflación.

ca monetaria, es que ella requiere de gran credibilidad. Cabe destacar que si bien el Banco Central no estableció objetivos intermedios explícitos, siempre se mantuvo vigilante ante los primeros indicios de desequilibrios macroeconómicos; en particular, de las desviaciones de los niveles y de la tasa de crecimiento entre el gasto interno y el PIB efectivo, de un lado, y entre el PIB efectivo y el potencial, del otro.

La brecha entre el crecimiento del gasto interno y el crecimiento del PIB es una señal de la evolución futura de las cuentas externas del país. Si el crecimiento del gasto es más rápido, indica una acentuación del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Dependiendo del punto de partida inicial, de la evolución de los términos del intercambio y del objetivo de equilibrio externo, dicho deterioro puede no ser motivo de mayor preocupación. Sin embargo una discrepancia significativa y duradera es más que una señal de alerta respecto al incumplimiento del objetivo de equilibrio externo y a la necesidad de realizar un ajuste.

Por su lado, la brecha entre el PIB efectivo y el potencial anticipa quiebres en el componente interno de la tendencia inflacionaria, aun cuando el rezago y la magnitud de dicha relación sea variable. Naturalmente, para determinar esta brecha es preciso disponer de alguna forma de estimación del PIB potencial.¹⁴

Tampoco es posible ignorar la contribución asociada a la existencia de determinadas condiciones que aseguran el funcionamiento apropiado de una economía de mercado y que tienen un efecto positivo en la productividad.¹⁵

No obstante, no debe perderse de vista que la brecha del producto, es decir, la diferencia entre el PIB efectivo y el PIB potencial, es sólo uno de los factores determinantes de la inflación. En todo caso, aquí cabe distinguir entre tasas de crecimiento y niveles del producto. La inflación depende, principalmente, de los niveles del producto, o en otros términos, es la diferencia entre el PIB efectivo y el PIB potencial la que

¹⁴ Para ello se estima una función de producción, en la cual el acervo físico de capital es sin duda un elemento importante y que viene a reflejar la existencia de una estrecha correlación entre el crecimiento económico y el nivel de la tasa de inversión. Esto no significa postular una relación lineal simple entre crecimiento e inversión, ni desconocer que hay otros elementos en aquella función, como la tecnología, la fuerza laboral y su calificación.

¹⁵ En efecto, como es bien sabido, la existencia de precios que reflejen adecuadamente las condiciones de escasez relativa, la competencia, la apertura de la economía, etc., son, entre otros, importantes factores que permiten elevar los niveles de productividad y, en consecuencia, el nivel —y probablemente también la tasa de crecimiento— del PIB potencial.

ejerce presión sobre los precios. Esto no deja de tener importancia, por cuanto si un país se encuentra, en un determinado momento, con un nivel de producto que está significativamente por debajo de su potencial, es posible que crezca a tasas superiores a las de crecimiento del producto potencial, disminuyendo así la brecha del producto, sin que esto se traduzca en mayores problemas inflacionarios.¹⁶

En cuanto a la implementación de la política monetaria, la brecha del producto fue uno de varios indicadores, aunque no por ello de menor significación. En efecto, hay otros indicadores que también deben ser ponderados al momento de tomar una decisión sobre política monetaria. En el caso de Chile se utilizaron, entre otros, indicadores del mercado laboral (incremento nominal y real de salarios, estrechez del mercado, etc.); evolución de los agregados monetarios (tasas de crecimiento de M1, M2, etc.); información de créditos (tasas de crecimiento de los préstamos de consumo, de los créditos hipotecarios, del crédito total del sector privado, etc.); indicadores del gasto agregado (ventas industriales, importaciones, consumo privado); trayectoria de la inflación y de algunos precios (tipo de cambio, precios del sector no transable, etc.). De esta manera, si por ejemplo el país se viera afectado por un fenómeno recesivo, pero al mismo tiempo las demandas salariales siguieran subiendo, la política monetaria no debería relajarse hasta que tales presiones de costo hubiesen desaparecido. Lo mismo sería válido si otros indicadores, como los recién mencionados, no estuvieran en línea con los objetivos del Banco Central en materia de estabilidad de precios. En síntesis, lo que se quiere destacar es que la brecha del producto no es el único determinante de la inflación.

Un problema con el enfoque recién reseñado surge cuando hay señales mixtas. Teóricamente, un aumento de la brecha del producto debería ir acompañado de otros elementos que mostraran, también, una caída en las presiones inflacionarias. Esto se debe a que un crecimiento económico bajo reduce el ritmo de crecimiento de la demanda tanto de dinero como de crédito. De igual modo, como la demanda en el mercado laboral disminuye, debieran decrecer también las presiones salariales. Esto es lo que en teoría cabría esperar: tener señales claras tanto para el corto como para el largo plazo. Sin embargo, en la práctica la po-

lítica monetaria es bastante más compleja y no se puede esperar el largo plazo para tener señales que no sean ambiguas. Más aún, la existencia de señales mixtas es la regla y no la excepción. Por ejemplo, la recuperación de una economía puede ser un hecho de relativa inminencia pero distar aún de reflejarse en el producto o en otras mediciones de la actividad económica. En ese caso, si la autoridad monetaria sobre-reacciona a la brecha del producto, podría estar incubando o potenciando problemas de inflación en el futuro. Con esto se quiere subrayar que si bien la brecha del producto es un indicador importante, no debe asignársele una ponderación desmedida y menos aún considerársele como el objetivo final de la política monetaria. Nuevamente lo que está en juego aquí es la credibilidad del Banco Central. Para mantenerla, es imperioso que éste muestre un fuerte compromiso con su meta principal: la estabilidad de precios.

De otro lado, cabe formular algunas precisiones sobre el bien conocido tema del sentido de oportunidad (*timing*) en política monetaria. Se han señalado ya algunas de las razones de por qué asignar una ponderación desproporcionada a la brecha del producto puede resultar inadecuado en términos del objetivo de la estabilidad de precios. Otra razón para ello está relacionada con la habilidad para escoger el momento oportuno. La información sobre la evolución de la actividad económica tiene rezagos significativos y se conocen las limitaciones de que adolecen los principales indicadores. Además, existen rezagos entre el momento en que se aplican medidas de política monetaria y el momento en que ellas generan efectos. Por lo tanto, las autoridades monetarias siempre enfrentan el riesgo de sobre-reaccionar —en una recesión, por ejemplo— si no ven antecedentes que muestren una recuperación. En estos casos la prudencia aconseja emplear otros indicadores para confirmar o desmentir una eventual reactivación. La impaciencia en este sentido, reflejada en un estímulo monetario adicional por parte del Banco Central, podría desembocar finalmente en mayores presiones inflacionarias. Lo contrario ocurriría en épocas de auge: si la desaceleración ya ha sido inducida, una mayor restricción monetaria la agudizaría. En resumen, es fundamental que la política monetaria intente ser anticipatoria y preventiva y que las autoridades monetarias tengan siempre presente la existencia de rezagos y que una acción tardía puede terminar ampliando el ciclo económico en lugar de suavizarlo.

En cuanto a la ejecución de la política monetaria, a mediados de 1995 se modificó la forma en que ésta había operado por más de una década. En efecto, con

¹⁶ Este es uno de los factores que explica lo ocurrido en Chile durante la segunda mitad de los años ochenta, en que el punto de partida del PIB fue muy bajo debido a la profunda recesión de comienzos de dicha década.

miras a utilizar instrumentos más flexibles y eficientes, el Banco Central dejó de fijar directamente la tasa de interés de los documentos del Banco Central a 90 días y concentró la política en la tasa de interés a un día.¹⁷ Los propósitos de estas medidas fueron, de un lado, otorgar una mayor participación al mercado en la determinación del precio de todos los documentos emitidos por el Banco Central, y no sólo de la tasa de interés de los documentos de mediano y largo plazo; de otro, regular en mejor forma la liquidez y evitar que las expectativas en torno a posibles cambios en la tasa de interés de documentos a mayor plazo del Banco Central distorsionaran las operaciones del mercado interbancario. De hecho, la utilización de la tasa de interés a un día como principal instrumento monetario ha sido probada como una manera eficaz de minimizar la influencia de las expectativas de ganancias o pérdidas de capital y como una herramienta eficiente en los países con mercados financieros más desarrollados. Por lo demás, la medida era coherente con la creciente integración financiera de la economía chilena, permitiendo una forma más flexible de hacer política monetaria. En efecto, por la interrelación de las tasas de interés internas y externas es aconsejable eliminar rigideces que incentiven movimientos indeseados de recursos financieros y que impidan que los ajustes puedan realizarse de manera más compartida entre el tipo de cambio y las tasas de interés, lo que significa un manejo menos complicado y más eficiente de la política monetaria.

En síntesis, la nueva modalidad de política monetaria es más eficaz, permitiéndole al Banco Central mayor iniciativa, flexibilidad y frecuencia de los movimientos de las tasas de interés cortas, las que a su vez afectan al resto de las tasas, que son determinadas cada vez más por el mercado; lo anterior permite un mayor control de las condiciones de liquidez para influir sobre el curso del gasto agregado y de la inflación. En esas condiciones, el impacto y la volatilidad derivada de las perturbaciones que afectan a la economía chilena se distribuyen equilibradamente entre movimientos del tipo de cambio, de las tasas de interés y de las reservas internacionales, y la recomposición de cartera.

¹⁷ Como complemento de la política de tasas, el Banco Central llevó a cabo un importante cambio en la determinación de las condiciones de liquidez de la economía, permitiendo que el mercado desempeñara un papel cada vez mayor en la determinación de las tasas de interés de mediano y largo plazo y alargando el período de madurez de la deuda pública interna.

2. La política cambiaria

Luego de haberse renovado el acceso al financiamiento externo voluntario en los años noventa, la experiencia de comienzos del decenio anterior previno a la autoridad económica en contra de basar la lucha antiinflacionaria en un solo instrumento, como el tipo de cambio. Dicha práctica puede conducir a graves desequilibrios macroeconómicos y por lo tanto al fracaso. Asimismo, se ha visto que el intento de forzar el valor del tipo de cambio real a un nivel alto también está destinado al fracaso si la política cambiaria no va acompañada de políticas macroeconómicas extremadamente austeras, lo que puede llevar a sacrificar capacidad de crecimiento futuro, por el impacto adverso que dicho contexto suele tener sobre la inversión.¹⁸ Por lo mismo, un tipo de cambio real artificialmente alto también carece de sentido, excepto en coyunturas críticas. En consecuencia, la política cambiaria del primer quinquenio de los años noventa intentó evitar desviaciones importantes que pudieran alejar el tipo de cambio de mercado de su trayectoria de equilibrio de mediano y largo plazo.¹⁹

En el primer quinquenio de los años noventa la economía chilena se encontraba en una fase de desarrollo distinta de la que existió en décadas anteriores. Su reinserción estructural en la economía internacional se hacía cada vez más evidente, tanto en lo financiero como en materia de comercio real. El sector exportador se iba diversificando y ampliaba de manera importante su cobertura de productos y de mercados. La economía estaba mucho más abierta y los aranceles

¹⁸ Con posterioridad a la crisis de 1982, Chile enfrentó una fuerte restricción externa provocada principalmente por el cese de la entrada de capitales voluntarios. Ello hizo indispensable un tipo de cambio real suficientemente alto que, mediante el estímulo a las exportaciones y actividades sustitutivas de importaciones, permitiera generar las divisas requeridas. Las políticas fiscal y monetaria de la época se orientaron fundamentalmente a lograr un tipo de cambio real "alto", lo que se logró en buena medida debido al elevado desempleo, que hizo posible una baja en los salarios reales. De otro lado, si bien el gasto se mantuvo en un nivel moderado para evitar la espiral inflacionaria que podían provocar las devaluaciones, no se logró avanzar en materia antiinflacionaria.

¹⁹ No puede pretenderse que el Banco Central fije el tipo de cambio real en una economía como la chilena de los años noventa. En efecto, el creciente proceso de integración comercial y financiera, la volatilidad de los términos del intercambio, los cambios en la clasificación del riesgo-país, la inversión en el sector productor de bienes transables y el desigual desarrollo tecnológico de los sectores de bienes transables y no transables llevan a que el tipo de cambio real de equilibrio varíe. Esto significa que a medida que se van generando estos cambios estructurales, se modifica el tipo de cambio real que asegura el equilibrio externo, y el Banco Central debe permitir el necesario ajuste.

continuaban bajando. La inversión extranjera hacia y desde Chile se incrementaba a niveles muy elevados. Además, todos los indicadores de solvencia externa mejoraban notablemente, a la vez que el riesgo-país y la vulnerabilidad externa disminuían en forma significativa. Así, en ese nuevo entorno, la política cambiaria también se adaptó.

En efecto, durante el primer quinquenio de los años noventa la formulación y ejecución de la política cambiaria tuvo como objetivo principal complementar a las políticas fiscal y monetaria para el logro del equilibrio externo de la economía en el mediano plazo. Para ese fin se procuró dar lugar a un flujo de ahorro externo que complementaría las fuentes internas en el financiamiento de la inversión, lo que significó buscar un déficit de cuenta corriente de la balanza de pagos de 3 a 4% del PIB, de carácter estructural o de tendencia, como una manera de materializar el objetivo legal del normal funcionamiento de los pagos externos.²⁰ La razón para sostener dicho rango radica en que un ahorro externo menor no es adecuado para un país como Chile: éste requiere una contribución externa a su ahorro interno para financiar una alta tasa de inversión y, de otro lado, la ocurrencia en la cuenta corriente de la balanza de pagos de déficit permanentemente superiores a ese rango podría poner en peligro la solvencia de la economía chilena. En síntesis, se deseaba evitar un endeudamiento externo a niveles tales que pudiese aumentar la vulnerabilidad de la economía nacional frente a perturbaciones inesperadas.²¹

²⁰ Por supuesto que el rango mencionado, de 3 a 4% del PIB, no debe tomarse en forma rígida. De hecho, en algunos años pueden producirse situaciones transitorias que lleven a un nivel superior o inferior al indicado. Por ejemplo, en 1992 y 1994 el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos fue muy inferior al rango mencionado, e incluso hubo un pequeño superávit en 1991 y 1995. Por otro lado, en 1993 y 1996 la perturbación que afectó al precio de los principales productos de exportación fue de tal magnitud que el déficit en cuenta corriente superó levemente la cota máxima de 4%. En consecuencia, lo importante no es el resultado de un año en particular, sino la tendencia que se observe en esta materia. En tal contexto, cabe reiterar que el tipo de cambio real de equilibrio es aquel que genera en el mediano y largo plazo los objetivos planteados para la cuenta corriente. Aquí está presente de nuevo el criterio de mediano y largo plazo, tan recurrente en la estrategia del Banco Central de Chile durante la primera mitad de los años noventa.

²¹ Dicha vulnerabilidad ha sido disminuida en forma notable. Por ejemplo, en 1993, a pesar de ser un año muy negativo en términos del precio de las exportaciones chilenas, la economía creció más de 6% sin que se generaran presiones inflacionarias ni de devaluación. Cabe destacar que históricamente la economía chilena estaba acostumbrada a sufrir severas recesiones, acompañadas de devaluaciones e incrementos en la inflación, cada vez que había una perturbación externa de cierta magnitud.

Un segundo objetivo de la política cambiaria fue enfrentar las fluctuaciones transitorias de corto plazo del tipo de cambio para neutralizar en parte el efecto de la afluencia de capitales especulativos, que pueden dañar tanto el logro del equilibrio interno como del externo.

Simultáneamente, la política seguida permitió llevar adelante gradualmente el proceso de fortalecimiento del peso chileno, evitándole ajustes traumáticos y dándole tiempo al sector empresarial para incrementar su productividad y reacomodarse en la nueva situación, a fin de mantener el dinamismo del sector exportador.

En la aplicación de la política cambiaria descrita sobresalen tres elementos fundamentales:

i) la existencia de una amplia banda anunciada de flotación; ii) el paso de la banda a una canasta de monedas, al diferencial de inflación interna e internacional y, posteriormente, a una apreciación tendencial del peso chileno; y iii) la posibilidad de intervenciones del Banco Central al interior de la banda, a través del denominado mecanismo de "flotación sucia".²²

La política cambiaria se llevó a cabo mediante un sistema de banda anunciada, dentro de la cual se posiciona el tipo de cambio de mercado. La amplitud de dicha banda se incrementó a $\pm 10\%$ en torno al centro de ella. Dicho centro, definido como el tipo de cambio "acuerdo", se determina sobre la base de una canasta de monedas,²³ cuyas ponderaciones reflejan la importancia relativa de las áreas del dólar estadounidense, el marco alemán y el yen japonés en las transacciones comerciales externas de Chile. Dicha paridad central se reajusta diariamente por la inflación interna del mes anterior menos una estimación de la inflación internacional relevante para Chile.²⁴ A fines de 1995 se incluyó un descuento adicional de 2% anual, sobre la base del diferencial de productividad de

²² El objetivo de estas intervenciones era aumentar o disminuir las fluctuaciones transitorias del tipo de cambio, pero no quebrar tendencias.

²³ La vinculación del peso a una canasta de monedas, en lugar de ligarlo sólo al dólar, permitió, de un lado, independizar en mayor medida la política monetaria chilena de la de los Estados Unidos, y, de otro lado, introducir mayor incertidumbre de corto plazo en el tipo de cambio peso/dólar (a diferencia del tipo de cambio peso/canasta), lo que era funcional al objetivo de desincentivar el arbitraje de tasas de interés.

²⁴ En consecuencia, la paridad central para la canasta se anuncia con un mes de anticipación, para todos los días del mes siguiente, mientras que la paridad central peso/dólar, peso/marco y peso/yen se anuncia diariamente, en la medida que se conocen las paridades de las principales monedas en los mercados internacionales.

Chile con sus principales socios comerciales, lo que implicaba una progresiva apreciación del peso, la que respondió a cambios estables de la inserción de la economía chilena en la internacional.²⁵

La justificación del mecanismo de banda cambiaria en torno a una paridad central radica en el convencimiento de que el tipo de cambio de equilibrio de largo plazo es un concepto dinámico, al cual hay que darle cierta flexibilidad, y también de que los agentes económicos no cuentan en todo momento con la adecuada información y elementos de juicio como para determinar el tipo de cambio real de equilibrio. Esta visión lleva implícita la necesidad de que la autoridad proporcione cierta orientación respecto al nivel del tipo de cambio real que se estima coherente con el equilibrio externo de la economía en el mediano plazo: este es justamente el papel que desempeña el tipo de cambio "acuerdo", al centro de la banda cambiaria, por dos motivos principales. De un lado, porque el mercado, sobre todo cuando los flujos financieros de corto plazo son muy importantes, puede tender a un tipo de cambio real considerablemente alejado (un *outlier*) del de equilibrio a mediano y largo plazo. De otro lado, porque se postula que en la medida en que la economía se aleje en forma importante y por mucho tiempo del tipo de cambio real de equilibrio, se tenderán a producir desequilibrios mayores, con negativas consecuencias sobre el funcionamiento y desempeño de la economía.

También se estimó conveniente dar cierta estabilidad cambiaria al sector exportador. La dificultad de predecir con exactitud cuál es el tipo de cambio real de equilibrio, la probabilidad de que éste se desalinee respecto de los equilibrios macroeconómicos básicos y la necesidad de dar mayor autonomía y flexibilidad a la política monetaria, sobre todo dada la creciente inserción de la economía chilena en los mercados financieros internacionales, justifican la aplicación de una banda amplia de fluctuación. Ella permite además que, dentro de ciertos parámetros, el mercado desempeñe un papel más importante en la determinación de

la posición observada del tipo de cambio al interior de dicha banda, reflejando el criterio de gradualidad antes mencionado.

En el quinquenio estudiado se modificó la banda cambiaria en dos ocasiones, permitiendo de hecho una caída del tipo de cambio acuerdo. Ello se debió a la necesidad de adecuar el valor referencial del tipo de cambio de equilibrio de mediano y largo plazo a las nuevas condiciones estructurales en que se desenvolvía la economía chilena. En efecto, el Banco Central, enfrentado a una creciente afluencia de divisas proveniente tanto de una evolución muy favorable de las exportaciones como de una significativa afluencia de inversión extranjera y de financiamiento internacional, actuó con prudencia y modificó el centro y la amplitud de la banda sólo cuando estuvo convencido de que el tipo de cambio de equilibrio de largo plazo no estaba adecuadamente reflejado en el tipo de cambio acuerdo vigente. Así por ejemplo, el comportamiento registrado y previsible de las exportaciones no tradicionales, el monto del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, el incremento de la inversión extranjera hacia y desde Chile, junto a la creciente unificación cambiaria y liberalización de la salida de capitales, al mejoramiento de los indicadores de solvencia externa y a la profundización del mercado chileno de divisas, fueron los principales elementos que influyeron en la decisión de dar lugar a una gradual apreciación del peso chileno.²⁶

Cabe señalar que la apreciación real que registró el peso durante los años noventa, en torno al 4.5% anual, fue el resultado de un proceso de equilibrio que respondió a cambios estructurales experimentados por la economía chilena durante los últimos años, y no a una manipulación del tipo de cambio con el objeto de reducir artificialmente el ritmo inflacionario. Muy por el contrario, un objetivo prioritario de las políticas eco-

²⁵ En efecto, entre los años 1990 y 1996, el nivel de actividad económica en Chile se expandió a una tasa media anual de 6.8%, mientras que la producción mundial lo hizo en 3.1%. En ese mismo período, en Chile la productividad media del trabajo se elevó a una tasa media anual en torno al 4.7%, mientras que la productividad total de los factores creció alrededor de 2.3% anual. Como consecuencia del mayor crecimiento de la productividad, la competitividad internacional se incrementó, lo que en definitiva se tradujo en una expansión de las exportaciones y también en un fortalecimiento del peso chileno. El ajuste por diferencial de productividad en la regla cambiaria sugiere que esta situación continuará a futuro.

²⁶ Sin embargo, cabe mencionar que en los años noventa se dio una tendencia generalizada a la apreciación de las monedas de los principales países latinoamericanos, fenómeno del que no estuvieron ausentes varios países de Europa central y oriental, debido a causas de orden internacional. Entre ellas cabe destacar las tasas de interés relativamente bajas en los países industriales, el menor riesgo-país de los países que llevaron a cabo reformas estructurales de sus economías, así como las decisiones de importantes inversionistas institucionales de los países desarrollados de diversificar su cartera, internacionalizándose. Lo anterior significó un renovado impulso de la inversión extranjera directa en los sectores productivos y en la inversión de cartera, así como de la afluencia de financiamiento externo de más corto plazo hacia los países de la región. Todo esto contribuyó a la apreciación de las monedas latinoamericanas (con una interrupción, relativamente breve, derivada de la crisis mexicana de fines de 1994).

nómicas implementadas en ese período fue, precisamente, evitar una apreciación artificial del peso.²⁷

En efecto, la ya mencionada re inserción de Chile en la economía internacional; el comportamiento de sus exportaciones y de la cuenta corriente de la balanza de pagos; los fuertes aumentos en las diferencias de productividad, sobre todo del sector transable de la economía, en relación con los principales socios comerciales de Chile, y la sobredepreciación del peso en la segunda mitad de los años noventa (para enfrentar la aguda y extrema escasez de divisas de esa época), eran todos factores que apuntaban a la necesidad de permitir que el tipo de cambio reflejara la mayor fortaleza del peso.

Enfrentadas a dicha necesidad, las autoridades del Banco Central sostuvieron que la mencionada apreciación del peso era un reconocimiento a la consolidación de diversos cambios estructurales en la economía chilena durante los últimos años, los cuales implicaban que el tipo de cambio de equilibrio era inferior al valor vigente del tipo de cambio acuerdo. En términos más generales, los avances en la inserción comercial y financiera de Chile en la economía internacional justificaban una modificación del tipo de cambio de equilibrio de mediano y largo plazo. Entre los cambios estructurales que el instituto emisor mencionó como relevantes cabe destacar: la reducción de los niveles del endeudamiento externo relativo, de un promedio de 106% del PIB en el trienio 1985-1987 a 35% en 1994-1996; la acumulación de reservas internacionales, que en 1994-1996 duplicaron su valor como porcentaje de las importaciones de bienes y servicios respecto del trienio 1985-1987, llegando a representar en un año más de 15 meses de importaciones; el sostenido crecimiento de las exportaciones, que en términos reales en el trienio 1994-1996 alcanzaron un incremento medio anual de 11.6%, superior al ya elevado 9% registrado en 1985-1997; y, por último, el moderado nivel de ahorro externo que ha necesitado la economía chilena (1.7% del PIB en 1994-1996, inferior a la cota mínima establecida y muy inferior al 6.3% de déficit en cuen-

ta corriente de la balanza de pagos registrado en 1985-1987).

Por último, es fundamental comprender que el Banco Central resistió la presión a la baja del precio de la divisa mediante el uso de diversas medidas, entre las que destaca la masiva compra de reservas internacionales, que se analiza en la siguiente subsección.

3. La política de reservas internacionales

La política de reservas internacionales aplicada por el Banco Central durante el primer quinquenio de los años noventa tuvo dos objetivos principales:²⁸ de un lado, permitir una creciente integración de Chile a la economía mundial, sin mayores riesgos derivados de cambios en las economías de los principales países industriales ni de la volatilidad que suele caracterizar el comportamiento de algunos agentes acreedores internacionales;²⁹ de otro lado, mediante la adquisición o venta de divisas, neutralizar en parte el impacto de corto plazo de las entradas y salidas de capital sobre el tipo de cambio.

El primer objetivo se logró principalmente gracias a las cuantiosas reservas internacionales de Chile, uno de los determinantes para que éste fuera calificado como país de bajo riesgo para la inversión internacional; dicha calificación estimuló la inversión externa directa en el país, a la vez que redujo el costo del financiamiento externo ofrecido a Chile. Además, la significativa acumulación de reservas por parte del Banco Central en esos años³⁰ le otorgó a Chile una gran fortaleza externa, la que quedó de manifiesto sobre todo a comienzos de 1995, cuando la economía chilena se

²⁷ Comparaciones internacionales respecto de la apreciación real de la moneda chilena demuestran que el tipo de cambio real en Chile ha sido uno de los más estables y menos depreciados de América Latina, a pesar de haberse materializado entradas de capital a toda la región durante el primer quinquenio, previo a la crisis mexicana, de los años noventa. En efecto, de acuerdo a metodología uniforme del Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras la apreciación real de la moneda en el período 1990-1994 alcanzó en Chile a 13%, en Argentina a 63%, en Colombia a 21%, en México a 18% y en Brasil a 17%.

²⁸ También hubo avances muy importantes en el manejo de activos y pasivos internacionales, orientados a mejorar la posición financiera neta del Banco Central.

²⁹ Una elevada acumulación de reservas internacionales es una condición necesaria para que un país pequeño se integre sólida y eficazmente a la economía internacional, y parte de los costos de dicha acumulación puede interpretarse como la prima de un "seguro" para que dicha integración sea efectiva y no genere mayores sobresaltos.

³⁰ Mientras que a fines de los años ochenta las reservas internacionales alcanzaban para cinco meses de importaciones, en 1994 cubrían quince meses de compras externas. Asimismo, mientras en 1989 las reservas internacionales netas alcanzaban a un 10.5% del PIB, en 1994 fueron levemente inferiores a un 26% del PIB. Es importante señalar asimismo que, a nivel agregado, ni el sector público ni el sector privado no financiero tuvieron pasivos externos de corto plazo significativos, y que los pasivos externos netos de corto plazo de la banca fueron de alrededor de un 4% del PIB, por lo que la posición neta del país en cuanto a activos internacionales líquidos era muy sólida.

vio afectada mínimamente,³¹ y por muy corto tiempo, por las turbulencias de los mercados financieros internacionales con posterioridad a la crisis cambiaria mexicana de fines de 1994. Por último, la holgada situación de reservas internacionales permitió utilizar una parte de dichas reservas, sin comprometer la liquidez ni mucho menos la solvencia externa del país, para prepagar toda la deuda externa pendiente del refinanciamiento de la crisis de comienzos de los años ochenta, así como el saldo deudor con el FMI.³²

El segundo objetivo se logró mediante la adquisición o venta de divisas por parte del Banco Central, que se acompañó de una operación de mercado abierto que neutralizaba los efectos monetarios de las operaciones de cambio, lo que se conoce como intervenciones esterilizadoras en el mercado cambiario. De hecho, en el primer quinquenio de los años noventa la mayor parte del tiempo el tipo de cambio estuvo bastante cerca del piso de la banda, cuando no en el piso mismo. Más allá de las compras de divisas impuestas por la propia mecánica de la banda, la política del Banco Central fue esperar un tiempo prudencial para poder distinguir si la afluencia de divisas era de carácter más permanente o transitorio. Si prevalecía esta última hipótesis, ante una entrada de capitales de corto plazo que prontamente pudiera revertirse el Banco Central procedía a adquirir dichas divisas, acumulando reservas internacionales para reducir la volatilidad del tipo de cambio. Algo similar ocurría en el caso de una salida de capitales transitoria. De tratarse de una entrada o salida de capital más permanente, el Banco Central en muchas ocasiones intervino en el mercado cambiario, acumulando o desacumulando reservas, no con el objeto de contravenir de manera sistemática las fuerzas del mercado, lo que sería a la larga insostenible, sino que para hacer gradual en el tiempo el probable ajuste de precios relativos requerido.

La ya señalada apreciación del peso se produjo a pesar del significativo esfuerzo de acumulación de reservas internacionales que realizó el Banco Central:

³¹ Cabe señalar que si bien el Banco Central hizo esfuerzos significativos para aumentar la rentabilidad asociada a las reservas internacionales, no debe olvidarse que éstas no son mantenidas con un criterio exclusivo de rentabilidad, sino que también como una precaución ante perturbaciones externas inesperadas, a fin de tener suficiente liquidez internacional para enfrentarlas adecuadamente.

³² El prepago de deuda externa contribuyó a reducir el déficit asociado a la existencia de un diferencial de tasas de interés entre las reservas internacionales y la deuda externa, así como a mejorar aún más los índices de solvencia externa del país, reduciendo el riesgo-país y mejorando las condiciones de acceso del sector privado chileno al crédito internacional.

entre 1990 y 1996 el acervo de reservas internacionales se incrementó en 9 450 millones de dólares, lo que equivale a poco menos de 4% del PIB anual. Este acervo de reservas internacionales, que en términos relativos se ubicó entre los más altos del mundo, ha derivado en un costo patrimonial importante para el Banco Central,³³ pero sin duda contribuyó a una eficiente y fluida integración de Chile a la economía internacional, a atenuar el ritmo de apreciación del peso chileno y, dentro de la política de gradualidad comentada, a un reacomodo poco traumático del precio de los bienes transables en relación al de los bienes no transables de la economía chilena.

4. La política de cuenta de capitales de la balanza de pagos

En una economía pequeña y abierta como la chilena, una mayor integración financiera con el exterior reporta importantes beneficios que deben ser aprovechados. Entre ellos cabe mencionar la disponibilidad de ahorro externo para el financiamiento de la inversión; la absorción de choques transitorios en materia de términos de intercambio y la diversificación del riesgo y de las fuentes de ingreso nacional, todo lo cual permite suavizar la trayectoria del consumo y aprovechar mejor las ventajas comparativas a través de una más profunda inserción internacional del país.

Sin embargo, una mayor apertura financiera también conlleva riesgos que deben ser considerados. Hay costos permanentes y costos de transición. La pérdida de grados de libertad en el manejo de la política monetaria y los efectos desestabilizadores que pueden generar los movimientos de capital en una economía pequeña son costos permanentes de una mayor apertura financiera. Los riesgos asociados a la trayectoria del ajuste desde una cuenta de capitales históricamente cerrada³⁴ a una cuenta de capitales abierta súbitamente, son costos de transición.

³³ La intervención esterilizada del Banco Central le ha significado costos importantes, dada la mayor tasa de interés que debe pagar por la deuda interna que emite en relación al rendimiento que devengan los activos internacionales que adquiere. Al mismo tiempo, la apreciación real del peso ha deteriorado el valor real de estos activos denominados en moneda extranjera, incluido el crédito al fisco, en relación al de los pasivos internos del instituto emisor. Así, esta política ha tenido como efecto generar un mayor déficit cuasifiscal del Banco Central, el que ha sido conjurado mediante el correspondiente superávit fiscal.

³⁴ Históricamente los flujos de capitales desde y hacia Chile se encontraban muy restringidos. Tras el abandono de la convertibilidad del peso se instauraron masivos controles sobre las salidas de capital. Si bien a través del tiempo estos controles fueron modificados,

Las condiciones de acceso al financiamiento externo, que fueron muy restringidas para la región después de la crisis de la deuda, cambiaron rápida y significativamente en los años noventa. Una mejor percepción del riesgo-país, las bajas tasas de interés en los países industrializados y una expansión generalizada de los flujos de capital destinados a las llamadas economías emergentes, elevaron en forma significativa la oferta de fondos externos. En forma bastante repentina, países como Chile se encontraron en una situación en que la rentabilidad interna del capital superaba al costo externo de fondos, ajustado por el riesgo-país³⁵ y por los cambios en las expectativas respecto del tipo de cambio.

En el pasado esa situación podía mantenerse en el tiempo o cambiar sólo gradualmente, en la medida que la percepción del riesgo-país y la desconfianza en las monedas locales limitaban el arbitraje internacional de fondos. A comienzos de los años noventa, en cambio, un escenario de apertura financiera irrestricta habría incentivado la afluencia en poco tiempo de cuantiosos recursos financieros de corto plazo, desestabilizando el gasto, el precio de los activos y precios claves como la propia tasa de interés, los salarios y el tipo de cambio real.³⁶ El curso que seguiría la

economía, si se validara esa tendencia, es bien conocido. Dada la magnitud de los flujos, la primera etapa del proceso de transferencia es de auge, aumenta el precio de los activos y los salarios suben, se incrementan el consumo y la inversión, se aprecia el tipo de cambio y se abaratan las importaciones. Esta etapa es de difícil manejo macroeconómico, ya que es necesario contener las presiones inflacionarias que se generan en los mercados internos, y estar atentos para evitar la creación de burbujas financieras, que acentúan aún más el movimiento de precios fuera de su trayectoria de equilibrio así como la llegada de recursos financieros aún mayores. Sin embargo, la fase de expansión del ciclo siembra las semillas de la fase de contracción. En efecto, a medida que crece el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos y se acumulan pasivos externos, la percepción de riesgo-país comienza a aumentar³⁷ y la disponibilidad de fondos externos se reduce, el volumen de transferencias externas disminuye y, por lo tanto, los precios y el gasto deben iniciar su trayectoria de vuelta.

En el escenario ideal, los flujos de entrada se revierten gradualmente en el tiempo y los ajustes en los precios claves son suaves y no generan desequilibrios importantes en el desempeño de la economía. Sin embargo, el escenario más probable y realista es aquél en que las entradas de capital se detienen e incluso se revierten abruptamente, provocando un ajuste traumático. En efecto, la economía se encuentra en una posición muy vulnerable cuando exhibe un alto nivel de endeudamiento externo y un déficit significativo en la cuenta corriente, más aún si el financiamiento externo es de corto plazo. Alzas en las tasas de interés internacionales, caídas en los términos de intercambio o, simplemente, cambios de expectativas externas o internas, pueden gatillar una repentina crisis de confianza que ponga abrupto término al proceso de transferencia externa de recursos. La crisis de la deuda externa de la región en los años ochenta y las turbulencias en los mercados financieros internacionales a fines de 1994 y en 1995 ilustran muy bien estos riesgos.

En este último escenario, el ajuste requerido involucra una peligrosa combinación de altas tasas de interés internas, caída en el precio de los activos internos y fuerte depreciación en el tipo de cambio real, lo que inevitablemente trae consigo problemas de importancia en los mercados financieros internos e indu-

el espíritu de las restricciones se mantuvo, excepto por períodos intermitentes de mayor liberalidad. En cuanto a las entradas de capital, las limitadas condiciones de acceso al financiamiento externo las restringían en forma natural. De hecho, no fue sino hasta los años setenta que las economías en desarrollo, y entre ellas Chile, lograron renovar el acceso masivo al financiamiento externo que habían perdido tras la Gran Depresión. Pero para Chile esto duró sólo un corto período, pues la crisis internacional de la deuda a comienzos de los años ochenta, junto al alto nivel de endeudamiento externo que acumuló el país en ese breve lapso, llevaron a suspender una vez más el acceso al financiamiento internacional.

³⁵ Este diferencial de rentabilidad obedece a circunstancias históricas y a reformas estructurales que han afectado la productividad de la economía chilena, y que poco tienen que ver con la política monetaria. En efecto, considerando la dotación relativa de capital y recursos humanos en Chile, el limitado acceso al financiamiento externo que tenía su economía hasta hace poco, y las bajas tasas históricas de ahorro e inversión internas, es natural que la rentabilidad interna del capital productivo, que debe distinguirse de la rentabilidad del capital financiero, tienda a ubicarse por encima de la que se observa en las economías industrializadas.

³⁶ Además, en cuanto a las instituciones del sector financiero, una apertura precipitada, sin que se haya generado la regulación y supervisión adecuadas de los propios intermediarios financieros y de la autoridad correspondiente, puede y suele generar problemas de magnitud. Chile tuvo experiencias previas en que, por no contar con dicha regulación, hubo incentivos perversos en el sector financiero, que luego se transmitieron al resto de la economía. Cabe recordar que en este sector hay riesgos sistémicos involucrados, por lo que actuar con prudencia en relación a él es de la mayor importancia.

³⁷ Históricamente, este proceso ha tomado bastante tiempo en concretarse.

ce presiones inflacionarias adicionales; de otro lado, y no menos importante, cabe esperar un aumento significativo en el desempleo y una baja en el nivel de actividad económica, producto de las fricciones que se introducen en los mercados financieros y laborales, así como de la brusca disminución del nivel de gasto. La experiencia de Chile a principio de los años ochenta, y también la de otros países de la región, ha probado que este escenario pesimista no sólo es muy probable, sino que suele acarrear costos muy significativos por largo tiempo. Es por ello que en los años noventa, para mantener y consolidar la disciplina macroeconómica y el equilibrio externo, se optó por realizar una apertura prudente de la cuenta de capitales, minimizando los riesgos de una trayectoria indeseable de ajuste que pudiera poner en peligro los avances ya logrados.

Desde el ángulo del equilibrio interno, cabe también destacar el rol de la tasa de interés y su vínculo con la modalidad y velocidad de la apertura financiera externa. En efecto, para lograr un nivel y ritmo de crecimiento del gasto interno compatibles no sólo con el uso prudente del ahorro externo, sino que además con el potencial productivo de la economía chilena, era necesario que las tasas de interés internas se ubicaran por encima de las que prevalecieron en las principales economías industrializadas durante el primer quinquenio de los años noventa.³⁸

Puesto en otros términos, dado el bajo riesgo-país y las nulas expectativas de devaluación (o, para ser más precisos, positivas expectativas de revaluación) del peso chileno, la tasa de interés internacional, ajustada por ambos efectos, era muy inferior a la tasa de interés interna requerida para el equilibrio macroeconómico interno y externo. El dilema que enfrentó el Banco Central era cómo cerrar dicha brecha, para no generar presiones inflacionarias adicionales a las programadas y/o sobre el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Cabe recordar que este dilema debía enfrentarse en condiciones de ahorro fiscal y superávit público positivos, de una importante acumulación de reservas internacionales (que estaba generando un significativo déficit cuasifiscal), así como de una tendencia a una fuerte apreciación del peso chileno.

En vista de las consideraciones anteriores, el objetivo de la política de cuenta de capitales fue comple-

mentar las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de reservas internacionales, para impedir que por la vía de una afluencia "excesiva" de divisas se atentara contra los equilibrios interno y externo. Puesto de otro modo, si las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de reservas internacionales estaban bien formuladas y ejecutadas, y si seguían entrando flujos financieros de corto plazo,³⁹ era indispensable frenar la velocidad del ingreso neto de capitales, para evitar que aumentara la inflación y/o el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Por esto se decidió avanzar hacia una mayor integración financiera con el resto del mundo, pero con una prudencia, un ritmo y una selectividad que fueran coherentes con ese objetivo.

Dicha política se aplicó mediante diversos mecanismos. De un lado, en el primer quinquenio de los años noventa se liberalizó significativamente la salida de capitales.⁴⁰ En efecto, no sólo los exportadores pudieron disponer con completa libertad del total de sus retornos, sin obligación alguna de ingresarlos al país, sino que además se tomaron medidas liberalizadoras en diversos ámbitos.⁴¹ Así por ejemplo, se redujo de tres años a un año el plazo mínimo para la repatriación de capital ingresado por no residentes y se autorizó la emisión de bonos y acciones en el exterior (ADR), cuyas exigencias fueron relajándose gradualmente a lo largo del tiempo. De otro lado, se liberalizó totalmente la salida de inversiones en virtud de la conversión de deuda externa (mecanismo vinculado a la crisis de comienzos de los años ochenta) y se liberalizó el prepago de deudas al exterior, así como el porcentaje mínimo de crédito externo que debía acompañar a la inversión externa directa.

³⁹ Es conveniente distinguir entre una afluencia de divisas originada en un muy buen resultado de las exportaciones y de la entrada neta de inversión externa directa de mediano y largo plazo, que de por sí explican una apreciación equilibrada del peso, de la entrada de financiamiento externo, por lo general de muy corto plazo, determinado básicamente por el estímulo de arbitrar el diferencial de tasas de interés anotado.

⁴⁰ Cabe señalar que la creciente apertura a la salida de capitales se relaciona con la estrategia de desarrollo y de inserción de la economía chilena en la economía internacional. No es su objetivo, y hasta puede generar el efecto contrario, intentar incrementar el valor de la divisa.

⁴¹ Además de dar total libertad en el manejo de los retornos de exportación, hubo una serie de medidas vinculadas a la cuenta corriente de la balanza de pagos, entre otras, una importante rebaja arancelaria (desde 15% a 11%) y varios acuerdos de libre comercio, orientadas hacia una creciente integración de los denominados mercados cambiarios formal e informal, todo lo cual contribuyó a profundizar durante el período la integración comercial y financiera de Chile en la economía mundial.

³⁸ La tasa de interés debe tener cierta coherencia con la rentabilidad del capital productivo. Con el tiempo, tasas de inversión elevadas como las que se han observado en Chile, y aumentos adicionales en el ahorro interno, permitirán ir achicando la diferencia entre tasas de interés externas e internas.

Complementando lo anterior, y en lo que fue una medida de gran significación, se liberalizó completamente la inversión de las personas y empresas chilenas en el exterior, permitiéndoles así diversificar de mejor manera sus riesgos. Además, se fueron adoptando medidas tendientes a promover una mayor diversificación internacional de la cartera de activos de los inversionistas nacionales, especialmente de los institucionales. Estos últimos fueron las únicas excepciones en cuanto a la liberalización total, pero no en cuanto a darles cada vez más opciones en el exterior. La apertura de los bancos, los fondos de pensiones, las compañías de seguros y los fondos mutuos al exterior también se llevó a cabo, aunque menos rápidamente que para todo el resto de los agentes económicos, en parte por restricciones legales y, para las tres primeras, por consideraciones prudenciales vinculadas al riesgo sistémico y a compromisos fiscales contingentes.

La entrada de capitales se fue abriendo gradual y selectivamente, desincentivando la de más corto plazo. Esta política gradual se justifica por el propósito no sólo de evitar desequilibrios externos de magnitud, sino también de posibilitar un cambio de precios relativos que permita a los diferentes sectores efectuar ajustes menos traumáticos a través del tiempo. La apertura selectiva lleva a imponer ciertos controles específicos, de ser necesario. Si bien la tendencia consistió en ir relajando en forma paulatina los desincentivos a las entradas de capital, ello se complementó con acciones que apuntaron a una mayor selectividad de los ingresos de capital, para reducir la exposición a la volatilidad de los flujos financieros de corto plazo, otorgar más autonomía a la política monetaria y frenar la creación de burbujas en los mercados bursátil y de renta fija de más largo plazo. Con estas últimas medidas se intentó encarecer la entrada de capitales, en particular la de más corto plazo, restringir su volumen global, mejorar su "calidad" y alargar los plazos del financiamiento externo de Chile.

De un lado, al reducir de tres a un año la restricción⁴² para la repatriación del capital de las inversiones directas, se desincentivó la llegada de flujos al mercado bursátil, lo que contribuyó a no generar una burbuja de precios en dicho mercado.

De otro lado, se moderó la velocidad a la cual las empresas chilenas podían obtener crédito o capital en

el exterior. En efecto, para la colocación externa tanto de bonos como de acciones se exigieron montos mínimos y el cumplimiento de ciertos requisitos, determinados por empresas clasificadoras de riesgo internacional y asociados a la solvencia de las empresas o de los instrumentos que éstas deseaban colocar internacionalmente.⁴³ Por esta vía se contribuyó a limitar el número de empresas y la velocidad a la que podían captar recursos financieros en los mercados internacionales, lo que ayudó a impedir entradas excesivas de divisas al país.⁴⁴

En tercer lugar, se impuso un encaje no remunerado, por el plazo de un año, al crédito y otras fuentes de financiamiento externo, de modo de encarecer el costo de ingresar capitales de corto plazo. Por esta vía se intentó dar mayor espacio y autonomía a la política monetaria, de modo que idealmente todos los agentes económicos enfrentaran la misma tasa de interés, definida por el Banco Central para lograr el equilibrio interno, a la vez que se buscó frenar la especulación y la volatilidad inherentes a los llamados capitales "golondrinas", así como reducir la posibilidad de arbitraje de tasas de interés.

Desde una perspectiva más general, el conjunto de políticas orientadas a efectuar una apertura financiera gradual y selectiva permitió cambiar la estructura o composición de las acreencias externas sobre Chile, incrementándose la participación del capital de riesgo en relación al endeudamiento externo y, dentro de este último, el de largo plazo en relación al de corto plazo. Esto contribuyó a reducir la vulnerabilidad de la economía chilena ante los vaivenes de la economía mundial, el comportamiento procíclico que suelen tener los titulares de deuda externa y los cambios en las expectativas de los agentes económicos internacionales.

Aunque otros países de la región llevaron a cabo políticas formalmente más "liberales o aperturistas" que las de Chile en cuanto a la cuenta de capitales de la balanza de pagos, en ellos las tasas de interés internas fueron más altas que las chilenas, y tuvieron mayores diferencias con las tasas de interés internacionales. Esta situación, que aparentemente debió ser a

⁴³ Dichos montos y requisitos también fueron relajándose gradualmente, sin eliminarse por completo.

⁴⁴ Otra ventaja de dicha estrategia, considerando que antes de 1990 no había empresas chilenas activas en los mercados internacionales de bonos o acciones, es que por la solvencia y seriedad de las primeras empresas en salir, se generaba una externalidad positiva para las que salieran posteriormente. Una desventaja de esta medida es que ella, en la práctica, favorece a las empresas "grandes" más que a las empresas pequeñas y a las personas.

⁴² Lo que, como se señaló, constituyó una liberalización respecto de la situación vigente a fines de los años ochenta.

la inversa, se explica principalmente por el mayor riesgo-país o de devaluación que enfrentaban aquellos países. Por lo tanto, no es obvio que por llevar a cabo con rapidez una apertura financiera total un país se vaya a integrar efectivamente en forma sólida y permanente a los mercados internacionales de capital. En síntesis, un país no está "más integrado" a la economía internacional por ser más o menos liberal, sino por la cantidad, el costo, la calidad y la permanencia en el tiempo de la transferencia de capitales efectivamente disponibles para él, elementos todos que suelen asociarse a la confianza que el resto del mundo deposita en esa economía.⁴⁵

VI

Algunas conclusiones

El principal dilema de la política macroeconómica de los años noventa fue que el equilibrio interno requería que la tasa de interés en Chile fuese bastante superior a la de los países industriales, en tanto que a la vez el riesgo-país disminuía sistemáticamente y predominaban expectativas de revaluación del peso chileno. Considerando que el sector público registró un superávit de 1.8% como promedio anual, que la acumulación de reservas estaba generando un costo cuasifiscal significativo, que se liberalizó muy fuertemente la salida de capitales y que el peso se apreció más de 4% real anual (a pesar del esfuerzo del Banco Central por desestimular dicha situación), la política macroeconómica tuvo que enfrentar la siguiente disyuntiva: permitir una rápida igualación de la tasa de interés interna con la internacional, o cerrar, parcialmente al menos, dicha brecha. Lo primero habría sido esencialmente contradictorio con la estrategia global y habría conducido a un gasto excesivo, a una mayor inflación y/o a una apreciación adicional del peso y a un abultado déficit

Finalmente, hay quienes sostienen que el buen desempeño macroeconómico de Chile en los primeros años del decenio de 1990 se debió a su elevado nivel de ahorro interno, más que a la estrategia macroeconómica. Cabe señalar, sin embargo, que el ahorro interno no es una constante, independiente de dicha estrategia. Los estudios empíricos y la experiencia sugieren más bien que políticas "ingenuas" con relación a la entrada de financiamiento externo suelen llevar a que el ahorro externo, que en muchas ocasiones está concentrado en el muy corto plazo, financie un exceso de gasto de consumo interno y sustituya el ahorro interno.⁴⁶

en la cuenta corriente de la balanza de pagos, elevando la vulnerabilidad externa. En consecuencia, la política que se siguió fue la de reducir la diferencia de tasas de interés mediante una graduación de la velocidad a la que las empresas radicadas en Chile podían ingresar financiamiento externo, y a la vez encarecer la entrada de capitales de corto plazo para desincentivarla.

En el quinquenio 1992-1996 el PIB creció a un ritmo medio anual de 7.5% y la tasa de desempleo fue de 7%. Las remuneraciones reales aumentaron al mismo ritmo que la productividad media del trabajo: 4.7% anual. La formación bruta de capital fijo se incrementó en 14.2% anual, más que doblando el ritmo de crecimiento del PIB, y el ahorro interno alcanzó un promedio de 25.1% del PIB. El superávit fiscal fue de 1.8% del PIB, mientras que el ahorro fiscal alcanzó al 5.1% del PIB. La tasa de interés real de colocaciones bancarias entre noventa días y un año fue en promedio de 8.9% anual. La deuda pública interna (del Banco Central), como porcentaje del PIB, se redujo respecto de los

⁴⁵ Desde una perspectiva macroeconómica, podría parecer más fácil y probablemente también más necesario ser más "liberal" cuando la percepción internacional de riesgo-país es alta. En esas condiciones la diferencia natural de intereses con el exterior, ajustada por el riesgo-país y por expectativas de devaluación, proporciona suficiente espacio para manejar una política monetaria independiente y se evitan los efectos desestabilizadores descritos anteriormente. Sin embargo, sería absurdo concluir que lo deseable es que haya una percepción de riesgo-país más alta, ya que es muy beneficioso ser confiable y creíble y contar por esa vía con una amplia y poco costosa disponibilidad de financiamiento externo.

⁴⁶ Asimismo, sería un error pensar que la economía chilena ha salido casi intacta del reciente episodio de turbulencias financieras sólo por los desincentivos a las entradas de capitales. Las principales fortalezas se encuentran en factores más estructurales, como el alto nivel de ahorro interno y la coherencia en el diseño y la ejecución de las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y de reservas internacionales. Los encajes y las restricciones a la entrada de capitales que permanecen son importantes en la medida que facilitan dicha coherencia. Ellos son una pieza más de un engranaje internamente coherente.

años anteriores y alcanzó a 33.6%, mientras que su plazo de vencimiento creció de año en año, alcanzando en el quinquenio un promedio de 3.2 años. La inflación anual media fue de 9.7%, la menor tasa registrada para un quinquenio desde hacía más de medio siglo en Chile, y cayó desde 27.3% en 1990 y 18.7% en 1991, a un ritmo decreciente muy similar a la meta de inflación anual del Banco Central, hasta 6.6% a fines de 1996. El peso chileno se apreció a un ritmo anual de 4.3% real, a la vez que las exportaciones crecieron en términos reales en 10.4% por año, un ritmo 50% mayor que el del crecimiento del PIB. El déficit medio anual en la cuenta corriente de la balanza de pagos fue de 2.2% del PIB. La inversión externa directa hacia y desde Chile alcanzó cifras sin precedentes. La entrada de capitales fue de 6% del PIB y las reservas internacionales netas equivalieron al 22.4% del PIB y a un año de importaciones de bienes. La deuda externa representó en promedio 38.1% del PIB, y 15.7% descontadas las reservas internacionales.

Estos resultados muestran que en la primera mitad de los años noventa Chile tuvo éxito en combinar crecimiento económico y aumentos en el empleo, la productividad y los salarios, así como en el ahorro y la inversión, logrando a la vez significativos avances en la estabilidad de precios, no sólo sin poner en riesgo los equilibrios en el resto de la economía, sino asegurándolos y consolidándolos (particularmente el que ha sido el talón de Aquiles tradicional de la economía chilena: el equilibrio del sector externo).

Sin embargo, no es coincidencia que se hayan obtenido estos resultados positivos dentro de un mismo período. Estos logros están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente. En efecto, cabe postular una suerte de círculo virtuoso entre estabilidad macroeconómica y crecimiento sostenido. El crecimiento trae estabilidad y la estabilidad trae crecimiento.

Las vías por las cuales se interrelacionan el crecimiento y la estabilidad son múltiples. Así por ejemplo, la consolidación del saneamiento de las finanzas públicas, la regulación prudencial y la estricta supervisión del sistema bancario, unidas a una eficiente asignación de los recursos financieros —derivada en parte de la vigencia de precios macroeconómicos claves no distorsionados—, contribuyeron significativamente a elevar el ahorro financiero y dirigirlo hacia la inversión, evitando la aparición de burbujas financieras, lo que a su vez ayudó a la estabilidad y solvencia del sistema bancario del país; asimismo, los avances y la profundización del mercado de capitales también desempeñaron un importante papel en la provisión de

financiamiento interno de largo plazo, factor determinante para el aumento de la inversión.

La mantención de un ambiente de disciplina macroeconómica y de control inflacionario contribuye a crear un ambiente que permite planificar a largo plazo, lo que a su vez eleva también las tasas de inversión y lleva a introducir nuevas tecnologías, que en definitiva generan crecimiento. A su vez, la mantención de un cuadro de crecimiento sostenido garantiza la rentabilidad de las nuevas inversiones y facilita la disciplina fiscal y monetaria. En efecto, por el lado del gobierno, las presiones sobre el presupuesto se reducen cuando el empleo, las remuneraciones y las utilidades de las empresas están creciendo, en tanto que el incremento de los ingresos tributarios permite ir satisfaciendo las necesidades públicas más urgentes, sin poner en riesgo el equilibrio fiscal. Por el lado del Banco Central, la tarea de mantener controlada la inflación también se facilita cuando la economía se encuentra en situación de crecimiento sostenido y bajo desempleo, pues de ser necesario aplicar medidas contractivas habrá un mayor grado de aceptación, lo que a su vez permitirá un ajuste rápido y eficiente.

Está empíricamente demostrado que hay una correlación entre mayor crecimiento económico y aumentos en la tasa de ahorro nacional, no estando clara la causalidad; por su parte, el mayor ahorro interno genera estabilidad, puesto que reduce la vulnerabilidad de la economía frente a perturbaciones externas. En efecto, la mantención de un déficit moderado en cuenta corriente y de favorables índices de solvencia externa permiten un acceso oportuno al financiamiento externo cuando éste es más necesario, por ejemplo, en situaciones desfavorables de la relación de precios del intercambio. De esta forma se reduce el riesgo de tener que enfrentar una crisis externa o tener que aminorar bruscamente el ritmo de crecimiento económico. Por lo demás, un alto nivel de ahorro interno amortigua los efectos sobre la economía de las turbulencias en los mercados financieros internacionales, como las que buena parte de la región debió enfrentar en 1995, debido a la crisis mexicana.

Los círculos virtuosos tienen algo de mágicos: el todo es mayor que la suma de las partes, porque las partes se refuerzan mutuamente. Sin embargo, cuando la tendencia apunta en el sentido contrario, los círculos virtuosos pueden transformarse en círculos viciosos. Por esto es fundamental insistir en la necesidad de acrecentar el ahorro y la inversión, de mantener las condiciones de equilibrio externo, y en especial, de que perseveren en la disciplina macroeconómica todos los agentes involucrados.

La experiencia chilena del quinquenio considerado aquí, aun siendo muy específica —ya que en política económica no existen los “modelos exportables”—, permite destacar algunos elementos que han sido fundamentales para los resultados que se lograron.

Primero, pone de relieve la necesidad de cuentas fiscales equilibradas, así como de una adecuada coordinación entre las políticas fiscal, monetaria, cambiaria y salarial. El seguimiento y control de la demanda agregada, tanto en su nivel como en su tasa de cambio, es condición necesaria, aunque insuficiente, para lograr con eficiencia los equilibrios interno y externo.

Además, sugiere que las presiones inflacionarias sobre los costos se moderaron sustancialmente gracias a que los trabajadores y empresarios incorporaron paulatinamente la inflación proyectada decreciente que había establecido como meta el Banco Central, a los criterios utilizados tanto en las negociaciones laborales como en la determinación de los precios de los bienes y servicios. La creciente credibilidad del Banco Central tuvo aquí un papel crucial.

El objetivo de atenuar la amplitud del ciclo económico mediante una adecuada anticipación de la política macroeconómica frente a excesos de gasto incipientes y no manifestados y a la comprobación de holguras por el lado de la oferta, también contribuyó a los resultados obtenidos. Al respecto, la experiencia chilena destaca la conveniencia de introducir cierta flexibilidad en la formulación y ejecución de la política económica, para enfrentar de manera oportuna y eficiente los efectos de perturbaciones internas o externas. Dicha flexibilidad fue crucial para distribuir en varios mercados los efectos positivos y negativos de esas perturbaciones, contribuyendo así a un ajuste más equilibrado y sostenible de la economía. A su vez, este mecanismo más equilibrado de reacomodo de los diferentes mercados se retroalimentó con el criterio de que los precios macroeconómicos claves no se desviarán durante un tiempo largo de sus valores de equilibrio de mediano y largo plazo, lo que ha sido determinante para dar estabilidad y sustentabilidad al proceso de crecimiento y desarrollo económico chileno.

Vinculado a lo anterior, la experiencia chilena sugiere ir dando gradualmente al mercado un papel cada vez más importante en la determinación de pre-

cios claves como el tipo de cambio y la tasa de interés, comenzando por el segmento de largo plazo del mercado, para ir incorporando paulatinamente al sector privado, a medida que los mercados se profundicen y se vuelvan más transparentes y competitivos, en la formación de los precios de corto plazo.

La preocupación por el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos como hilo conductor de la estrategia macroeconómica, junto a una trayectoria gradual pero sostenida de metas de inflación decrecientes, fueron el eje operativo de la política macroeconómica chilena. Quizás el mayor desafío del Banco Central durante la primera mitad de los años noventa fue haber enfrentado la enorme afluencia de divisas característica de ese período, cuidando de que tanto el nivel como el crecimiento de la absorción (gasto interno) fuesen compatibles con la baja sistemática y significativa de la inflación, así como con la mantención del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos dentro de valores muy razonables. Esto último fue decisivo para que se sostuviera la tendencia creciente del ahorro interno, para que éste financiara la mayor parte de la inversión, y para que la economía chilena se integrara en forma más sólida y menos vulnerable, en el plano tanto comercial como financiero, a la economía internacional.

En síntesis, los resultados macroeconómicos del quinquenio 1992-1996 fueron muy satisfactorios. Se logró un elevado crecimiento de la actividad económica y del empleo, del ahorro interno y de la inversión, así como de los salarios reales y la productividad. Al mismo tiempo, se redujo significativamente la inflación, la que va camino a igualarse con la que registran los países industrializados. Y, lo que es de la mayor importancia, lo anterior no sólo se logró sin poner en peligro el equilibrio externo de la economía chilena, sino que se perfeccionó la inserción de Chile en la economía internacional, se crearon sólidas cuentas externas, mejoraron los indicadores de solvencia externa del país y se redujo su vulnerabilidad. Tan importante como lo anterior fue que no se generaron desequilibrios en ninguna otra área clave de la economía, lo que permite mirar con optimismo las posibilidades de avanzar en el desarrollo económico de Chile y profundizarlo.

Política fiscal, *ciclo y crecimiento*

Ricardo Martner

*Dirección de Programación
del Sector Público,
Instituto Latinoamericano
y del Caribe de Planificación
Económica y Social (ILPES)*

En América Latina, las fluctuaciones macroeconómicas han sido en las últimas décadas más frecuentes y de mayor magnitud que en otras latitudes, volatilidad que ha repercutido negativamente en los procesos de desarrollo de nuestros países. En este artículo se examina la conveniencia de establecer normas de política económica, particularmente en el ámbito fiscal, que permitan atenuar la frecuencia y amplitud de estos desequilibrios. Se pasa revista a las interacciones de la política fiscal, el ciclo económico y el crecimiento y se muestra la dificultad de establecer una relación numérica contundente entre el gasto público y el crecimiento de largo plazo. Las visiones que plantean la reducción del gasto público como una manera de mejorar el desempeño macroeconómico no tienen bases empíricas sólidas. La "sintonía fina", que permite en principio aminorar los efectos de las turbulencias y por ende reducir el impacto de esta correlación negativa entre volatilidad y crecimiento, supone disponer de instrumentos flexibles para afrontar de manera explícita las perturbaciones adversas que surgen con frecuencia. Es necesario, entonces, adoptar políticas que permitan superar la encrucijada entre credibilidad y flexibilidad. La forma de enfrentar la volatilidad señalada tiene que ver con factores político-institucionales que asienten las expectativas de los agentes privados e inciten a ahorrar e invertir con un horizonte económico de largo plazo, más que con la imposición de normas rígidas tendientes a impedir la intervención de las autoridades en el ciclo económico. En el ámbito fiscal, el artículo analiza el dilema entre sostenibilidad y capacidad de regulación, planteando la necesidad de utilizar más intensamente los instrumentos fiscales de estabilización para asegurar un mejor desempeño macroeconómico.

I

Introducción

En el corto y mediano plazo, las autoridades económicas tienen cuatro objetivos simultáneos: i) reducir o mantener el desempleo en un nivel bajo, ii) controlar la inflación, iii) vigilar los desequilibrios potenciales que pueden surgir por el lado fiscal y iv) vigilar también los que pueden producirse en el sector externo. El "arte" de la política económica es el de tornar compatibles las esquinas de este cuadrado mágico. La "misión" de los hacedores de política es mitigar las pérdidas sociales que se originan en las fluctuaciones agregadas, anticipando las fuentes futuras de inestabilidad y tomando hoy las medidas que se van a requerir para enfrentarlas mañana. Esto supone resaltar la importancia de las interacciones de la política fiscal, el ciclo económico y el crecimiento de largo plazo, cuestiones que se abordan en la sección II.

La política fiscal influye sobre el crecimiento de largo plazo por distintas vías: mediante su participación directa en la acumulación de capital, por el efecto de desplazamiento que puede tener el financiamiento de las actividades públicas sobre el ahorro y la inversión privados, a través de las externalidades negativas que produce el gasto público improductivo sobre la productividad agregada y, por último, a través de lo que podría denominarse la calidad de las políticas públicas. Los mecanismos de transmisión son así muy complejos, de modo que es imposible encontrar en la literatura empírica una relación lineal simple entre la política fiscal y el crecimiento de largo plazo. Las visiones que plantean la no intervención pública y la reducción del gasto público como mecanismos de mejora del desempeño macroeconómico global no tienen así bases empíricas sólidas.

En América Latina, la variabilidad de las condiciones externas e internas ha llevado a desequilibrios recurrentes, que han tenido efectos negativos en los procesos de desarrollo de nuestros países. Si tomamos el PIB como referencia, las fluctuaciones macroeconómicas, con notables excepciones, parecen ser más frecuentes, de mayor magnitud y de mayor dramatismo que en los países industrializados. Si los ciclos son dañinos, al afectar el ritmo medio de crecimiento de la economía por la incertidumbre que generan, se justifica la adopción de estrategias para atenuar sus efectos.

En América Latina se observa, de manera consistente con la literatura económica reciente, una relación negativa entre la tasa de crecimiento media del PIB y su desviación estándar.

El análisis se centra aquí en la conveniencia de establecer normas de política económica en los ámbitos monetario, fiscal y del sector externo, a fin de mantener bajo control las cuatro esquinas del cuadrado mágico. La "sintonía fina" supone disponer de instrumentos flexibles para afrontar de manera explícita las perturbaciones negativas que surgen con frecuencia. Aparece, entonces, la necesidad de adoptar políticas de "discrecionalidad dentro de reglas" que permitan superar la encrucijada entre credibilidad y flexibilidad que ha resurgido con tanta fuerza en los años noventa (la *credibilidad* supone reglas del juego estables durante un tiempo prolongado; la *flexibilidad* implica capacidad de respuesta ante cambios en las condiciones externas al sistema).

Si las políticas fiscal y monetaria tienen un componente anticíclico en relación con los términos de intercambio y la entrada de capitales, hay más posibilidades de acometer objetivos de estabilidad en el mediano plazo y, por ende, de situarse lo más cerca posible de la frontera productiva. Eso significa intervenir fuertemente en el ciclo económico, tanto en el que se genera por los vaivenes internos como en el que nos viene del exterior.

Si el uso excesivo de la política monetaria como instrumento de regulación coyuntural puede llevar a situaciones de ineficiencia macroeconómica, es necesario darle más importancia a los instrumentos de política fiscal, reforzando en particular el papel de los estabilizadores automáticos en el ciclo y aumentando, dentro de ciertos márgenes, la capacidad discrecional de fijar impuestos en función de objetivos de estabilización.

En la sección III se examinan los criterios para el diseño de la política fiscal, se analizan los dilemas entre sostenibilidad y capacidad de regulación y entre discrecionalidad y normas, y se plantea la necesidad de utilizar más intensamente los instrumentos fiscales de estabilización para asegurar un mejor desempeño macroeconómico.

II

La interacción del ciclo económico, la política fiscal y el crecimiento de largo plazo

Es usual en macroeconomía analizar separadamente el crecimiento de largo plazo y las fluctuaciones de corto plazo. En tal sentido, se postula la total independencia entre ambos, con lo cual las perturbaciones transitorias no tienen efectos permanentes en el crecimiento. Por una parte, el debate relativo a la neutralidad del dinero o a la efectividad de la política fiscal se centra en describir fluctuaciones de corto plazo en torno a una tendencia dada, y en la conveniencia de eliminar o de mantener estos movimientos cíclicos. Por otro lado, se considera el crecimiento de largo plazo como un fenómeno independiente de las fluctuaciones económicas; el objetivo primordial de los investigadores es entonces descubrir los factores que lo determinan y las políticas que lo afectan. El razonamiento se articula en torno a dos premisas: i) el costo de las fluctuaciones en el bienestar es poco significativo, y ii) las políticas de intervención/estabilización macroeconómica no tendrían mayor sentido en este contexto.

Al respecto, Lucas (1988) ha sugerido que los efectos de comprender los ciclos son triviales comparados con los que se esperan de entender el crecimiento de largo plazo ("las consecuencias que este tipo de cuestiones entrañan para el bienestar humano son sencillamente estremecedoras: una vez que uno comienza a pensar en ellas es difícil pensar en otra cosa"). Reafirma con convicción y dramatismo la dicotomía estándar en el estudio de la macroeconomía, y establece la preponderancia de las teorías del crecimiento económico por sobre los debates referentes a las fluctuaciones. En palabras de Sala-i-Martin (1994): "los movimientos cíclicos de corto plazo son como altibajos minúsculos y casi irrelevantes cuando se comparan con la inmensidad y la fuerza de la tasa de crecimiento de largo plazo".

La literatura empírica relativa a los determinantes del crecimiento recibió un gran impulso a partir de la publicación de datos comparables para más de 130 países (Summers y Heston, 1991) del PIB per cápita. Barro (1991) utilizó este panel de datos para analizar los determinantes empíricos de la tasa de crecimiento; desde la publicación de su artículo, se han encontrado más de 50 variables que se correlacionan significati-

vamente con el PIB per cápita (Sala-i-Martin, 1994). Sin duda, dentro de estas variables tienen un rol preponderante distintos indicadores de las políticas fiscales.

1. El análisis empírico del impacto de la política fiscal sobre el crecimiento

La política fiscal tiene efectos sobre el crecimiento de largo plazo por cuatro vías principales. La primera es su participación directa en la acumulación de capital, especialmente de infraestructura. La segunda es el efecto de desplazamiento que puede tener el financiamiento de las actividades públicas sobre el ahorro y la inversión privados. La tercera guarda relación con el tamaño del Estado y las externalidades negativas que produce la intervención excesiva sobre la productividad agregada. Y la cuarta, por último, se refiere a mecanismos que podrían agruparse bajo el término de calidad de las políticas públicas.

En las regresiones a lo Barro suele identificarse una relación positiva entre la inversión pública y el crecimiento. Por ejemplo, Easterly y Rebelo (1993), utilizando información desagregada para un conjunto de países en desarrollo, encuentran una relación sólida y significativa entre inversión pública y crecimiento, especialmente en los sectores de transporte y telecomunicaciones. Estos autores dan cuenta asimismo de una influencia positiva directa de la inversión pública sobre la inversión privada. Devarajan, Swaroop y Zou (1993) identifican una influencia no lineal del gasto en infraestructura, consistente con rendimientos a escala decrecientes: en bajos niveles de gasto su contribución marginal a la productividad agregada es muy alta, pero declina rápidamente y tiende a desaparecer para valores elevados de la razón entre inversión pública y PIB (curva en U invertida).

Pero el gasto público en general y los impuestos requeridos para financiarlo tienen un efecto negativo sobre la inversión privada y el crecimiento. Mendoza, Milesi y Asea (1995) observan efectos significativos del nivel de impuestos sobre el crecimiento de largo plazo, aunque pequeños y con coeficientes que no son robustos en relación a otras especificaciones alternativas. Por su parte, De la Fuente (1997) estima que, en

los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por cada dólar de aumento del gasto público la inversión privada disminuye en 32 centavos. El impacto es menor en el caso de las transferencias a hogares, probablemente porque éstas representan una redistribución de ingresos entre privados.

Muchos estudios han encontrado además una correlación parcial negativa entre el crecimiento y el tamaño del sector público, medido éste como la relación entre el consumo del gobierno y el PIB (Barro, 1991), o como el gasto público total sobre el PIB. El argumento, de sobra conocido, es que las externalidades generadas por los gastos públicos improductivos producen distorsiones en la economía que disminuyen el crecimiento de la productividad y del ingreso. Por ejemplo, De la Fuente (1997) calcula que una reducción de cinco puntos del gasto público total, manteniendo constante la inversión y las transferencias, aumentaría la tasa de crecimiento media de las economías de la OCDE en dos tercios de punto por año en el mediano plazo. Por cierto, algunos autores han puesto de relieve la fragilidad estadística de estos resultados, mostrando que cuando se agregan otras variables relevantes la influencia negativa del gasto público desaparece (Levine y Renelt, 1992; Easterly y Rebelo, 1993; Andrés, Doménech y Molinas, 1993). Son escasas, entonces, las pruebas empíricas relativas al impacto negativo del gasto público sobre el PIB, cuando se le pretende medir de manera sistemática.

Finalmente, algunos estudios tratan de medir el impacto de la calidad de las políticas públicas sobre el crecimiento de largo plazo. Por ejemplo, el informe del Banco Mundial (1997) introduce en las regresiones múltiples una medida del "buen gobierno", en que una variable de políticas públicas, definida como un indicador sintético que incluye mediciones de la apertura de la economía, de las distorsiones de precios (diferencia entre precios internos e internacionales) y de sobrevaloración del tipo de cambio, representa un factor explicativo de las diferencias de ingreso entre países en desarrollo.

Las conclusiones no escapan a los problemas clásicos de multicolinealidad y endogenidad que presentan este tipo de regresiones. De hecho, los efectos de la política fiscal no se distinguen de la correlación espuria entre la estructura fiscal y el ingreso per cápita. Es difícil además descartar la existencia de correlación espuria entre las variables, debido al problema de causalidad inversa. Por ejemplo, la interacción del gasto público y la tasa de crecimiento haría necesario llevar

a cabo análisis de sensibilidad y pruebas de exogenidad débil para verificar la solidez de los resultados.

De este somero examen relativo a la evidencia empírica del impacto de la política fiscal se desprenden dos lecciones útiles para nuestro propósito: i) es muy difícil establecer una relación causal clara entre las políticas de gobierno y el crecimiento, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de medir las múltiples acciones del Estado en la economía; ii) consecuente con lo anterior, los datos internacionales no permiten establecer una relación numérica contundente entre el tamaño del Estado y el crecimiento económico. Por cierto, "la medida de nuestra ignorancia" no puede llevarnos a subestimar la importancia del "buen gobierno" en los procesos de desarrollo.

2. Volatilidad, irreversibilidad y regulación macroeconómica

La ya señalada imagen sinusoidal del crecimiento, en que las fluctuaciones se enroscan en torno a una tendencia predeterminada, parece una visión muy mecánica de él. Es difícil suponer que la amplitud o la duración del ciclo carecen de efectos persistentes en el sistema económico. El supuesto de histéresis, entendida como la irreversibilidad producida por perturbaciones negativas, tiene importantes implicaciones de política: uno de los requisitos para aumentar la tasa de crecimiento de largo plazo de un país es reducir su volatilidad real.

En teoría, existen vínculos de distinto signo entre la inestabilidad de corto plazo y el crecimiento de la producción a largo plazo. Esta relación puede ser positiva en el marco de un proceso schumpeteriano de destrucción creativa. Las recesiones son un "mal necesario" que permiten eliminar las técnicas y las actividades obsoletas y aumentar la productividad global. La alternancia de fases de recesión y de reactivación es por lo tanto positiva para el crecimiento de largo plazo. Los modelos de ciclos reales subrayan la naturaleza esencialmente transitoria de las perturbaciones aleatorias de origen tecnológico en el ciclo económico, ignorando por lo tanto los eventuales efectos adversos de las fluctuaciones sobre el largo plazo.

La relación negativa entre la volatilidad y el crecimiento tiene dos explicaciones principales en la literatura económica. La primera, y sin duda dominante, tiene que ver con el impacto adverso que produce la incertidumbre sobre el gasto en inversión privada. Si existe irreversibilidad de la inversión, una mayor volatilidad (que genera incertidumbre en la demanda futu-

ra) puede producir reticencia en los agentes para llevar a cabo sus proyectos de mediano plazo. El segundo argumento se vincula al proceso de aprendizaje por la práctica (*learning by doing*), que indica que parte del crecimiento de largo plazo se explica por la facultad de aprendizaje y la experiencia acumulada en el trabajo. Por lo tanto, las recesiones (y el desempleo que generan) representan episodios de desacumulación de capital físico y humano que inciden fuertemente en el crecimiento futuro. Los mecanismos de destrucción creativa, de irreversibilidad y de aprendizaje por la práctica pueden coexistir en la realidad, y el predominio de alguno es un asunto empírico.

Se estima que en general hay una relación negativa y significativa entre la volatilidad y el crecimiento. Ramey y Ramey (1995) muestran que una menor desviación estándar del PIB se asocia con una mayor tasa de crecimiento media, tanto para una muestra de 92 países como para los países de la OCDE. Estos estudios toman como punto de partida las regresiones de Barro (1991) y de Levine y Renelt (1992), que procuran explicar las diferencias de las tasas de crecimiento entre países por los factores empíricos usuales: el nivel inicial del PIB per cápita (efecto de la convergencia condicional), el capital humano inicial (medido por la tasa de escolaridad media de la población de más de 25 años, o por la tasa de escolaridad secundaria en los países de la OCDE) y la tasa de inversión media. Cuando, además de estas variables, se introduce en las regresiones para 1960-1988 el indicador de volatilidad medido como la desviación estándar de la tasa de crecimiento anual, el coeficiente es negativo y significativo (lo que también sucede cuando la volatilidad de corto plazo se mide por la desviación estándar de la

tasa de desempleo). Según estos cálculos, una disminución de una desviación estándar de la volatilidad lleva a un aumento de la tasa de crecimiento que fluctúa entre 0.3 y 0.6 puntos por año. En términos de magnitud, la volatilidad ocupa la segunda posición entre los factores del crecimiento, después del nivel inicial del PIB y por encima de la tasa de inversión. Nótese que el impacto estimado es independiente del efecto indirecto de la volatilidad sobre la inversión física, puesto que esta última variable está incluida en las regresiones. Siendo todo lo demás igual, los países incluidos en esta muestra que han tenido una mayor volatilidad han crecido menos a partir de 1960.

Parece relevante, entonces, analizar las repercusiones sobre el desarrollo de la extraordinaria volatilidad real que ha existido en nuestros países. Estas amplias fluctuaciones han llevado a un bajo crecimiento medio en la mayoría de las economías de América Latina. Cotler (1997) realizó estimaciones para 17 países de la región en el período 1960-1995, mostrando que existe una relación negativa significativa y bastante sólida entre la tasa de crecimiento del PIB y su desviación estándar, que se asocia a la correlación detectada entre la inversión y un indicador de volatilidad no esperada. En el cuadro 1 se muestran los datos de crecimiento medio y de desviación estándar para doce países de la región, entre 1981 y 1996 y entre 1985 y 1996. En muchos países, cuando se elimina la perturbación "puntual" de la deuda externa —es decir, el primer quinquenio de la década anterior—, la tasa de crecimiento media aumenta y la desviación estándar disminuye. Pero los dos problemas subsisten: en general, las economías de América Latina han crecido poco en promedio y con muchos altibajos.

CUADRO 1

Países de América Latina: Tasas de crecimiento y volatilidad

Países	Promedio (%)		Desviación estándar	
	1981-1996	1985-1996	1981-1996	1985-1996
Argentina	1.3	2.0	0.054	0.056
Bolivia	1.6	2.8	0.031	0.023
Brasil	2.1	2.8	0.039	0.036
Chile	4.5	6.3	0.054	0.023
Colombia	3.9	4.5	0.016	0.014
Costa Rica	2.9	3.8	0.038	0.020
Ecuador	2.4	2.7	0.031	0.031
México	1.9	1.9	0.038	0.034
Paraguay	3.1	3.5	0.029	0.018
Perú	1.4	2.1	0.073	0.072
Uruguay	1.8	3.6	0.048	0.035
Venezuela	1.3	2.5	0.048	0.048

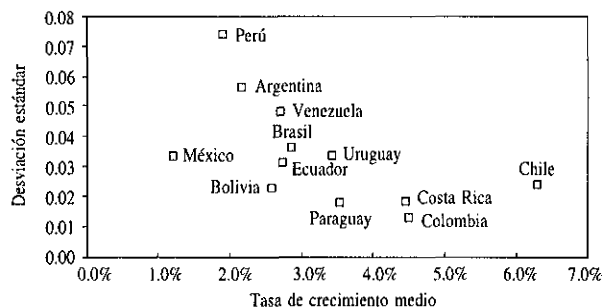
Fuente: Datos de la CEPAL; la volatilidad del PIB se calcula como la desviación estándar simple para ambos períodos.

Sin entrar a un análisis cuantitativo, la relación negativa entre crecimiento y ciclo parece bastante clara cuando comparamos la tasa de crecimiento del PIB con su desviación estándar en el período 1985-1996 (gráfico 1); los países de mayor crecimiento medio (Chile, Colombia, Costa Rica) son también los que tienen una menor varianza. Moguillansky (1996) muestra que los factores de variabilidad tienen importancia como determinantes de la inversión privada en los países de América Latina y, por ende, del crecimiento potencial de sus economías. Aunque no es el único ni tal vez el principal factor explicativo, parece razonable establecer una conexión positiva entre el crecimiento de largo plazo y la estabilidad macroeconómica en los países latinoamericanos.

Así, los beneficios de la estabilización pueden ser importantes si las caídas del producto respecto de su nivel de equilibrio causan grandes costos en términos de bienestar. Esto puede ocurrir si la variabilidad agregada tiene efectos importantes en las decisiones de capacidad productiva (la inversión), y por ende en el producto potencial. Si este punto de vista es correcto, las políticas de estabilización contracíclicas podrían implicar ganancias significativas de bienestar (Romer, 1993). Existiría así una asimetría entre los episodios expansivos y contractivos de demanda. Si existe conciencia de que las fluctuaciones amplias del nivel de actividad tienen efectos perversos, entonces las políticas monetaria, cambiaria y fiscal tienen que ser muy activas para "aislarse" de las perturbaciones externas y amortiguar las internas. En este marco, ya no se trata, como dice Friedman (1968), de que las políticas puedan impedirse a sí mismas ser una fuente mayor de perturbaciones, sino por el contrario, de diseñar políticas, instrumentos e instituciones que aminoren tanto las causas de las fluctuaciones como sus consecuencias.

GRAFICO 1

América Latina: Volatilidad y desempeño en algunos países, 1985-1996



3. Cuadrado mágico, sintonía fina y círculos virtuosos

La imposición de reglas y el desarrollo de instituciones tendientes a remediar el problema de la inconsistencia dinámica y a impedir las presiones en el diseño de las políticas económicas parecen ser prescripciones bastante generalizadas en la actualidad. Sería así conveniente formular objetivos intermedios —por ejemplo, una tasa de crecimiento estable de la cantidad de dinero o un límite máximo del déficit fiscal— como una manera de introducir restricciones al poder discrecional de la autoridad. Por el contrario, una visión en la que los gobiernos buscaran lograr sus objetivos finales (inflación y desempleo) sin establecer reglas para los objetivos intermedios, podría ser fuente de errores potenciales. Los que formulan las políticas pueden tener el propósito de maximizar genuinamente el bienestar social, y a pesar de ello (o tal vez a consecuencia de ello) cometer errores sistemáticos. Por ejemplo, las autoridades pueden otorgar demasiado peso a los costos de corto plazo de un mayor desempleo en relación a los costos de largo plazo de una mayor inflación. Esto puede ocurrir si existen fuertes presiones políticas o si no se conoce bien la manera en que opera la economía. Se aplica en este contexto lo que parece ser una máxima de nuestros tiempos: si sabemos poco, es mejor que hagamos poco, dado que hacer y deshacer puede ser más costoso que no hacer nada.¹ Como los efectos de las decisiones son inciertos, las políticas más activas llevarían a mayor incertidumbre.²

En el mismo sentido, Lucas (1994) sostiene que, dado que sólo las medidas sorpresivas pueden tener algún efecto, lo más que puede esperarse de la política económica es que sea neutral, con dos reglas claras: i) un presupuesto fiscal equilibrado (que se abstiene de utilizar esta política con fines de regulación), y ii) una política monetaria que mantenga un ritmo de crecimiento de la masa monetaria concordante con el crecimiento potencial de la actividad (lo que impide el uso de la política monetaria como herramienta anticíclica). Nótese que este argumento es congruente con la afirmación de que las fluctuaciones de corto plazo son irrelevantes.

Muchas veces se insiste en la conveniencia de velar por los equilibrios macroeconómicos como con-

¹ Véase un interesante análisis de la relevancia de la intervención en macroeconomía en Blanchard, 1996.

² El artículo clásico de Brainard (1967) introduce la noción de incertidumbre multiplicativa.

dición necesaria para asegurar el crecimiento. Es menester mantener bajo control la inflación y los saldos externo y público a fin de crear las condiciones para el crecimiento (gráfico 2). Pero el problema es que las relaciones entre las cuatro esquinas del cuadrado mágico son múltiples e interdependientes. Existen dilemas de corto plazo que no son triviales entre la inflación y el crecimiento, entre el saldo externo y el PIB, entre el déficit público y el PIB y entre la inflación y el sector externo; la forma de enfrentarlos condiciona el crecimiento futuro. No es posible, entonces, reducir el rol de las políticas macroeconómicas a “mantener los equilibrios”, por cuanto lo que se hace y lo que se deja de hacer tienen efectos significativos sobre la evolución de las economías.

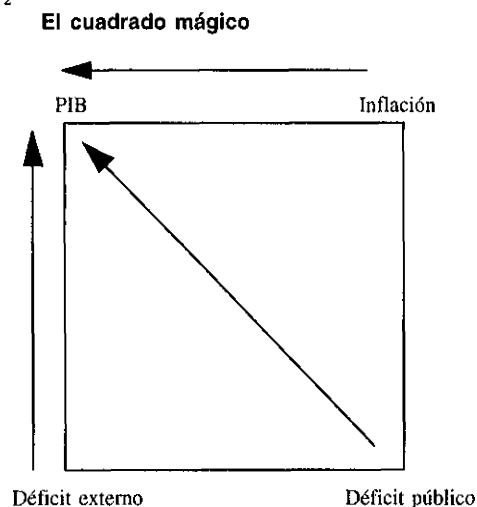
La eficiencia macroeconómica atenúa la volatilidad y reduce la amplitud del ciclo, a fin de acercar constantemente el nivel de actividad a la frontera de producción, transformando el cuadrado mágico en un círculo virtuoso. La regulación macroeconómica adquiere así una gran importancia en los procesos de desarrollo; al Estado le cabe cautelar el “bien común” que es la estabilidad en una economía de mercado. El anuncio de objetivos explícitos de mediano plazo para las cuatro esquinas del cuadrado mágico puede ayudar a este cometido. Pero las reglas deben ser también flexibles, a fin de dar a la autoridad la discrecionalidad que necesita para prevenir la gestación de fluctuaciones dañinas. Las reglas explícitas asientan la credibilidad “estructural” de las políticas económicas, pero también se requiere de discrecionalidad para asegurar la capacidad de intervención reguladora.

No es realmente necesario “escoger” ante el dilema entre credibilidad y flexibilidad; debiera ser posi-

ble lograr arreglos institucionales que permitan conciliar ambos conceptos. La credibilidad de las políticas no pasa tanto por el respeto a normas rígidas, sino por el simultáneo cumplimiento —dentro de rangos razonables— de los cuatro objetivos del cuadrado mágico. En la medida en que las políticas fiscal y monetaria tengan un componente anticíclico en relación a los términos de intercambio y a la entrada de capitales, existen mayores posibilidades de acometer objetivos de estabilidad en el mediano plazo, y por ende de situarse lo más cerca posible de la frontera productiva. Eso significa intervenir fuertemente en el ciclo económico, tanto en el que se genera por los vaivenes internos como en el que nos viene del exterior. Todas las opciones son legítimas para ello: la política óptima para resistir una perturbación negativa mañana supone desarrollar las instituciones pertinentes y poner en marcha hoy un conjunto de medidas que permitan acumular reservas para enfrentar la parte baja del ciclo.

Y es que la aplicación de reglas de este tipo, entendidas como una definición de instrumentos y una selección de objetivos (Fontaine, 1995), otorga credibilidad a la política macroeconómica y permite alcanzar los objetivos. Si la intervención de la autoridad en la economía se ajusta a reglas más o menos conocidas, contribuye a asentar las expectativas de los agentes privados. Pero estas reglas no son numéricas sino más bien normativas. Por reglas conocidas entendemos, por ejemplo, una cierta flexibilidad en los objetivos de saldo público (si el déficit público es mayor al previsto en un entorno más recesivo de lo anticipado, es conveniente activar la función de los estabilizadores automáticos más que cumplir estrictamente las metas), o que, ante un aumento excesivo de la demanda agregada, se espere una reacción del Banco Central.³ Las reglas flexibles (bandas cambiarias, rangos de inflación, rangos de déficit externo y público) brindan el grado de discrecionalidad que necesita la autoridad económica para evitar la gestación de fluctuaciones dañinas. Es decir, debe haber reglas semiautomáticas, en lo posible anticíclicas, para acometer objetivos en condiciones normales, pero se debe reservar toda la capacidad de intervención para cuando se producen perturbaciones externas o internas que pueden distor-

GRAFICO 2



³ Al respecto, la internalización de la curva de Phillips y de la función de reacción del Banco Central por parte de los agentes es notable. En Estados Unidos, por ejemplo, un aumento excesivo del empleo genera inmediatamente expectativas de alza de la tasa de interés. La inflación puede ser muy baja, pero los agentes ya saben que el Banco Central reacciona *antes* de que se produzca un eventual rebrote.

sionar la trayectoria de crecimiento e incrementar la volatilidad real.

Las reglas no pueden ser mecánicas en un mundo cada día más complejo. En tal sentido, las normas establecidas por decreto o ley, o las instituciones con excesiva independencia, además de tener un carácter poco democrático, pueden acentuar las fluctuaciones si se pretende lograr un objetivo único a cualquier precio. Tiene poco sentido, en realidad, establecer metas de inflación o de déficit público a nivel de decimales. Lo importante es lograr una cierta estabilidad relativa, suavizar las expectativas, más que cumplir con precisión las metas anunciadas. Lo que mejora el clima de negocios no es la reducción del déficit público o de la inflación *per se*, sino el asentamiento de las expectativas cuando se conoce la eficacia de la política macroeconómica para afectar las decisiones del sector privado.

La meta de inflación tiene mucho más posibilidades de cumplirse si la combinación de políticas cambiaria, monetaria y fiscal respeta un objetivo de cuenta corriente, y más aún, puede ayudar a incrementar el ahorro interno. Si existiera una jerarquía entre los cuatro objetivos de la política económica, primero habría que fijarse un objetivo de cuenta corriente, luego de

inflación, de nivel de actividad y finalmente de déficit público. El objetivo de cuenta corriente debe ser real, para tomar en cuenta los cambios de precios relativos con el exterior e introducir una situación de referencia; sostenible, es decir, con una relación deuda externa PIB que no aumente, y de mediano plazo (más vale establecer rangos que metas precisas).⁴ Y ello significa controlar la demanda agregada con todas las políticas pertinentes, en función de los resultados externos. Esta forma de plantear el problema obliga a escoger un cierto ordenamiento de objetivos, lo cual siempre puede ser peligroso, poco ortodoxo, algo arbitrario y tal vez imposible de realizar. También es la manera en que las autoridades han debido proceder cuando existe una restricción externa apremiante. Es evidente que el cumplimiento del objetivo de saldo externo (como déficit en cuenta corriente), en condiciones normales, va a permitir obtener resultados en materia de inflación, crecimiento y desempleo y saldo público. El propósito de la sintonía fina es crear las condiciones para generar círculos virtuosos dentro del cuadrado mágico, con el claro objetivo de reducir las fluctuaciones agregadas y con una multiplicidad de instrumentos, entre los cuales destaca por su importancia la política fiscal.

III

Criterios para el diseño de la política fiscal

Suponemos, para simplificar el análisis, que la política fiscal tiene dos objetivos macroeconómicos: i) la sostenibilidad del déficit, definida técnicamente como el saldo público que mantiene estable la relación deuda pública/ PIB, y ii) la estabilización macroeconómica, definida como la combinación de gastos e ingresos que aseguran un nivel adecuado de la demanda agregada. En América Latina, más que en otras partes, los gobiernos han concentrado sus esfuerzos en reducir los déficit y la deuda pública, dejando el papel regulador, cuando ha existido, a la política monetaria. Para acometer estos objetivos se pueden escoger dos caminos: i) aplicar medidas discrecionales, utilizando la autoridad todos los instrumentos a su alcance según su libre albedrío, o ii) establecer normas explícitas, imponiendo restricciones en la intervención pública para hacer transparente y creíble su accionar. En lo que sigue, discutiremos los diversos criterios de política fiscal en función de estos cuatro conceptos.

1. ¿Sostenibilidad o regulación macroeconómica?

La evolución de la deuda pública en América Latina y los grandes cambios que ha exhibido en las décadas de 1980 y 1990 ponen sobre el tapete el tema de la sostenibilidad de la política fiscal. Los episodios largos e irregulares de crecimiento —a veces explosivo— de la deuda fueron seguidos de ajustes cortos y muy violentos. Como ha ocurrido con frecuencia, el presupuesto fiscal se puede ver envuelto en una dinámica inestable de crecimiento brusco de su deuda —del tipo bola de nieve— en la cual el servicio de esa deuda absorbe una proporción creciente de los ingresos fisca-

⁴ Held y Szalachman (1997) analizan con más detalle la importancia de establecer un objetivo conservador de déficit sostenible, así como la conveniencia de apoyarse en diversos indicadores internos y externos para definir esta meta.

les. Más allá de que haya políticas excesivamente expansivas, esta dinámica perversa es generalmente exógena al sector público y a los responsables de él. De esta manera, si aumenta la tasa de interés (interna o externa, según los casos) y se reduce el crecimiento, la sostenibilidad de la política fiscal se ve inmediatamente cuestionada. Aunque no haya decisiones discrecionales por parte de la autoridad, la persistencia de una situación de este tipo genera una dinámica de carácter explosivo en la deuda.

Así, una política monetaria restrictiva incrementa el déficit público, más aún si se aprecia el tipo de cambio y la deuda pública tiene un componente externo significativo. No es difícil imaginar este tipo de situaciones, con los abundantes ejemplos observados en la región en los últimos tiempos. De paso, cabe plantearse si en estas condiciones es eficiente el uso excesivo de la política monetaria para estabilizar la economía. Aunque el manejo de la tasa de interés puede ayudar a corregir movimientos excesivos del gasto privado, también puede generar, mantener o agravar una dinámica potencialmente desestabilizadora por el lado fiscal. Aunque estas situaciones pueden ser transitorias, sus efectos en el presupuesto pueden transformarse en permanentes, generando fenómenos de persistencia de los déficit y de las deudas. De existir algún mecanismo de estabilización automática, estas últimas se absorberían en el ciclo económico, si las variables exógenas volviesen a su trayectoria de mediano plazo. Pero por lo general estos mecanismos autorreguladores son insuficientes, con lo que los déficit se vuelven persistentes.

La sostenibilidad del déficit público, que no es otra cosa que la solvencia de largo plazo del gobierno, corresponde al respeto de su restricción presupuestaria intertemporal, la que se expresa por dos identidades equivalentes: i) la deuda pública es igual al valor actualizado de los excedentes primarios futuros anticipados, y ii) el valor actualizado de la deuda para un horizonte que tiende al infinito es nulo. La sostenibilidad puede definirse como una condición de estabilidad de la deuda pública en un mundo determinista, o una de "estacionariedad" en un mundo estocástico (Hamilton y Flavin, 1986). En este último caso el Estado es solvente si la relación deuda pública/PIB es estacionaria. Lo que intenta reflejar esta última propiedad es que, más que la existencia de déficit, lo que pone en peligro la solvencia del gobierno es la persistencia de ellos a un nivel excesivo.

a) *Las leyes de presupuesto equilibrado*

Muchos autores sostienen que los déficit públicos son la causa de las altas tasas de interés reales y del estancamiento de la producción. La disminución del déficit público puede ser dolorosa en el corto plazo, pero tiene efectos muy favorables en el futuro, pues disminuye las tasas de interés por la mayor disponibilidad de ahorro privado y estimula la inversión, el consumo y la producción. Esta visión supone adoptar reglas explícitas, según los casos, de reducción de los déficit a niveles "razonables" o directamente de equilibrio en las cuentas fiscales. Una de las reformas más discutidas en la actualidad es la introducción de leyes constitucionales de presupuesto equilibrado, o de disposiciones que limiten el poder del gobierno para incurrir en déficit. Se arguye que, aún aceptando de que se trata de una política subóptima, una ley de presupuesto equilibrado tendría el mérito de descartar las suboptimalidades de origen político, que pueden ser mucho mayores que las surgidas por no ajustar cíclicamente el presupuesto (Alesina y Perotti, 1995).

Los seguidores más radicales de esta visión plantean que el presupuesto debe ser equilibrado en todo momento. En teoría, los beneficios de un objetivo numérico de saldo son obvios, tanto para reforzar la disciplina fiscal como para estimular el crecimiento económico de largo plazo. Una ley que obligue al equilibrio presupuestario eliminaría las fuentes de desequilibrio inducidas por políticos oportunistas y por el cortoplacismo. No existen casos en que esta regla tenga fuerza de ley, pero de hecho en algunos países el mantener un presupuesto equilibrado o incluso con superávit es un objetivo de primera importancia. Parecería justo que sean los beneficiarios de los servicios públicos los que paguen, y no cargar los costos a las futuras generaciones, pero sólo en el caso de los gastos corrientes, que no generan ingresos futuros.

En la literatura sobre el tema se dan dos argumentos principales para oponerse a objetivos numéricos estrictos. El primero es que una regla de este tipo aumenta los incentivos para llevar una contabilidad "creativa y no transparente" (Alesina y Perotti, 1996), ya que existen innumerables triquiñuelas contables que permiten respetar el objetivo y reducir la transparencia del presupuesto; en el mediano plazo, la falta de transparencia se transforma en un serio impedimento para controlar el gasto y lograr la consolidación institucional de los procedimientos presupuestarios. El segundo argumento es económico. Más allá de las consecuencias contractivas de un proceso de ajuste de este tipo, la norma de presupuesto equilibrado transforma al sector

público en una caja de resonancia de las fluctuaciones económicas. Su aplicación estricta supone que las perturbaciones exógenas deben ser absorbidas instantáneamente por el sector público, llevando a una programación infraanual de ingresos y egresos públicos. La regulación coyuntural del déficit rompe radicalmente con el principio de la utilización de la política fiscal con fines de estabilización macroeconómica. También es contradictoria con las normas que postulan que el nivel del gasto público debe guiarse por objetivos estructurales y ser lo más previsible posible.

Por ejemplo, si existe una recesión, los ingresos disminuyen de manera más que proporcional a la reducción del PIB (la elasticidad de recaudación es generalmente superior a uno si existe alguna progresividad en el sistema tributario). La regla de presupuesto equilibrado indicaría la reducción inmediata de los gastos en un monto igual a la pérdida de ingresos, lo que ciertamente agravaría la recesión, disminuyendo aún más los ingresos tributarios. Las políticas procíclicas pueden transformar la economía en un pozo sin fondo. En forma simétrica, una expansión dejaría espacio para reducir los tributos, lo que implicaría una aceleración de la demanda y el consiguiente peligro de elevar la inflación. En tal sentido, una norma de saldo estricta sería subóptima. Las leyes de presupuesto equilibrado probablemente no son una buena idea, ya que introducen tanto incentivos para reducir la transparencia del presupuesto como una excesiva rigidez fiscal.

Dadas estas consideraciones, es extraordinariamente difícil, si no imposible, formular al respecto una enmienda constitucional que pueda ponerse en práctica. Como lo plantea Musgrave (1997), para establecer reglas de procedimiento no se requiere de una enmienda, como tampoco la fe en las normas puede reemplazar el ejercicio de políticas responsables. En nuestra clasificación, esta política sería entonces sostenible y tendría un fuerte contenido normativo. En cambio, dejaría poco o ningún espacio para el rol regulador de la política fiscal e impediría asimismo intervenciones discrecionales.

b) *El déficit sostenible*

Cuando la tasa de interés real es inferior a la tasa de crecimiento real del PIB, es posible financiar un cierto déficit mediante endeudamiento público, sin aumentar el peso de la deuda pública. En este caso, es posible manejar déficit primarios de manera continua, respetando los criterios de sostenibilidad de la deuda (Bohn, 1995). Pero cuando la tasa de interés es supe-

rior a la tasa de crecimiento del PIB, la persistencia de un déficit primario desencadena un crecimiento explosivo de la deuda y del pago de intereses, que tarde o temprano pone en peligro la solvencia del sector público. Para estabilizar la deuda se necesita, entonces, llegar a un superávit primario que permita pagar la parte de los intereses que no es absorbida por el crecimiento de la economía. Este excedente primario es proporcional a la deuda total previa y a la diferencia entre la tasa de interés y la tasa de crecimiento. Ciertamente, en economías muy dinámicas, caracterizadas por un diferencial positivo, la sostenibilidad de la política fiscal está asegurada, ya que la deuda se erosiona en el tiempo con el crecimiento.

Una situación de estancamiento y de altas tasas de interés obliga, si el objetivo es estabilizar la deuda pública y hay falta de financiamiento monetario, a generar superávits proporcionales al peso relativo de la deuda. Dadas la extrema sensibilidad de las cuentas públicas y la magnitud de los ajustes requeridos en condiciones de estancamiento de la economía, las metas de corto plazo para el déficit resultan impracticables. Esta dinámica perversa explica el crecimiento explosivo de la deuda pública en la mayoría de los países de la región en la situación recesiva y de altas tasas de interés que prevaleció en la llamada "década perdida".

La obligación de respetar metas de saldo frente a tasas de interés reales elevadas lleva a adaptar coyunturalmente el nivel de los gastos públicos al de los ingresos, para mantener la meta anual. Si se considera una política de esta naturaleza, el gobierno debe llevar una gestión cuasi mensual del gasto público, dada la sensibilidad de los ingresos públicos al nivel de actividad. Una gestión así del presupuesto, que supone múltiples revisiones dentro del año de los planes de gasto público, acrecienta la incertidumbre del entorno en que se toman las decisiones privadas. Los agentes, al anticipar racionalmente esta política, tenderían a actuar de manera procíclica, puesto que un freno de la demanda pública anunciaría una disminución de la demanda privada, y a la inversa. El tema de la sostenibilidad de la deuda pública y de la solvencia del sector público se vuelve por lo tanto central en la formación de las expectativas de los agentes; pero parece poco provechoso establecer normas rígidas respecto a deuda o déficit sostenibles en condiciones tan cambiantes del entorno macroeconómico.

Cuando una meta de saldo público fijada *a priori*—sea éste de superávit, de equilibrio o de déficit— se mantiene cualquiera sea la evolución del nivel de ac-

tividad y de las restantes variables macroeconómicas, el rol de estabilizadores automáticos de las finanzas públicas desaparece. Cuando estas normas son explícitas, la política presupuestaria tiene un papel marcadamente procíclico. En nuestra clasificación, la norma de déficit sostenible reduce, como en los casos anteriores, la flexibilidad de la política fiscal e impide su utilización como instrumento de regulación.

c) *La regla de oro de las finanzas públicas*

En los países europeos la discusión puede plantearse en términos distintos. Un aspecto fundamental del Tratado de Maastricht es la adopción de restricciones explícitas a la política fiscal para los países que van a integrar la Unión Monetaria Europea. La justificación para estas limitaciones es la posibilidad de desestabilización monetaria que puede producirse por el sobreendeudamiento de un país miembro. Las normas adoptadas son más flexibles que en el caso de la ley de presupuesto equilibrado. Puesto que la media histórica de inversión pública en Europa ha sido de 3% del PIB, un valor de referencia del déficit de 3% del PIB se asemeja a una regla de oro de las finanzas públicas: el endeudamiento se autoriza acotado por los gastos de capital (Corsetti y Roubini, 1996).

Si la inversión es rentable para el sector público, se aseguran flujos de ingresos corrientes futuros para cubrir los gastos de endeudamiento. El criterio de Maastricht puede interpretarse, entonces, como una regla implícita de equilibrio en cuenta corriente de las cuentas públicas. Esta regla de oro, más flexible que las de presupuesto equilibrado y de déficit sostenible, sigue una lógica macroeconómica: el presupuesto debe ser neutro en las decisiones de consumo y de ahorro de los agentes privados. En su versión estricta, la regla de oro implicaría, por ejemplo, que los subsidios a las empresas no serían financiados por impuestos sino por créditos, y que los ingresos de las privatizaciones no estarían disponibles para financiar gastos corrientes. En lo que se refiere a las políticas de estabilización coyuntural, el propio Tratado y los arreglos recientes permiten interpretar el objetivo de saldo de manera más flexible, aceptándose déficit superiores, aunque acotados, surgidos de factores cíclicos transitorios. La idea que inspira la instauración de estos objetivos numéricos sería más bien la de asegurar una posición presupuestaria de equilibrio en cuenta corriente en el mediano plazo. Aunque esta regla es más flexible que las anteriores, seguimos en el terreno de los criterios normativos básicamente orientados a asegurar una política fiscal sostenible, aún en desmedro del

objetivo regulador y de la flexibilidad en la intervención de las autoridades.

d) *La política fiscal óptima*

La política fiscal "óptima" (Barro, 1979) indica que los déficit y superávit presupuestarios son usados de manera óptima para minimizar los efectos distorsionantes de los impuestos, dada una cierta trayectoria del gasto. En consecuencia, el saldo público se utiliza como amortiguador; los déficit se presentan cuando el gasto es momentáneamente elevado, y los superávit cuando es bajo. Si el gasto público tiene que ser alto hoy y bajo mañana (al haber una guerra, por ejemplo), una política presupuestaria equilibrada supone elevadas tasas tributarias hoy y reducción de impuestos mañana. La política fiscal óptima sugiere más bien la aplicación de tasas tributarias constantes, aceptando un déficit hoy; obviamente, el superávit de mañana tiene que compensar en términos de valor presente el déficit actual. Esta política predomina sobre la política de presupuesto equilibrado, porque en esta última las distorsiones impositivas adicionales de hoy compensan ampliamente (en términos de utilidad) las ventajas sociales de las menores tasas impositivas de mañana, debido a las utilidades marginales decrecientes. La política fiscal óptima supone no cambiar las tasas tributarias cuando se enfrenta una situación momentánea de déficit.

Este sencillo principio tiene consecuencias de vasto alcance para la política fiscal.⁵ El principio de "política fiscal óptima" es muy claro: los déficit y superávit fiscales se utilizan óptimamente para minimizar los efectos distorsionantes de la tributación. Una extensión importante de esta política se refiere a las fluctuaciones cíclicas de los ingresos tributarios: las tasas impositivas deberían permanecer aproximadamente constantes durante el ciclo económico, aceptándose así los déficit durante los períodos recesivos, los que serán compensados por superávit durante las expansiones. La calidad de óptima de la política supone una norma presupuestaria equilibrada que se ajusta cíclicamente; los déficit deberán observarse durante guerras y recesiones si son compensados por superávit equivalentes en eras de paz y de expansión.

Curiosamente, aunque con argumentos diferentes, viejos keynesianos y nuevos clásicos prescriben normas similares de política fiscal, aunque seguramente con niveles distintos de gasto público. Nótese que no

⁵ Véase un análisis del tema en Alesina y Perotti, 1995.

se consideran políticas de estabilización keynesianas, puesto que se trata de un modelo de oferta. Comparada con las normas anteriores, la política fiscal óptima plantea la sostenibilidad a mediano plazo, dejando espacio entonces para acomodar el saldo público en función de las circunstancias macroeconómicas. El componente normativo es más flexible: se prefiere una tasa tributaria constante a una norma de saldo. No existen razones para adoptar políticas discrecionales de regulación, en la medida en que la tasa impositiva se fija de una vez en función de los gastos permanentes.

e) Políticas activas de regulación

Para el keynesianismo tradicional, la política fiscal debe asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar déficit en recesiones; el saldo es nulo en promedio durante el ciclo. Si el objetivo de la política fiscal es obtener un saldo medio independiente del ciclo, se deja variar el saldo anual en función de la coyuntura interna, permitiendo que actúen los mecanismos espontáneos de los estabilizadores automáticos. Los déficit son legítimos e incluso necesarios en etapas de crisis; pero la prédica de superávit en momentos de pleno empleo ha sido menos exitosa. Como lo subraya Tobin (1993), la macroeconomía keynesiana se aplica a los dos lados de la medalla. El superávit fiscal es un instrumento fundamental para contener excesos de gasto. La estabilización macroeconómica requiere una regulación contracíclica de la demanda razonablemente simétrica.

Pero una gestión macroeconómica eficiente supone también, y sobre todo frente a perturbaciones de diversa índole, alcanzar grados crecientes de consenso tributario entre los agentes económicos. A su vez, el consenso tributario supone reducir el gasto privado y público en condiciones de exceso de demanda a partir de los impuestos a los hogares y a las empresas y del propio ajuste fiscal. Una política fiscal más activa puede ayudar a mejorar la eficacia de la regulación coyuntural. Pero para utilizar instrumentos tributarios destinados a frenar las oscilaciones del gasto privado la autoridad necesita cierta libertad en la fijación de las tasas, la que es inexistente en la actualidad.

Al respecto, son interesantes las propuestas que apuntan a establecer por ley rangos de tasas tributarias, dentro de los cuales éstas pueden variar según la coyuntura. Puede ser peligrosa, eso sí, la tentación del fisco de mantener siempre esta tasa en su nivel más alto para solventar sus gastos. Las experiencias en esta materia muestran que ha sido muy difícil llegar a un acuerdo entre los poderes ejecutivo y legislativo para

utilizar de manera eficiente las tasas tributarias con fines de estabilización. Pese a que se trata del instrumento más poderoso para manejar directamente la evolución del gasto privado, se le utiliza muy poco en los países de América Latina.

En nuestra clasificación, las políticas activas de intervención son discrecionales (y por lo tanto, conllevan el riesgo de una cierta arbitrariedad) y se preocupan básicamente del objetivo regulador. Puede existir un comportamiento sesgado hacia una intervención excesiva, un gasto público exagerado o déficit poco controlado. En algún punto la regulación de la demanda agregada por la vía de la política fiscal entra en conflicto con la sostenibilidad, lo que origina las consecuencias conocidas en materia de ciclos económico-políticos y/o de acumulación de desequilibrios. Ya sea por razones intelectuales o por experiencias vividas, muchos analistas tienden a rechazar el modelo de intervención discrecional, dados los peligros de arbitrariedad, populismo e irresponsabilidad fiscal que encierra. La fijación de límites externos, o el control, por parte del Congreso u otros órganos del Estado, de los excesos en el manejo del gasto público y de las tasas impositivas parece conveniente para evitar ciclos fiscales potencialmente desestabilizadores.

f) Estabilizadores automáticos y normas de gasto

En períodos de expansión, los ingresos públicos crecen rápidamente y los gastos asociados a los subsidios al desempleo tienden a reducirse, lo que alivia transitoriamente la gestión de las finanzas públicas. En cambio, en momentos de recesión el bajo nivel de actividad degrada fuertemente el balance presupuestario. Aquellos ingresos y gastos públicos cuya evolución se vincula al ciclo económico se denominan estabilizadores automáticos.

La "norma" de política fiscal no puede ser el déficit, sino su componente discrecional, que es independiente del ciclo económico. La programación de gastos e ingresos en función de un objetivo de déficit discrecional permitiría adoptar una visión de mediano plazo en el manejo de las finanzas públicas, evitando de esta manera los continuos vaivenes en su formulación y ejecución. Con economías tan volátiles como las de América Latina, el sector público no puede convertirse en una caja de resonancia de las fluctuaciones de corto plazo. En caso de recesión, por ejemplo, el sector público debe aceptar un cierto déficit cíclico, si no quiere ahondar la crisis. Si la política fiscal desea evitar convertirse en un agente propagador y amplificador de las perturbaciones macroeconómicas, es conve-

niente adoptar normas presupuestarias de mediano plazo y orientadas a controlar el componente discrecional o permanente del déficit.

Se trata así de obtener indicadores de política fiscal independientes del ciclo económico. Esta es la metodología de la OCDE (Giorgio y Suyker, 1997), en que se descompone el déficit en un componente cíclico y otro estructural. Una variación en el ingreso o gasto público tiene carácter cíclico cuando es producida por la diferencia entre el producto observado y el producto tendencial. La posición cíclica de la economía lleva a fluctuaciones que se reflejan en el presupuesto, sobre todo en la recaudación tributaria y en el gasto en subsidios de desempleo. A la inversa, cuando se trata de variaciones que responden a decisiones de la autoridad pública, éstas son de carácter discrecional.

En el promedio de los países de la OCDE, el saldo cíclico ha fluctuado entre 0.8 y -0.5 puntos del PIB entre 1985 y 1996, aunque ha llegado a máximos de 2.6 puntos del PIB en el Reino Unido y de 1.4 puntos en Japón, y a mínimos de -2 puntos en Canadá y de -1.8 en Francia (Giorno y Suyker, 1997). Como lo muestra el cuadro 2, una descomposición aplicada al saldo fiscal global de los países de América Latina pone de manifiesto un componente cíclico del déficit que ha sido muy significativo en los años noventa, fluctuando entre -1 punto del PIB en Argentina (1996) y Brasil (1992) y 1 punto del PIB en Argentina y Uruguay (1994) (Martner, 1997).

La importancia relativa del déficit cíclico depende de dos factores: la brecha entre el PIB efectivo y el potencial (es decir la distancia entre el crecimiento efectivo de la economía y su trayectoria de mediano plazo), y el peso de los impuestos (es decir, de la recaudación directamente vinculada al nivel de actividad) en el total de los ingresos públicos. Obviamente, el componente cíclico ha sido mayor en los países más volátiles, como Perú, Argentina, Venezuela, México y Brasil en los años noventa. En cambio, en los países más estables el ciclo del nivel de actividad ha tenido una influencia menor en sus cuentas públicas (en los años noventa, Paraguay, Bolivia, Colombia, Ecuador y Chile). El segundo elemento determinante —el peso de los ingresos tributarios en el total de los recursos del sector público— es muy significativo en algunos países (90% en promedio en Argentina, 80% en Perú, 70% en Chile, 60% en Brasil, Colombia y México, y 50% en Costa Rica, Paraguay y Uruguay), pero en otros no es preponderante (23% en Venezuela, 29% en Ecuador, 30% en Bolivia).

Si combinamos ambos elementos, es en Argentina, Perú, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay donde la influencia del ciclo económico es fundamental para evaluar las cuentas públicas. En cambio, en Bolivia, Paraguay y Ecuador el componente cíclico no es superior a 0.1 puntos del PIB. En Venezuela el componente cíclico ha llegado a sólo 0.4 puntos del PIB en los años noventa, a pesar de amplias fluctuaciones en el nivel de actividad y en el saldo de las cuentas públicas. Esto es así por la influencia determinante tanto de las variaciones del precio del petróleo como de los programas de rescate del sistema financiero.

La desagregación presentada lleva en algunos casos a interpretar de manera radicalmente diferente el resultado de las cuentas públicas. En términos generales, se observa la relevancia del componente cíclico en la mejora de las cuentas públicas en los primeros años del decenio de 1990. En muchos países, la reactivación de la economía a tasas que se situaron por encima de su tendencia de mediano plazo llevó a resultados fiscales positivos, pero obtenidos en parte sobre la base de recursos transitorios. En tal sentido, resulta fundamental identificar una trayectoria de mediano plazo que sea sostenible y formular la política fiscal en función de los ingresos permanentes que se generan cuando la economía se sitúa en su senda tendencial. También el deterioro de las cuentas públicas en algunas situaciones obedece a factores de carácter coyuntural, y no a acciones deliberadas de la autoridad. En este caso, la posición en el ciclo esconde un esfuerzo estructural de mejora de las cuentas públicas.

El uso de indicadores de discrecionalidad fiscal resulta muy útil para el análisis, la formulación y el diseño de las políticas presupuestarias. Al proporcionar una medida del déficit público independiente del ciclo económico, permite identificar con mayor claridad las decisiones de la autoridad fiscal y calcular la magnitud del déficit que debe ser corregido por medidas discrecionales. En ese sentido, una norma de déficit discrecional sería más bien pasiva, ya que dejaría actuar a los estabilizadores automáticos. Si el PIB efectivo estuviese por debajo del PIB tendencial, se financiaría mediante endeudamiento el componente cíclico del déficit, el que sería atribuible a mayores gastos en desempleo y a una menor recaudación tributaria. Cuando el PIB volviese a su tendencia de mediano plazo, este déficit se eliminaría automáticamente. El monto de la deuda contraída durante la parte baja del ciclo se absorbería en la parte alta de él. Tanto el saldo como el total de la deuda serían constantes en promedio durante

CUADRO 2

Países de América Latina: Evolución fiscal

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Argentina							
Saldo observado	-3.8	-1.6	-0.1	1.4	-0.2	-0.6	-1.9
Saldo estructural	-3.1	-1.5	-0.7	0.6	-1.5	0.1	-1.1
Saldo cíclico	-0.7	-0.1	0.6	0.8	1.3	-0.7	-0.8
Bolivia							
Saldo observado	-4.5	-4.3	-4.4	-6.1	-3.0	-2.0	-1.9
Saldo estructural	-4.5	-4.4	-4.3	-6.0	-3.0	-2.0	-1.9
Saldo cíclico	-	0.1	-0.1	-0.1	-	-	-
Brasil							
Saldo observado	1.4	-0.2	-1.8	-0.8	1.1	-4.9	-3.9
Saldo estructural	0.8	-0.3	-1.1	-0.4	1.0	-5.2	-4.2
Saldo cíclico	0.6	0.1	-0.7	-0.4	0.1	0.3	0.3
Chile							
Saldo observado	0.8	1.5	2.2	1.9	1.7	2.5	2.2
Saldo estructural	1.0	1.7	1.8	1.6	2.1	2.6	2.4
Saldo cíclico	-0.2	-0.2	0.4	0.3	-0.4	-0.1	-0.2
Colombia							
Saldo observado	-0.5	-	-0.1	0.3	2.6	-0.5	-1.1
Saldo estructural	-0.8	0.2	0.2	0.6	2.5	-0.8	-1.1
Saldo cíclico	0.3	-0.2	-0.3	-0.3	0.1	0.3	-
Costa Rica							
Saldo observado	-2.5	-0.1	0.7	0.6	-6.6	-2.0	-2.7
Saldo estructural	-2.4	0.3	0.6	0.2	-7.0	-2.1	-2.1
Saldo cíclico	-0.1	-0.4	0.1	0.4	0.4	0.1	-0.6
Ecuador							
Saldo observado	0.1	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2	-1.5	-3.1
Saldo estructural	0.2	-1.0	-1.8	-0.4	-0.3	-1.5	-3.0
Saldo cíclico	-0.1	-	0.1	-	0.1	-	-0.1
México							
Saldo observado	-2.8	3.5	4.8	0.8	-0.7	-0.8	-0.5
Saldo estructural	-2.5	3.5	4.6	0.6	-1.3	-0.4	-0.4
Saldo cíclico	-0.3	-	0.2	0.2	0.6	-0.4	-0.1
Paraguay							
Saldo observado	5.2	2.9	0.1	1.2	2.4	-	-
Saldo estructural	5.1	2.9	0.2	1.2	2.4	-0.1	-
Saldo cíclico	0.1	-	0.1	-	-	0.1	-
Perú							
Saldo observado	-2.1	-1.4	-1.5	-2.3	1.8	-1.6	2.2
Saldo estructural	-2.4	-1.5	-1.0	-1.7	-1.6	2.1	2.2
Saldo cíclico	0.3	0.1	-0.5	-0.6	0.2	0.5	-
Uruguay							
Saldo observado	0.3	1.3	1.5	-0.8	-2.5	-1.3	-1.2
Saldo estructural	0.5	1.6	1.2	-1.0	-3.3	-0.8	-0.9
Saldo cíclico	-0.2	0.3	0.3	0.2	0.8	-0.5	-0.3
Venezuela							
Saldo observado	0.1	-2.2	-5.9	-1.3	-13.8	-5.9	7.5
Saldo estructural	0.4	-2.3	-6.2	-1.6	-13.7	-5.9	7.9
Saldo cíclico	-0.3	-0.1	0.3	0.3	-0.1	-	-0.4

Fuente: Cálculos propios. Véase Martner, 1997.

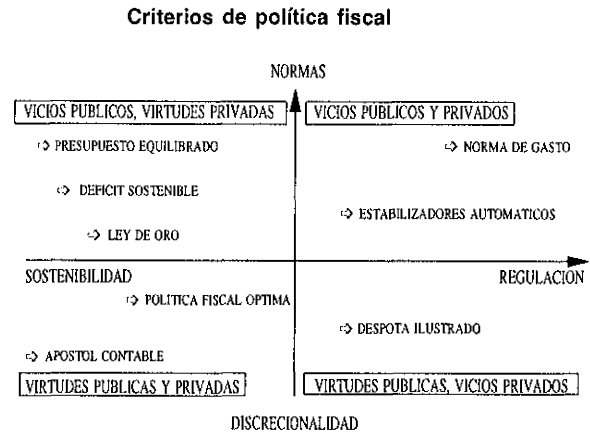
el ciclo, siempre que la tasa de interés real fuese en promedio igual o no muy diferente a la tasa de crecimiento de la economía. Una política de este tipo parte sin embargo de supuestos controvertidos, como la necesidad de una cierta simetría en el ciclo y la inexistencia de efectos persistentes de éstos. La realidad incita a mantener una cierta flexibilidad en la política económica para conservar la facultad de intervenir en un entorno incierto.

En economías de alta variabilidad como las latinoamericanas, con restricciones periódicas de financiamiento y dificultades para establecer políticas fiscales activas, parece deseable contar con normas de gasto público explícitas a lo largo del ciclo que permitan sostener el crecimiento cuando la economía se halla en la parte baja de él y reducir la deuda pública cuando la economía se encuentra en la parte alta. Para condiciones normales, una práctica prudente sería dejar crecer los gastos como el PIB tendencial y los ingresos como el PIB efectivo. Si se cumple la condición de convergencia de ambos en el mediano plazo, obviamente el saldo medio sería nulo en el ciclo. Un criterio de programación de este tipo supone un fuerte control sobre ciertos gastos (como los de salud, por ejemplo), que tienden a un crecimiento superior al del PIB tendencial. En nuestra clasificación, estas políticas tendrían un cierto componente normativo, pero como todas las políticas que se orientan al rol regulador del sector público, arrastran un sesgo tentador de menor disciplina fiscal.

2. ¿Discrecionalidad o normas?

A continuación, el gráfico 3 sitúa las políticas analizadas dentro de la clasificación que hemos adoptado. La posición de cada una de esas políticas en los cuadrantes del gráfico es relativamente trivial. En el cuadrante inferior izquierdo, lo que denominamos *apóstol contable* tiene mucho que ver con la forma en que se lleva hoy en día la política fiscal en nuestros países. Muchas veces, las decisiones tienen una lógica contable más que macroeconómica, y se adoptan discrecionalmente prioridades de gasto que privilegian el cumplimiento de metas de saldo estrictas. Esto en una visión del mundo de *virtudes públicas y privadas*, en el que las autoridades confían en los mecanismos autorreguladores del mercado y los agentes creen en el buen criterio de las decisiones públicas. Si en cambio los agentes desconfían de lo que hace el sector público, entramos al mundo de *los vicios públicos y las virtudes privadas* (cuadrante superior izquierdo) donde se pri-

GRAFICO 3



vilegia el establecimiento de normas explícitas que aseguren la sostenibilidad de la política fiscal. Allí, en la combinación de sostenibilidad y normas situamos las leyes de presupuesto equilibrado, y más abajo el criterio de déficit sostenible (un poco menos normativo) y la ley de oro de las finanzas públicas (en que el objetivo de sostenibilidad es un poco más flexible).

Pero otros pueden desconfiar más bien del mercado, y postular una regulación mucho más activa de la demanda agregada, con intervenciones discrecionales. Estas políticas activas, que simbolizamos con la figura del *déspota ilustrado*, se sitúan en el mundo de *las virtudes públicas y los vicios privados* (cuadrante inferior derecho). En esta visión, los mecanismos de autorregulación del mercado son inexistentes o perversos, y es necesario por lo tanto disponer de mecanismos flexibles de intervención para controlar los comportamientos de exceso (o insuficiencia) de gasto, e insuficiencia (o exceso) de ahorro en el sector privado. Es importante recalcar que aquí oponemos los criterios de regulación y sostenibilidad, por las tensiones potenciales que pueden surgir entre ambos. Si el PIB efectivo es inferior al potencial, el criterio de regulación (que indica una intervención anticíclica de la política fiscal) entra en contradicción con el criterio de sostenibilidad (que incita a un comportamiento procíclico). Aunque existen situaciones en que ambos objetivos son compatibles (en fase expansiva, la política anticíclica supone aumentar el ahorro público, lo que obviamente mejora la posición financiera), lo que interesa en esta clasificación es poner de manifiesto los dilemas potenciales que existen a la hora de establecer criterios de política.

Al respecto, el impacto de los estabilizadores automáticos sobre el nivel de actividad ha sido sometido a una intensa evaluación empírica pero, como suele

sucedan, con resultados poco esclarecedores. Por ejemplo, Weise (1996) calcula que, para el caso de Estados Unidos, si se anulara la reacción anticíclica del saldo público la amplitud de las recesiones aumentaría entre un tercio y medio punto del PIB. Existiría así un real conflicto entre los objetivos de estabilización y de sostenibilidad de corto plazo de la política fiscal. Otros estudios, sin embargo, muestran una relativa independencia entre la amplitud del ciclo y los estabilizadores automáticos. Se estima que para los países de la OCDE el impacto de las variaciones del saldo público sobre la brecha entre el PIB efectivo y el potencial es bastante más débil (Hénin, 1997), diluyéndose en este caso el dilema anterior. Es importante precisar que nuestra clasificación se refiere básicamente a la definición más común de sostenibilidad (entendida como las metas numéricas anuales y hasta mensuales de saldo que se impone a los gobiernos en los programas de estabilización). Este criterio, llevado a sus últimas consecuencias, sí incidiría negativamente en el ciclo económico y, por los mecanismos de transmisión ya comentados, en el crecimiento de largo plazo.

Finalmente, el cuadrante superior derecho nos muestra la combinación de regulación y normas, en la que podemos situar a los estabilizadores automáticos y a la norma de gasto. En estos casos, el componente normativo es más bien implícito, y se trata más de un criterio que de una regla estricta. La política de estabilizadores automáticos se refiere más especialmente a los ingresos, mientras que la norma de gasto trata también de acotar el ritmo de crecimiento de los gastos, de modo que sus componentes normativo y de regulación son mayores. Aunque estos criterios no tienen carácter mandatorio para el sector público, sí representan orientaciones claras para la acción de la política fiscal, imponiendo cotas máxima y mínima a los gastos e ingresos. Recordemos que hemos definido la norma de gasto sostenible como la práctica, en condiciones normales, de dejar crecer los gastos públicos como el PIB tendencial y los ingresos como el PIB efectivo.

Como se ha subrayado, una de las cuestiones centrales en materia de política fiscal es la separación clara de los componentes transitorios y permanentes en las finanzas públicas. Sin duda, la evolución económica de los noventa en nuestros países ha demostrado una vez más que las fluctuaciones asociadas a eventos tran-

sitorios o no sostenibles en el mediano plazo han tenido un papel preponderante en la evolución de las cuentas públicas. En este sentido, los indicadores de discrecionalidad pueden ayudar a poner de relieve los problemas de mediano plazo de las finanzas públicas, a promover un debate informado y a reforzar la disciplina fiscal en períodos de auge económico.

Vale la pena citar aquí a título ilustrativo el tipo de análisis que se realiza en el Ministerio de Finanzas de Francia (citado en Hénin, 1997), según el cual los criterios que conducen a la definición de la política fiscal son los siguientes:

i) Asegurar la sostenibilidad de la política fiscal, de manera que las reglas adoptadas satisfagan la restricción intertemporal del sector público. La aplicación sesgada del juego de los estabilizadores automáticos, incurriendo en un excesivo optimismo en período de expansión, puede poner en peligro la restricción de solvencia;

ii) Sólo si la sostenibilidad está asegurada es posible dejar actuar a los estabilizadores automáticos, definidos en el sentido estricto, es decir, como un mecanismo simétrico;

iii) Sólo en la medida en que los márgenes de maniobra estén claramente identificados puede ser recomendable ir más allá de los estabilizadores automáticos, en particular por la vía de gastos de carácter transitorio en inversión pública, cuyo efecto sobre la demanda es fuerte y rápido.

Aunque no se intenta aquí establecer criterios de valor universal, es claro que esta forma de plantear normas de política fiscal es más flexible y por lo mismo más realista que un simple axioma de equilibrio presupuestario. En un mundo de continuos cambios y situaciones inciertas, las políticas económicas deben ser muy activas en la tarea de aminorar las fluctuaciones excesivas, y ciertamente el papel de la política fiscal no es menor en el cumplimiento de ese objetivo. Más allá de las prescripciones de "buenas" o "malas" políticas, el desafío es avanzar hacia una mayor gobernabilidad fiscal, desarrollando instrumentos que orienten el proceso presupuestario hacia un esquema en que los gastos se adecuen a la disponibilidad permanente de recursos, identificando con claridad los factores transitorios y asegurando una visión de mediano plazo en las decisiones de política fiscal.

IV

Conclusiones

En economías como las nuestras, los episodios de volatilidad son múltiples, de gran magnitud y de ocurrencia frecuente. Si el plan de las autoridades es reducir esa volatilidad, que puede llevar a pérdidas de bienestar social, la política económica debe ser extraordinariamente activa y vigilante en todos los frentes. El *laissez-faire* en estas materias ha llevado en todos los países de la región a situaciones extremas; el Estado puede entregar muchas de sus potestades al sector privado, pero no puede renunciar a cautelar un bien común como es la estabilidad en una economía de mercado.

Varios estudios muestran la correlación negativa que existe entre la volatilidad agregada y el crecimiento de largo plazo. En estas condiciones, la estabilidad llevaría a ganancias de bienestar en el mediano plazo, fundamentando así una visión más comprometida con la necesidad de regulación macroeconómica. En los hechos, aunque tal vez no en las palabras, la mayoría de los países industrializados practican en la actualidad políticas de corte keynesiano, es decir, más bien anticíclicas. Las políticas tendientes a reducir la volatilidad del sector real de la economía pueden tener importantes efectos benéficos. La regulación macroeconómica adquiere así una gran importancia en los procesos de desarrollo.

Si la autoridad se desenvuelve conforme a reglas más o menos conocidas en su intervención en la economía, contribuye a asentar las expectativas de los agentes privados. Pero estas reglas, que son normati-

vas más que numéricas, deben mantener el grado de discrecionalidad que necesita la autoridad para prevenir la gestación de fluctuaciones dañinas. Si el uso excesivo de la política monetaria como instrumento de regulación coyuntural puede llevar a situaciones de ineficiencia macroeconómica, es necesario otorgarle mucho mayor peso a la política fiscal, reforzando en particular el papel de los estabilizadores automáticos en el ciclo y aumentando la capacidad discrecional —dentro de ciertos márgenes— de fijar impuestos con propósitos de estabilización.

En el juego entre los agentes privados y el sector público, la solución cooperativa pasa por la garantía de estabilidad que alarga el horizonte temporal de las decisiones. El círculo virtuoso se perfila cuando es factible el cálculo económico, cuando las percepciones de la demanda futura son estables y cuando los agentes no persiguen ganancias ocasionales causadas por cambios bruscos, sino proyectos rentables en el sector real de la economía. Se trata de crear, con políticas activas dentro del cuadrado mágico, las condiciones de un círculo virtuoso en que las empresas invierten porque hay demanda y los consumidores consumen y ahorran porque hay empleo. Aquella máxima de las teorías de oferta (“las utilidades de hoy son las inversiones de mañana y los empleos de pasado mañana”), curiosamente converge hoy hacia una visión de políticas macroeconómicas mucho más activas en la regulación de la demanda agregada.

Bibliografía

- Alesina, A. y R. Perotti (1995): The political economy of budget deficits, *IMF Staff Papers*, vol. 42, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- (1996): Fiscal discipline and the budget process, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Menasha, Wisconsin, American Economic Association, mayo.
- Andrés, J.; R. Doménech, y C. Molinas (1993): *Growth, convergence and macroeconomic performance in OECD Countries: A closer look*, documento de trabajo, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria.
- Banco Mundial (1997): El Estado en un mundo en transformación, *Informe anual, 1997*, Washington, D.C.
- Barro, R. J. (1979): On the determination of the public debt, *Journal of Political Economy*, vol. 87, Chicago Illinois, The University of Chicago Press, octubre.
- (1991): Economic growth in a cross section of countries, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Blanchard, O. (1996): *Macroeconomics*, Upper Saddle River, New Jersey, Prentice Hall.
- Bohn, H. (1995): The sustainability of budget deficits in a stochastic economy, *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 27, N° 1, Ohio, Ohio State University Press.
- Brainard, W. (1967): Uncertainty and effectiveness of policy, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, vol. 57, N° 2, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.

- Corsetti, G. y N. Roubini (1996): European versus American perspectives on balanced-budget rules, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Menasha, Wisconsin, American Economic Association, mayo.
- Cotler, P. (1997): Economic growth and macroeconomic fluctuations: The case of Latin America, Ciudad de México, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Department of Economics, Junio, mimeo.
- De la Fuente, A. (1997): *Fiscal policy and growth in the OECD*, documento de trabajo, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, Dirección General de Análisis y Programación Presupuestaria, noviembre.
- Devarajan, S. ; V. Swaroop y H. Zou (1993): *What do government buy? The composition of public spending and economic performance*, Policy research working papers, N° 1082, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Easterly, W. y S. Rebelo (1993): Fiscal policy and economic growth. An empirical investigation, *Journal of Monetary Economics*, vol. 32, N° 3, Amsterdam, Países Bajos, North Holland Publishing Company.
- Fontaine, J. A. (1995): Sobre el significado de Lucas para la política económica, *Estudios Públicos*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), primavera.
- Friedman, M. (1968): The role of monetary policy, *The American Economic Review*, vol. 58, N° 1, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Giorno, C. y W. Suyker (1997): Les estimations de l'écart de production de l'OCDE, *Economie internationale*, N° 69, París, Centre d'études prospectives et d'information internationales (CEPII).
- Hamilton, J. D., y M.A. Flavin (1986): On the limitations of government borrowing: A framework for empirical testing, *The American Economic Review*, vol. 76, N° 4, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Held, G. y R. Szalachman (1997): *Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe. Experiencias y políticas en los noventa*, Serie Financiamiento del desarrollo, N° 40, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hénin, P. Y. (1997): Le coût en bien-être des fluctuations économiques et l'efficacité des politiques conjoncturelles, en P. Artus, A. Cartapanis, D.Laussel, *Politique économique. Fondements théoriques*, Capítulo 4, París, Editions Economica.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *The American Economic Review*, vol. 82, N° 4, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Lucas, R.E., Jr. (1988): On the mechanics of development planning, *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- _____ (1994): Review of Milton Friedman and Anna J. Swartz's: A monetary history of the United States, *Journal of Monetary Economics*, vol. 36, N° 1, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Martner, R. (1997): Políticas fiscales, estabilizadores automáticos e indicadores de discrecionalidad en América Latina, Documento de trabajo, LC/IP/R.199, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Dirección de Programación del Sector Público.
- Mendoza, E.; G. Milesi y P. Asea (1995): *Do taxes Matter for Long Run Growth? Harberger's Superneutrality Conjecture*, IMF working papers, N° 79, Washington, D.C., FMI.
- Moguillansky, G. (1996): El contexto macroeconómico y la inversión: América Latina a partir de 1980, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Musgrave, R. A. (1997): Reconsidering the fiscal role of government, *The American Economic Review, Papers and Proceedings*, Menasha, Wisconsin, American Economic Association, mayo.
- Ramey, G. y V. Ramey (1995): Cross-country evidence on the link between volatility and growth, *The American Economic Review*, Menasha, Wisconsin, American Economic Association, diciembre.
- Romer, D. (1993): The new keynesian synthesis, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, N° 1, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Sala-i-Martin, X. (1994): *Apuntes de crecimiento económico*, Barcelona, Antoni Bosch Editor.
- Summers, R. y A. Heston, (1991): The Penn World table (versión 5): An extended set of international comparisons, 1950-1988, *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 106, N° 2, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Tobin, J. (1993): Price flexibility and output stability: An old keynesian view, *Journal of economic perspectives*, vol. 7, N° 1, Menasha, Wisconsin, American Economic Association.
- Weise, C.L. (1996): Severity of economic fluctuations under a balanced budget amendment, *Contemporary Economic Policy*, 14(2), Long Beach, California, abril.

La convergencia hacia *mejores prácticas productivas* y de políticas: el acuerdo de *la OMC sobre medidas de* inversión vinculadas al comercio

Francisco Sercovich

*Jefe de Estudios de Políticas
de Desarrollo Industrial,
Organización de las
Naciones Unidas para el
Desarrollo Industrial
(ONUDI)*

La experiencia internacional sugiere que no hay tal cosa como la réplica y adopción de mejores prácticas industriales a escala universal. Lo que tiene lugar es una adaptación progresiva y recíproca entre prácticas externas y locales, en la cual los costos y tiempos de aprendizaje cuentan de manera esencial. El potencial de convergencia de políticas, prácticas e instituciones cuya realización se ve estimulada por el proceso de globalización, parece ser mayor en el orden macroeconómico que en el microeconómico. Este artículo examina primero estos temas de una manera general y luego explora algunos aspectos relevantes a la luz de los dilemas que confrontan los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en el cumplimiento del acuerdo de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio para el año 2000. Esta experiencia es especialmente valiosa para otras regiones en desarrollo, en especial América Latina y el Caribe, dadas las dificultades que derivan de la carrera contra el tiempo desatada para conciliar tales compromisos con objetivos de desarrollo nacional.

I

Introducción

El proceso de globalización ha colocado el tema de la convergencia internacional de prácticas productivas, políticas e instituciones de lleno en la agenda del debate actual sobre la economía mundial. La adopción internacional de mejores prácticas de política, como las convenidas por un gran número de países miembros de la Organización Mundial de Comercio (OMC), parece ser cada vez más irresistible, y se espera que esto facilite una mayor nivelación del campo de juego en el mercado internacional. La introducción de plazos perentorios para adecuar las políticas nacionales a reglas uniformes y universales confiere al tema un sentido de urgencia y elevada prioridad, en especial dado su fuerte impacto sobre el proceso de desarrollo económico y social en los países en desarrollo y las ex economías de planificación centralizada.

La fuerza y aceleración del impulso hacia la convergencia de políticas parecen irrefrenables. De los 109 países en desarrollo y economías en transición que han emprendido programas sustantivos de reforma económica orientados al mercado, 75 lo han hecho a partir de 1989. Al mismo tiempo, 104 de los 131 países miembros de la OMC son economías en desarrollo o en transición, en tanto que otras 28 —incluidas China, Rusia y la provincia de Taiwán— se encuentran negociando activamente su ingreso a la organización (Sercovich y otros, por publicarse, capítulo 2).

Estas cifras revelan una generalización del proceso de retiro del Estado como agente económico directo y una evolución hacia economías más abiertas y mercados más desregulados y competitivos. Sin embargo, esta constancia no debería inducir a trivializar el tema de la convergencia internacional de políticas, ni llevar a conclusiones prematuras sobre la pérdida de grados de libertad a nivel nacional (Sercovich y otros, por publicarse; De María y Campos y Sercovich, por publicarse).

□ Una versión preliminar de este artículo fue presentada en la 1ª Reunión del Foro Regional Ministerial sobre Industrialización (SELA, Caracas, 30 de julio y 1 de agosto de 1997). El autor agradece a M. de María y Campos, P. de Motta Veiga, R. Lavagna, S. Teitel, a un juez anónimo y, en especial, a J. Katz por sus comentarios, y a K.-Y. Nam por su asistencia. Ni la ONUDI ni los nombrados comparten necesariamente las opiniones aquí vertidas.

El Acuerdo de la OMC sobre las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC)¹ establece que, en el año 2000, los países en desarrollo (y en el 2002 los de menor desarrollo relativo) deberán eliminar de sus políticas hacia la inversión extranjera todas aquellas regulaciones que impongan condiciones relativas a las importaciones, exportaciones o balance de divisas, incluyendo las atinentes al contenido local.

Típicamente, tales regulaciones están inscritas en programas de desarrollo industrial con horizontes que van mucho más allá del año 2000 (como es el caso conspicuo de algunos países del Asia sudoriental). Por consiguiente, cabe preguntarse qué situación se planteará una vez transcurridos los escasos dos años que faltan hasta entonces.

Puede anticiparse que esta situación dará lugar a diversos pedidos de excepción en la aplicación de los plazos por parte de países miembros y, *a fortiori*, de países que aún se encuentran negociando su ingreso a la OMC. Tales pedidos ya estaban en pleno proceso de incubación antes de la crisis de crecimiento que se inició en Tailandia a mediados de 1997 y luego se extendió a todo el Asia sudoriental y más allá, y que probablemente sean acicateados por ella.² Los solicitantes harán lo posible por concretar los cambios de política

¹ Véase este Acuerdo en el Acta Final de la OMC (Marrakech, 1994), anexo 1A.

² La crisis de la segunda mitad de 1997 ha desatado dos fuerzas de sentido opuesto. Por un lado, la desaceleración de los planes de inversión por acumulación de inventarios y exceso de capacidad causará una dilación en el cumplimiento de los objetivos de las políticas nacionales y, con ello, fuertes presiones para extender los plazos de la OMC. Por el otro, la crisis también está contribuyendo a moderar objetivos ambiciosos de modernización y desarrollo tecnológico. Con todo, es improbable que el resultado neto favorezca los también ambiciosos objetivos de la OMC 2000 en materia de convergencia. Hay, en este sentido, una gran variedad de situaciones. Por un lado, los países del Asia oriental se verán confrontados por primera vez con el problema del desempleo (en ausencia de efectivas redes de seguridad social). Se estima que la dramática reducción de las tasas de crecimiento causará 2 millones de desocupados en Tailandia, 1.5 millones en la República de Corea y 200 000 en Malasia. Este último país ha comenzado ya a revertir su política de avance generalizado hacia actividades manufactureras con uso intensivo de capital y tecnología: ahora da la bienvenida a operaciones manufactureras de propiedad extranjera que hacen uso intensivo de mano de obra, en la medida en que estén dirigidas a abastecer mercados externos (véase el anuncio oficial del Primer Ministro, Dr. Mahathir, en *The Star*, 1997). Si bien en toda la sub-región se están introduciendo enérgicas medidas de austeridad fis-

en cuestión *una vez* que las actividades promovidas hayan alcanzado una competitividad sustentable tras el necesario período de aprendizaje, no antes. No parece pues arriesgado vaticinar un resurgimiento de los debates sobre la legitimidad de las formas y tiempos de aplicación del argumento de la industria incipiente, dado que la vigencia del argumento mismo no está en discusión.

Si se acentúa aún más la falta de sincronía que se observa en la convergencia de políticas, particularmente en una perspectiva interregional e intersectorial y, como reza el acuerdo, se van a tener en cuenta *dificultades particulares* por la vía de la excepción, podrían verse afectadas la necesaria universalidad en la aplicación de las reglas y la buscada nivelación del campo de juego.³

Esta cuestión evoca otra de carácter más general: ¿es la adhesión universal y perentoria a reglas uniformes la mejor manera de propender a la nivelación del campo de juego en todos los casos? Más precisamente: ¿es posible definir reglas universales de mejor prác-

tica internacional que puedan ser asimiladas de manera uniforme, sin costo neto descontado y en pocos años por todos los países, cualesquiera sean su grado de desarrollo y sus especificidades nacionales? Y, finalmente: ¿está asegurada la simetría entre las recompensas para quienes cumplan prestamente con las reglas acordadas y las penalidades para quienes no lo hagan?

Lo que sigue no pretende dilucidar del todo estas interrogantes, sino tan sólo abordar algunas dimensiones del problema desde una perspectiva interregional y sectorial, con la intención de ofrecer elementos para una elaboración más exhaustiva.

A continuación se examina, primero, el tema general de la convergencia; luego se pasa revista a los alcances de la "replicabilidad" de las mejores prácticas de gestión productiva y de políticas en el contexto de condiciones iniciales y desafíos estratégicos dispares; finalmente, se evalúan las incertidumbres y asimetrías que plantea la cuenta regresiva hacia el año 2000 en el terreno específico de las MIC, desde una perspectiva interregional y sectorial.

II

Verificación de hipótesis sobre la convergencia de los niveles de productividad e ingreso

La formulación de hipótesis y predicciones sobre la convergencia entre países de los niveles de producti-

vidad e ingreso se funda en la teoría del crecimiento económico, cuyos cimientos conceptuales básicos fueron sentados por los economistas clásicos y sus sucesores directos. Entre tales cimientos se incluyen el papel de los rendimientos decrecientes en la acumulación de capital físico y humano, la relación entre ingreso per cápita y tasa de crecimiento demográfico, los efectos del progreso tecnológico sobre la especialización del trabajo y la influencia del poder monopólico en el progreso tecnológico.⁴

Los modelos neoclásicos de crecimiento predicen una convergencia condicional según la cual cuanto menor es el nivel inicial del PIB real per cápita de un país en relación a su nivel de largo plazo (*steady state*), más alta será su tasa de crecimiento a raíz de un mayor rendimiento relativo de la inversión. Esto siempre que se haga abstracción de las diferencias entre países en

cal y de contención de la demanda agregada, en el caso de Malasia se está haciendo en prevención de un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Esto incluye la reciente presentación a la OMC de un programa de liberalización en el sector financiero. Por otro lado, Tailandia está retrasando su programa de desgravaciones arancelarias en el sector químico. En el caso de Indonesia, el último acuerdo con el FMI elimina las exenciones impositivas al proyecto Timor. En el cono sur americano, Chile ha anunciado una reducción del nivel arancelario promedio del 11 al 8% a partir de 1998, simétrica al aumento del 3% en el arancel externo común del 12 al 15% por tres años, decidida por el MERCOSUR. Aunque *The Economist* (1997, sección "The Americas") adopta una actitud inusualmente tolerante y benigna frente a este aumento, la Unión Europea ya ha expresado su preocupación al respecto (véase las declaraciones de A.M. Campogrande, Administradora Principal de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, en *Estrategia*, 5 de diciembre de 1997).

³ "A pedido de parte, el Consejo de Comercio de Bienes puede extender el período de transición para la eliminación de las MICs...para un...Miembro...que demuestre *dificultades particulares* en la puesta en vigor de las provisiones de este Acuerdo. Al considerar tal solicitud, el Consejo...tendrá en cuenta las necesidades del desarrollo individual, financieras y comerciales, del Miembro en cuestión." (Párrafo 3, Art. 5, sobre notificación y acuerdos transitorios del Acuerdo sobre las MIC).

⁴ Se incluyen, además de Adam Smith, David Ricardo y Thomas Malthus, economistas de este siglo como Frank Knight y Joseph Schumpeter.

tasas de ahorro, niveles iniciales de capital humano, crecimiento demográfico, políticas gubernamentales y cambio tecnológico.

La teoría neoclásica del crecimiento caducó como campo de investigación a principios de los años setenta por carecer de relevancia empírica. A partir de entonces, la investigación macroeconómica se concentró en las fluctuaciones de corto plazo. La teoría del crecimiento renació hacia mediados de los años ochenta, cuando se inauguró un período de gran efervescencia intelectual en la materia.⁵

¿A qué conclusiones llega la investigación empírica disponible sobre las hipótesis acerca de la convergencia de los niveles de productividad e ingreso? Una comparación de la evolución del PIB real per cápita entre 129 países durante 1960-1990 indica que el nivel de dispersión ha aumentado: el país más adelantado de la muestra, los Estados Unidos, pasó de un PIB per cápita 39 veces superior al del país más rezagado (Etiopía) en 1960, a uno 65 veces superior en 1990. A la tasa histórica de crecimiento del Japón entre 1890 y 1990 (2.75%), Etiopía podría acercarse hacia el año 2149 al nivel de los Estados Unidos en 1990. A la más moderada tasa histórica de este último país (1.75%), lo lograría hacia el año 2236 (Barro y Sala-i-Martin, 1995, p. 3).

⁵ La emergencia de la nueva teoría del crecimiento señala una ruptura de proporciones copernicanas con la tradición (y la irrelevancia) de los supuestos neoclásicos. En lugar de mercados perfectos se postulan mercados imperfectos, la abundancia de bienes públicos sustituye a la posibilidad de apropiación total privada, los rendimientos crecientes reemplazan a los rendimientos decrecientes y el cambio tecnológico endógeno al cambio tecnológico exógeno. En estas condiciones, y particularmente en presencia de la apropiación monopólica de los frutos de la inversión en investigación científica y tecnológica, la tasa de crecimiento no tiene por qué necesariamente disminuir a altos niveles de acumulación de capital por persona ocupada, en tanto que se torna importante la influencia de las políticas gubernamentales en la tasa de crecimiento a través de su impacto en el grado de apertura de la economía, la tasa de ahorro, el nivel educativo, la difusión de tecnología, etc. De este modo, la teoría del crecimiento, si bien aún carece de muchas respuestas, se reconcilia con la realidad y vuelve a alimentar la indagación empírica y a ser realimentada por ella. En particular, permite reconsiderar las predicciones relativas a la convergencia condicional. En una interpretación agnóstica del aporte de las nuevas teorías del crecimiento, Nelson (1997) señala que mucha de la modelización formal de estas teorías tiene lugar a expensas de su pertinencia y consiste en la adopción tardía de comprobaciones empíricas ya existentes. Por ejemplo, se supone previsibilidad perfecta (o una distribución de probabilidades de ocurrencia de eventos futuros correctamente especificada), se ignoran las diferencias entre los modelos de gestión empresarial y organización institucional y se hace a un lado el tema del aprendizaje tecnológico. Una importante razón metodológica de lo expuesto es que los modelos respectivos procuran no distanciarse de los cánones de la teoría del equilibrio general.

La tasa anual media de crecimiento del PIB real per cápita entre 1960 y 1990 para una muestra de 114 países fue del 1.8%, con la República de Corea (6.7%) en un extremo e Iraq (-2.1%) en el otro. Otros 16 países incluidos en la muestra, en su mayor parte de la región subsahariana, también exhibieron tasas de crecimiento negativas. En otras palabras, el país representativo de esa región precisó 30 años para crecer 1.3 veces, contra 7.4 veces en el caso de la República de Corea (Barro y Sala-i-Martin, 1995, pp. 3-4).

En síntesis, la hipótesis de que cuanto más rezagada es la posición inicial de un país en términos del PIB real per cápita mayor será su tasa de crecimiento no ha sido verificada, excepto en el sentido condicional definido más arriba. Pero aún en tal escenario hipotético de un mundo homogéneo excepto en nivel de crecimiento, el ritmo de convergencia sería de una lentitud tal que la eliminación de la brecha entre el PIB real per cápita corriente y su nivel de largo plazo demandaría un mínimo de 70 años.

En el caso particular de América Latina, las estimaciones disponibles indican que la brecha entre la productividad total de los factores en América Latina, por un lado, y en las economías avanzadas y de industrialización reciente del Asia oriental, por el otro, se ensanchó sensiblemente desde la posguerra, en especial desde mediados de los años sesenta (Ramos, 1997). Tampoco se verifica convergencia entre los niveles de productividad laboral del sector manufacturero en América Latina y en los Estados Unidos durante 1970-1994, salvo en el interregno 1973-1982 (Benavente, Crespi, Katz y Stumpo, 1996).

Una incursión en las dimensiones de la divergencia más allá de las hipótesis de la teoría del crecimiento lleva a distinguir entre convergencia económica (esto es, niveles de productividad y estándares de vida) y convergencia institucional. Esta última se refiere a las múltiples configuraciones de la relación entre mercado, política pública y asociaciones y jerarquías públicas y privadas. Tales relaciones varían ampliamente en los mercados de factores y de productos. La convergencia, en este sentido, consistiría en una creciente afinidad de formas institucionales y de respuestas a desequilibrios políticos, sociales y económicos de origen externo o interno.

La viabilidad de desempeños económicos comparables en el largo plazo puede ser compatible con configuraciones institucionales bien diferentes (véase más adelante la distinción entre convergencia macro y convergencia micro), de modo que el ámbito de heteroge-

neidad en lo institucional es considerablemente más amplio que en el sentido estricto de las variables estilizadas de la teoría del crecimiento.

Si, como se vio, la hipótesis de la convergencia económica es de difícil verificación, mucho más lo es la hipótesis de la convergencia institucional, la que se ve notablemente debilitada por la persistencia de las especificidades nacionales (Boyer, 1996).

III

La "replicabilidad" de las mejores prácticas en el contexto de las condiciones iniciales y la disparidad de desafíos estratégicos

En contraste con la hipotética convergencia hacia mejores prácticas de desempeño productivo y de políticas como resultado de la globalización, en los últimos decenios se ha venido registrando una creciente diferenciación dentro del mundo en desarrollo. Además de generar una gradación entre ganadores y perdedores, esa diferenciación también plantea dilemas y desafíos de política cuya disparidad relativiza en gran medida la posibilidad de transferir y reproducir experiencias. La diversidad de condiciones iniciales que exhiben los países en desarrollo y las economías en transición dotan a los desafíos confrontados de un alto grado de especificidad.

Con la sola intención de esbozar la naturaleza del problema, en el recuadro 1 se muestra la disparidad de desafíos estratégicos que enfrentan cuatro categorías de países, a saber: i) economías de reciente apertura (esto es, en tránsito desde estrategias de sustitución de importaciones hacia economías abiertas e integradas al mercado mundial); ii) países de industrialización exitosa (los del Asia oriental y sudoriental); iii) economías en transición (ex economías de planificación centralizada), y iv) países de menor desarrollo económico relativo (el grupo conformado por las varias docenas de países más rezagados). Sin perjuicio de que haya importantes contrastes intragrupal desde los puntos de vista histórico, geográfico, económico, social e institucional (por ejemplo, el avance hacia la convergencia es más acelerado entre las economías en transición centroeuropeas que están ingresando a la Unión Europea que entre sus pares del Asia central), las diferen-

El debate sobre la convergencia remite, en última instancia, a la rivalidad entre diversas civilizaciones y su influencia sobre la configuración del orden mundial en términos de grado de diversidad admisible. Las relaciones entre universalidad y especificidad son objeto de una controversia secular hoy renovada por las transformaciones posteriores a la guerra fría (véase Huntington, 1997, especialmente el cap. 12).⁶

cias de los desafíos de política entre estas cuatro categorías de países han adquirido proporciones históricas, esto es, asociadas a estadios de desarrollo casi tan distintos como los que median entre ellas y los países desarrollados.⁷

Así, por ejemplo, en un extremo del espectro se encuentran los países que han logrado eliminar en el curso de pocos decenios buena parte de los obstáculos que se oponían a la convergencia de ingresos y productividad con el mundo desarrollado y, en el otro, aquellos que aún no logran encontrar la manera de librarse

⁶ Huntington (1977, pp. 309 a 311) sostiene que quienes no reconocen las bifurcaciones fundamentales (entre civilizaciones) están condenados a ser frustrados por ellas. Más adelante explica que la diversidad cultural y de civilización desafía la creencia occidental, y sobre todo estadounidense, en la pertinencia universal de la cultura occidental. En lo descriptivo, esta creencia sostiene que los pueblos en todas las sociedades desean adoptar valores, instituciones y prácticas occidentales; en lo normativo, que los pueblos de todo el mundo deberían abrazar los valores, instituciones y cultura occidentales, por cuanto éstos incorporan el pensamiento más elevado, iluminado, liberal, racional, moderno y civilizado de la humanidad. Esta creencia adolece de tres problemas: es falsa, es inmoral y es peligrosa, afirma Huntington, quien concluye: el curso prudente para Occidente no es [copiando a Brutus] tratar de congelar los desplazamientos de poder sino aprender a navegar las corrientes, resistir las miserias, moderar sus aventuras y proteger su cultura. Las ideas de libertad individual, democracia política, orden legal, derechos humanos y libertad cultural han nacido en Occidente y la civilización occidental es valiosa no por su universalidad sino por su unicidad. (Traducción del autor). Lian y Oneal (1997) no han encontrado asociación sistemática alguna entre las diferencias culturales (étnicas, religiosas, lingüísticas) y el desempeño económico.

⁷ Véase más detalles en Sercovich y otros, por publicarse, cap. 2.

Recuadro 1
 ESPECIFICIDAD DE LOS DESAFÍOS ESTRATÉGICOS EN MATERIA DE COMPETITIVIDAD, POR CATEGORÍA DE PAÍS

Categoría de país	Principales desafíos
Economías de reciente apertura	Conjugar la apertura de la economía con la consolidación de la sustentabilidad competitiva
Países de industrialización exitosa	Llevar a cabo la transición hacia mejoras de competitividad basadas cada vez más en la innovación y el cambio técnico endógenos
Economías en transición	Concretar una redefinición fundamental del papel del Estado, revalorizar el capital humano, establecer un sistema de mercado, reestructurar la industria, modernizar los sistemas de gestión y reducir o eliminar importantes diferencias de ajuste estructural
Países menos desarrollados	Asegurar la viabilidad y sustentabilidad de los procesos de reforma, aumentando la capacidad interna de respuesta por el lado de la oferta mediante el cambio estructural, la acumulación de recursos y un sistema de incentivos consistente con el estadio de evolución de la estructura económica y social y con las restricciones institucionales

Fuente: Sercovich y otros, por publicarse.

de las rémoras del atraso relativo y absoluto. Los primeros están preocupados sobre todo de generar sus propias fuentes de innovación y cambio tecnológico endógeno y consolidar la marcha hacia actividades de valor agregado cada vez mayor. Los segundos deben aún experimentar con formas socialmente viables de progreso institucional y social, identificar actividades sostenibles que permitan acumular recursos en una economía abierta, instituir mercados y crear las capacidades necesarias para el cambio estructural. Las economías de reciente apertura y los países en transición van por andariveles totalmente diversos que entrañan cambios profundos de régimen económico, orientación estratégica y vinculación con el mercado mundial.

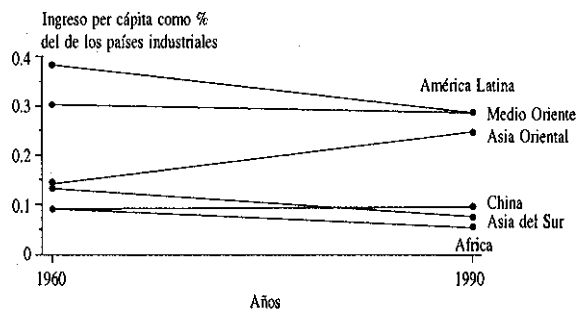
El gráfico 1 ofrece una ilustración sintética de lo dicho. Si se compara la evolución del ingreso per cápita de los países en desarrollo como porcentaje del ingreso per cápita de los países desarrollados durante el período 1960-1990, en términos de paridades de poder adquisitivo, se concluye que los países del Asia oriental han sido los únicos que han podido reducir la brecha, la que se mantuvo en China y se acentuó en África, América Latina y el Caribe, Asia del Sur y los países del Medio Oriente.

La variada gama de desafíos arriba reseñada, sobre la cual no nos extenderemos aquí, indica lo difícil que sería proceder con conjuntos homogéneos de políticas.⁸ Sería ilusorio pensar que países que transitan por períodos históricamente tan diversos en las caracte-

⁸ Véase Sercovich y otros, por publicarse, especialmente la parte III.

GRAFICO 1

¿Convergencia?, 1960-1990



Fuente: Summers y Heston (1994): Penn World Tables, versión 5.6.

terísticas y tiempos de su evolución institucional, social, económica, tecnológica y educativa, pudieran converger en sus políticas tras unos pocos años.

Ante el supuesto de que puedan existir senderos homogéneos, políticas análogas y lineamientos estratégicos similares para la conducción de estos procesos de cambio tan diversos, las dudas aumentan al observar que, aun entre los países miembros del denominado "club de la convergencia" (los más desarrollados), hay sustanciales disparidades que obstruyen la posibilidad de reproducción recíproca de sus mejores prácticas respectivas. El recuadro 2 ofrece algunos ejemplos al respecto.

Es universalmente reconocido que los principios de la producción magra (*lean production*), originados en el Japón, significaron un enorme progreso respecto del fordismo tradicional, a tal punto que este tipo de

Recuadro 2

PRODUCCIÓN MAGRA, CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL, Y GESTIÓN EMPRESARIAL: LOS LÍMITES PARA REPRODUCIR LAS MEJORES PRÁCTICAS ENTRE LOS MIEMBROS DEL "CLUB DE LA CONVERGENCIA"

Mejor práctica y su origen	Principales atributos en el país de origen	Dificultades para su aplicación en otro ámbito
1. Producción magra ^a (Japón)	<ul style="list-style-type: none"> - Descentralización de la responsabilidad, eliminación de "tiempos muertos" e inducción constante del esfuerzo laboral - Trabajo en equipo, calificaciones polivalentes - Motivación a través del <i>stress</i> y la "obligación recíproca" 	<p>En Alemania: Las calificaciones son ocupacionales, estandarizadas y polivalentes, en lugar de generales y específicas al medio organizativo y laboral de la firma, como en Japón. El que las calificaciones sean polivalentes facilita la movilidad laboral entre firmas independientes; el que no lo sean favorece los mercados laborales <i>internos</i> a la firma o conglomerado. Se da prioridad a la discreción de los trabajadores respecto de su propio desempeño y <i>ethos</i> laboral, más que a la lealtad y devoción al empleador; el desempeño cuenta más que la antigüedad y el trabajo en equipo descansa en calificaciones individuales más que en capacidades grupales como tales.</p>
2. Formación profesional (Alemania)	<ul style="list-style-type: none"> - Mecanismo eficiente de negociación colectiva entre empleadores y empleados; pocas presiones para alzar los costos laborales unitarios; aversión de los sindicatos a la inflación y el proteccionismo - La capacitación es un componente explícito de la negociación colectiva - Los sindicatos responden al cambio técnico demandando la recalificación de la mano de obra y el aumento de la proporción de trabajadores calificados en la fuerza de trabajo 	<p>En Francia: La tradición de control patronal y la propensión a relaciones laborales contenciosas han bloqueado la asimilación de las prácticas de diálogo tripartito gobierno/empresas/sindicatos que es vital para alcanzar consenso sobre programas de capacitación y formación profesional efectivos y sostenibles.</p>
3. Gestión empresarial (Estados Unidos y Japón)	<ul style="list-style-type: none"> - Minimización de los costos de transacción (Japón) - Minimización de los costos de coordinación (Estados Unidos) 	<p>En los Estados Unidos y Japón: Estos países han discurrido por dimensiones particulares de la dicotomía costos de transacción <i>versus</i> costos de coordinación, de modo que poseen sistemas de gestión empresarial que no son reproducibles recíprocamente. Contrastes similares entre el Reino Unido y Alemania han frenado el progreso hacia una legislación europea común en la materia</p>

Fuente: Basado en Berger y Dore (eds.), 1996.

^a Se aplica a trabajo manual en operaciones de ensamblaje.

producción puede ser considerada sin lugar a dudas como una mejor práctica internacional digna de ser emulada. De hecho, emularla ha sido la intención de empresas en todo el mundo, particularmente en los países desarrollados, incluso Alemania. Sin embargo, como se muestra en el recuadro 2 para el caso alemán, las diferentes instituciones, prácticas y modalidades de funcionamiento social pueden restringir significativamente el ámbito de aplicación de los principios de la producción magra fuera del Japón.

Son bien conocidas, por otro lado, las dificultades con que han tropezado Francia y el Reino Unido al tratar de emular las eficientes prácticas alemanas en el terreno de la formación de recursos humanos y la capacitación profesional. De hecho, Francia ha fallado no sólo en sus intentos de reproducir las prácticas

alemanas en materia de capacitación y educación, sino también en las esferas de la investigación científica y tecnológica, las relaciones laborales y la reestructuración industrial. La región de América Latina y el Caribe también ha tenido serios problemas para seguir el ejemplo del sistema dual de capacitación técnica que se aplica en Alemania a raíz, entre otras cosas, de una frágil formación educativa básica. La falta de tradición en materia de cooperación público-privada en este terreno ha sido otra razón de peso.

Examinemos también qué puede considerarse mejor práctica en materia de gobernabilidad de las empresas (*corporate governance*). Las prácticas empresariales basadas en grandes grupos industriales que prevalecen en países como Alemania, Italia, Japón, la República de Corea y Suiza —tipificadas por el *keireitsu*

japonés y el *chaebol* coreano— se traducen en mayor eficiencia en términos de menores costos de transacción merced a la existencia de contratos implícitos y un sistema de relaciones permanentes, estables y pre- visibles entre empresas. Por otro lado, el sistema anglo- norteamericano posibilita menores costos de coordinación (*agency costs*) asociados a la separación entre propiedad y control. Lo que es ventaja en un sistema se convierte en desventaja en el otro. Puede notarse un análogo tipo de diferencias incluso dentro de la Unión Europea (con el Reino Unido y Alemania en las antípodas y Francia e Italia en una posición intermedia), lo cual ha conducido a la parálisis del cronograma para avanzar hacia una legislación empresarial común. Esto sugiere que puede existir no sólo una mejor práctica, sino una gama de mejores prácticas para atacar un problema dado y que la opciones se imbrican con los legados históricos, institucionales, de organización social y otros de cada país.

Si la existencia de procesos de convergencia más allá de las restricciones que impone la autonomía nacional está aún en debate en las esferas monetaria y fiscal (como bien lo ilustra la experiencia del lanzamiento del euro), el impacto de la globalización sobre los escenarios internos de política microeconómica acentúa las dudas, dado el mantenimiento de diferencias muy marcadas en las políticas, instituciones y prácticas nacionales.⁹ Las divergencias en el dominio microeconómico son mayores y más resistentes que las del dominio macroeconómico, por cuanto conciernen a instituciones, prácticas y tradiciones nacionales de

profunda raigambre histórica. Esto lleva a rechazar la hipótesis de que la globalización de la economía mundial reduce a los Estados nacionales a la irrelevancia, la pasividad y la impotencia.

Las pruebas de éxito en la réplica de políticas microeconómicas e institucionales no son muy persuasivas (es posible que los fracasos en esta materia excedan a los éxitos). Las mejores prácticas que se citan a nivel microeconómico normalmente se refieren a cuestiones de eficiencia operacional. Empero, el núcleo de las estrategias empresariales y los respectivos lineamientos de política pública tienen que ver con opciones entre alternativas que son específicas al medio socioeconómico. El potencial de reproducción de las técnicas dirigidas a mejorar la eficiencia operacional, como el control de la calidad total o la competencia “basada en el tiempo”, debe pasar por el test ácido de la adaptación de esas técnicas al contexto empresarial específico antes de verse materializado (Porter, 1997).

Los procesos de aprendizaje locales, la producción de bienes públicos, la formación de capacidades y la promoción del aprovechamiento de rendimientos crecientes a escala son esferas de la política nacional que ni siquiera los países más avanzados se sienten muy propensos a dejar en las manos del mercado, ya sean éstas visibles o invisibles.

Antes que de prácticas universalmente mejores, normalmente se dispone de gamas de mejores prácticas cuya adopción normalmente es hibridizada durante el proceso de adopción y adaptación a condiciones nacionales específicas.

IV

OMC 2000: una perspectiva subregional y sectorial comparativa

1. El desafío

El examen de los ritmos y estilos con que los países confrontan la cuenta regresiva hasta el 1° de enero del

⁹ Así, por ejemplo, está aún por demostrarse si es posible concretar el acople de la ortodoxia alemana a nivel macroeconómico con el *laissez faire* angloamericano a nivel microeconómico. En relación a los países en desarrollo y las economías en transición, Rodrik (1996) ha señalado que el consenso respecto de lo que constituye una reforma estructural apropiada se basa en fundamentos teóricos y empíricos mucho más frágiles que el consenso sobre la necesidad de estabilidad macroeconómica.

2000, fecha en que finaliza el período de transición para el cumplimiento de las obligaciones contraídas con la OMC respecto a las MIC, arroja muchas luces sobre la disparidad que se observa en los enfoques de política microeconómica. De hecho, pareciera no haber consenso acerca de cuál es el significado preciso de ese período de transición. Cabe distinguir dos enfoques al respecto.

Algunos países conciben ese período como uno de progresiva convergencia hacia la situación que deberá prevalecer el 1° de enero del 2000, de modo de

llegar a esa fecha con la casa en orden. Otros países, en cambio, lo visualizan como una carrera contra el tiempo; algo así como una última oportunidad para utilizar a fondo todos aquellos instrumentos de política que, a partir del año 2000 (2002 para los países de menor desarrollo económico relativo), les estarán vedados porque pasarán a ser considerados como malas prácticas y serán correspondientemente sancionados; lo que buscan tales países es ubicarse en la mejor posición posible en materia de aprendizaje tecnológico y competitividad manufacturera y tratar de dilatar los plazos recurriendo a mecanismos de excepción.¹⁰

Con estas diferencias de enfoque tiene que ver en cierta medida la proliferación de controversias en el seno de la OMC. Tan sólo entre enero de 1995 y setiembre de 1996 se plantearon ante ella 54 disputas vinculadas a 34 regulaciones cuestionadas, en contraste con 196 disputas que tuvieron lugar en los 47 años de existencia del GATT. Este aumento sugiere un elevado ritmo de actividad vinculado al acomodamiento al nuevo orden económico internacional, así como una percepción de la necesidad de vigilancia recíproca. El cuadro 1 da una idea de la distribución geográfica de los casos planteados ante la OMC por los países desarrollados respecto de prácticas de los países en desarrollo durante el período en cuestión.

Según el Banco Asiático de Desarrollo, sobre 25 disputas sometidas al mecanismo de resolución de controversias de la OMC originadas por países en desarrollo del Asia (ya sea como querellantes o como querellados), seis se vinculan con la industria automotriz mientras que las 19 restantes se distribuyen entre otros 10 sectores. La industria automotriz es, en efecto, uno de los sectores más sensibles en este terreno y uno de los que mejor ilustra la diversidad de ritmos y

estilos de acomodamiento al nuevo orden económico internacional.

Este esbozo de la situación no puede cerrarse sin una referencia a China, cuya influencia se hace sentir profundamente en toda la región del Asia-Pacífico y más allá. Es improbable que China se atenga, salvo muy parcialmente y en el mejor de los casos, a las disciplinas de la OMC antes del 2010, si bien ya es la quinta potencia comercial del mundo y recibe el 35 a 40% de la inversión extranjera directa destinada a los países en desarrollo y las economías en transición (es poco probable que la ambigua situación de Hong Kong, miembro de la OMC y a la vez parte de China, ayude a simplificar o abreviar los plazos). Este hecho por sí solo plantea dudas vitales de que se logre la deseada nivelación del campo de juego para el año 2000.

2. Las políticas de los países de la ASEAN hacia la industria automotriz

Se estima que la industria automotriz mundial tendrá en el 2000 capacidad para ensamblar más de 210 000 vehículos por día —hoy ensambla 178 000— y que más del 40% de la capacidad ociosa emergente estará localizada en Asia (Deloitte & Touche Consulting Group, 1997).

Como muestra el cuadro 2, dentro de la ASEAN Tailandia es el principal ensamblador, pues genera alrededor del 40% de la oferta actual. Le siguen Indonesia, Malasia, Filipinas y Vietnam, en ese orden.

Tailandia está aprovechando bien su posición privilegiada en cuanto a dimensión de mercado, infraestructura, experiencia acumulada y desarrollo de la industria de autopartes. Su proyecto es transformarse en la Detroit de la ASEAN y para ello aplica en el sector una política mucho más abierta que la de sus socios subregionales.¹¹

Casi todas las grandes empresas automotrices mundiales (y buena parte de sus proveedores, particularmente en el caso de las empresas japonesas) ya han instalado capacidad en Tailandia o lo están haciendo. La General Motors (GM) merece una mención especial, por cuanto ha negociado una inversión de 750 millones de dólares en Rayong para producir 100 000 unidades anuales a partir de 1999, un 70% de las cuales

CUADRO 1

Disputas planteadas ante la OMC por los países desarrollados, entre el 1 de enero de 1995 y el 18 de octubre de 1996

	Nº de disputas	Porcentaje
Países en desarrollo del Asia	11	65
Otros países en desarrollo	6	35
<i>Total</i>	<i>17</i>	<i>100</i>

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo, 1997.

¹⁰ La distinción no es tan nítida cuando las medidas son parte de conjuntos de política convenidos en el contexto de tratados de integración económica.

¹¹ Se estima que Tailandia dispone de unas 600 empresas de autopartes, 200 de las cuales serían competitivas a escala internacional; muchas de ellas son firmas japonesas que trasladaron sus actividades a este país para evitar los elevados costos salariales del Japón y por la apreciación del yen.

CUADRO 2

ASEAN: Distribución de la oferta automotriz en 1995 y proyectada al año 2000

País	1995	2000 (proyección)
Tailandia	571 000	850 000
Indonesia	380 000	600 000
Malasia	296 000	320 000
Filipinas	129 000	275 000
Vietnam	15 000	60 000
<i>Total</i>	<i>1 391 000</i>	<i>2 105 000</i>

Fuente: ONUDI.

serán destinadas a la exportación a partir del segundo año de funcionamiento. La GM espera que unos 30 de sus proveedores de autopartes la sigan a Tailandia u otros países próximos (desde el 2003 el comercio intra-ASEAN estará prácticamente liberado). La mayoría de esos proveedores serán los fabricantes europeos de autopartes de la Opel en Alemania.¹²

La GM se ha beneficiado de incentivos aplicados a inversiones en zonas rurales, la importación de maquinaria exenta de derechos por dos años, una exención impositiva sobre los ingresos de exportación por ocho años y una reducción del 50% durante los cinco años siguientes. Además, disfrutará de una reducción del impuesto sobre los ingresos durante 10 años hasta por el 25% de sus inversiones en infraestructura y 200% de sus gastos en transporte, electricidad y agua. También se le reducirán los derechos arancelarios que gravan ciertas materias primas. Además, el gobierno decidió financiar una inversión de 15 millones de dólares para el establecimiento de un centro educativo y de capacitación. Pero el rasgo más destacado e inusual del acuerdo entre la GM y el gobierno de Tailandia es que se convino la cancelación anticipada de las normas de contenido local para los automóviles. De manera que, tras haber sido tradicionalmente más abierta al capital extranjero que sus vecinos, de no mediar dilaciones Tailandia será a partir de 1998 el único país de la ASEAN en alistarse para cumplir sus compromisos con la OMC 2000 tanto en los plazos como en la forma.¹³

¹² Casi dos tercios de las unidades producidas por la Toyota en países de la ASEAN tienen un contenido local del 40% como mínimo. Esto incluirá productos que se intercambien a través del régimen preferencial común (AICO) que entrará en vigencia en el 2003 (*JEI Report*, 1997).

¹³ GM utilizó bien la rivalidad intra-ASEAN por la captación de inversiones, en este caso entre Filipinas y Tailandia. El presidente Ra-

Indonesia y Malasia, en cambio, han acometido proyectos de desarrollo de un automóvil nacional —el *Timor* y el *Saga*, respectivamente— bajo regímenes de excepción fiscal y arancelaria y de subsidio financiero altamente selectivos.¹⁴ Estos regímenes permiten fijarles precios mucho menores que los de la competencia. Las regulaciones de contenido local gradualmente mayor son parte de estas políticas.

Malasia, más adelantada en este terreno, ha venido aplicando una inusual combinación de fuerte apoyo estatal y agresiva política empresarial de incorporación de tecnología.¹⁵ En 1996, Proton compró 80% del paquete accionario de la Lotus de Inglaterra para tener acceso a tecnología de diseño y reducir así su dependencia de Mitsubishi, que posee el 8% de las acciones de Proton. Varios ingenieros de la Lotus trabajan ahora en la división de investigación tecnológica de Proton en el desarrollo de un sistema integrado de motor y caja de cambio. Proton, que está negociando asimismo la adquisición de Royal Begemann, productor belga de cajas de cambio, por 126 millones de dólares, constituye una de las piedras angulares del plan del Primer Ministro Mahathir de convertir a Malasia en un país industrializado en el 2020. La empresa exporta 18 a 20% de su producción anual a unos 30 países, incluidos el Reino Unido, Singapur, Francia, Indonesia, Chile y Australia, con márgenes próximos a cero.

El presupuesto de Malasia para 1997 contempla incentivos destinados a limitar las importaciones de bienes intermedios, partes y componentes por medio de la eliminación o reducción gradual de excepciones en la aplicación de derechos arancelarios e impuestos a las ventas. Frente a las restricciones vinculadas a los compromisos con la OMC, el gobierno se propone profundizar aceleradamente la estructura industrial y estimular el uso de insumos locales, especialmente bienes intermedios y de capital, a través del desarrollo de complejos industriales que abarquen desde los productos finales hasta las industrias y actividades de apoyo que ellos requieren; de este modo se busca reforzar las

mos había negociado personalmente con el titular de la GM el paquete de incentivos más atractivo jamás ofrecido por Filipinas: terrenos gratuitos por cinco años, cobertura de los costos de inversión en infraestructura, una escuela de capacitación de 20 millones de dólares y otros edulcorantes habituales. La oferta filipina fue de utilidad para la GM en su negociación para que Tailandia anticipara en 18 meses la abolición de sus reglas de contenido local.

¹⁴ Véase la nota de pie de página N° 2.

¹⁵ Véase un examen detallado de otro caso interesante de tipo similar en Sercovich, 1980.

vinculaciones intrasectoriales, aumentar el valor agregado local y reducir las necesidades de importación. Las importaciones representan un 85% del valor de las exportaciones manufactureras, y las de bienes de capital cerca de la mitad del valor de la inversión. Toda importación de bienes de capital debe ser acompañada por programas de compensación vía exportaciones, incluyendo oferta de transferencia de tecnología (*The Jakarta Post*, 1996a).¹⁶

En Indonesia el gobierno ha reiterado su fuerte compromiso de desarrollar una industria automotriz independiente, favoreciendo la propiedad local, el desarrollo y uso de tecnología nacional y elevados porcentajes obligatorios de contenido local. Hasta ahora sólo ha calificado el proyecto *Timor*, que es llevado adelante por una empresa local asociada a KIA. Se trata de un sedán de 1600cc y cuatro puertas, cuya producción local se iniciará en 1998 tras un primer año en que todas las unidades se importarán completamente terminadas para su venta local. El proyecto cuenta con total exención de los impuestos a las ventas y a los productos de lujo, lo cual permitirá vender el vehículo a precios alrededor de 50% más bajos que los de la competencia. El proyecto también tiene financiamiento subsidiado y hay una política de compras estatales que lo favorece (*Business Times Malasia*, 1996a, p. 2, y 1996b, p. 1).

La Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón han acusado a Indonesia de violar tanto los principios de no discriminación y tratamiento nacional equitativo, como el acuerdo sobre las MTC, según el cual debería haber notificado su política en 1995 y no haber agregado nuevas regulaciones a partir del 1º de enero de ese año. Al no haberse alcanzado un acuerdo entre las partes, la OMC ha instituido un panel para resolver la controversia, el que actualmente está trabajando. Se

especula que cuando el panel se pronuncie Indonesia ya estará más allá del punto de retorno en la materialización de su proyecto (aunque esto se ha tornado problemático a raíz de la crisis cambiaria y financiera desatada en julio de 1997).¹⁷ Es de destacar la disparidad que se observa entre las políticas genéricas y las selectivas en la ASEAN en general y en Indonesia en particular. Al mismo tiempo que reclaman contra ella las más grandes potencias comerciales del mundo en la actividad automotriz, Indonesia ha sido elogiada por el Banco Mundial como “el país con la economía más liberalizada del sudeste asiático”, a raíz del conjunto de medidas de desregulación introducidas en junio de 1996.¹⁸ Sin embargo, tal desregulación no ha afectado barreras no arancelarias como las relativas a contenido local, autorizaciones de inversión, procedimientos de compras estatales y restricciones a la exportación de ciertos productos. La tasa media de protección efectiva actual para 269 categorías de bienes manufacturados se estima en un 52%. Esta protección efectiva será reducida durante los próximos años por medio de bajas programadas en los aranceles nominales a fin de llegar a entre 0 y 5% en 1998 para una categoría de productos y al 20% en el 2000 para una segunda categoría (*Business Taiwan*, 1996).

El cuadro 3 informa sobre las condiciones relativas al contenido local en los países de la ASEAN y en otros países, con fines comparativos; muestra asimismo las reglas en la materia que han de ser cumplidas por las empresas y los porcentajes efectivos alcanzados o programados.

En síntesis, la situación se presenta como sigue:

i) En todos los países de la ASEAN, excepto Tailandia, se aplican políticas destinadas a aumentar progresivamente el contenido local durante los próximos años (esto es extensible también a China e India).¹⁹

¹⁶ La política del gobierno está claramente enunciada en las palabras pronunciadas por el Primer Ministro Mahathir durante el lanzamiento del Séptimo Plan con vigencia hasta el 2000: “Algunos creen que la manera de reducir el déficit de balance de pagos es reducir la tasa de crecimiento. La respuesta simple es que hay que reducir las importaciones y aumentar las exportaciones. El contenido local de las exportaciones es aún bajo y debe ser elevado...Lo peor que se puede hacer es frenar el crecimiento aumentando la tasa de interés...La industria local debe producir todo lo necesario para la fabricación de los componentes del producto final. De este modo, los aumentos en las exportaciones no resultarán en aumentos similares de importaciones. Habrá importaciones, pero éstas estarán constituidas en gran medida por materias primas de bajo valor...El gobierno apoyará activamente la investigación tecnológica para aumentar el contenido local y capacitar a las empresas locales para fabricar bienes con sus propias marcas.” (Traducción del autor).

¹⁷ Las etapas del proceso de solución de controversias son: consultas (60 días), establecimiento del panel independiente, emisión del informe y decisión (entre 6 meses y medio y un año), aprobación del informe del panel (60 días), cumplimiento de la decisión o apelación (tres meses) y cumplimiento final (dentro de un período razonable acordado entre las partes). En la página de la OMC en Internet (<http://www.wto.org>) se podrán encontrar mayores detalles sobre las quejas interpuestas.

¹⁸ Declaración de Dennis de Tray, director de la oficina del Banco Mundial en Jakarta, en *The Jakarta Post*, 1996b.

¹⁹ Las políticas de contenido local en los países de la ASEAN no se limitan a la industria automotriz. Por ejemplo, Samsung se acomodó a los lineamientos del gobierno de Malasia de elevar el contenido local al 85% en la producción local de bienes de consumo electrónicos.

CUADRO 3

Países de la ASEAN y otros países del Asia: Reglas y casos de contenido local en la industria automotriz^a

País	Automóviles	Vehículos comerciales	VAM per cápita de 1993 (en dólares) ^b
Indonesia	(hasta) 65% ^c	(hasta) 30% ^c 40% (Pickup Barkrie en 3 años) 60%	167
Filipinas	40%	45%	198
Malasia	(hasta) 60% ^d 46%: Kijang ASTRA (60% en 1998) 75% (Saga Proton) 58% (City Honda)	45% 70% (Pickups y camiones livianos ILOKOM en 3 años) 17% (Land Cruiser Prado Toyota) 51% (Camiones Hicom/DRB/Isuzu en 3 años)	724 (1991)
Tailandia	54% ^e 60% (City Honda) 70% (Toyota Soluna) 65% (GM Opel, 1999)	72% 80% (Pickup Ford/Mazda)	607
Vietnam	30% En 10 años ^f		39
Taiwán	50% ^g		3 202
India	80% (Fiat) 70% (Peugeot 309) 90% (Maruti 800)		59
China	80% ^h 90% (Santana LX, 2.7%, 1985) 80% (Santana 2000, 60%, 1995) 90% (Jetta) 65% (Audi) 85% (Citroën 1988)		190
Rusia	65% (KIA en 5 años)	65% (KIA en 5 años)	628
Hungría	10% (Motores GM)		716
Botswana	20% (Hyundai desde 1998)		101
Argentina	El régimen ha sido esencialmente liberalizado ⁱ		1 498
Brasil	85% Promedio actual, liberalización en curso		596 (1991)
México	36% (desde 1985)		464
Turquía		50% (Pickup KIA)	630
Italia	75% (Mitsubishi Pajero, 1999)		3 503
Estados Unidos	75% (Toyota Camry)		4 298
Reino Unido	90% (Nissan Primera)		2 954

Fuente: ONUDI.

^a En todos los países de la ASEAN, excepto Tailandia, se ha programado un incremento progresivo de contenido local durante los próximos años.

Tailandia ha decidido abolir las reglas de contenido local en 1998.

^b VAM = Valor agregado manufacturero.

^c Dependiendo de la capacidad instalada.

^d 30% para automóviles con más de 2 851 cc, 45% para los que tienen entre 1 851 y 2 850 cc y 60% para los que no alcanzan los 1 850 cc. El gobierno de Malasia ha advertido que excluirá del cálculo del contenido local aquellas partes y componentes con elevado contenido importado de subcomponentes.

^e En este caso el contenido local no se mide de acuerdo al valor de las partes sino con un sistema de ponderaciones que asigna "puntos" a cada parte del vehículo de modo que la suma es 100.

^f El contenido local actual es inferior al 10%.

^g Será eliminado cuando Taiwán ingrese a la OMC. Empero, tanto los aranceles como las restricciones no arancelarias en el sector automotriz continuarán por 8 años más (ver texto). Actualmente sólo se importan automóviles de los Estados Unidos y Europa. La tarifa es del 30% para automóviles y 42% para camiones.

^h Desde 1995 las firmas automotrices con capacidad instalada en China deben garantizar un contenido local del 40% inmediatamente, del 60% dentro del segundo año y del 80% dentro del tercer año.

ⁱ La participación del valor agregado local en el valor de la producción industrial cayó del 51% en 1984-1985 al 35% en 1994-1995.

ii) Las normas de contenido local guardan escasa relación con los niveles de valor agregado manufacturero per cápita (gráfico 2). Esto significa que dichas normas no reflejan capacidades existentes —en cuyo caso pueden ser innecesarias, como sucede en muchos países industriales— sino las que se planean para el futuro.²⁰

3. Normas de contenido local y estrategia industrial en la ASEAN. Contrastes con el MERCOSUR

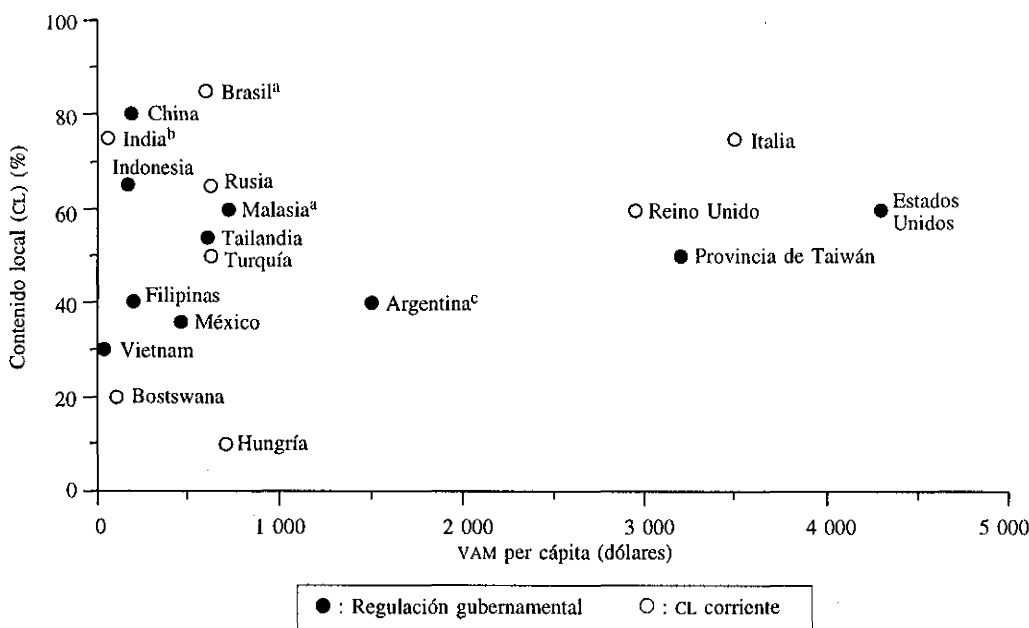
Las regulaciones de contenido local normalmente son parte de políticas de “indigenización”, sustitución de importaciones, expansión de exportaciones, asimilación y desarrollo local de tecnología, desarrollo de capacidades e integración del espectro industrial.²¹ Por con-

siguiente, vienen usualmente acompañadas por una panoplia de estímulos e incentivos arancelarios y fiscales complementarios, así como por programas especiales de capacitación, investigación y desarrollo, programas de localización industrial, etc. También son utilizadas como elementos de negociación frente a inversores extranjeros y socios comerciales.

Siguiendo el sendero señalado primero por el Japón y luego por la República de Corea, los países de la ASEAN aplican políticas destinadas a promover actividades de creciente contenido tecnológico y con mano de obra cada vez más calificada. De este modo confrontan la presión al aumento de los costos laborales unitarios y proyectan alcanzar el *status* de países industrializados en un par de decenios más. En Tailan-

GRAFICO 2

Industria automotriz: contenido local (CL) versus valor agregado manufacturero (VAM) per cápita en 1993
(Porcentajes y valores en dólares)



Fuente: ONUDI.

^a 1991. ^b 1990. ^c 1992.

²⁰ En los países industriales avanzados las normas de contenido local son superfluas, excepto cuando se trata del establecimiento de reglas de origen con socios comerciales.

²¹ Parece innecesario consignar el fuerte contraste entre este tipo de estrategia y aquélla tipo maquila, por ejemplo, con respecto a la

necesidad de dar prioridad, entre otras cosas, a un sistema educativo formal y técnico bien financiado y equipado, en condiciones de proveer trabajadores suficientemente capacitados. Sobre las vinculaciones entre aprendizaje local, cambio tecnológico y competitividad, véase Sercovich, 1988.

día, por ejemplo, el Instituto de investigaciones para el desarrollo ha informado que, por primera vez, en 1993 las exportaciones de productos basados en tecnología media y alta excedieron las de productos que hacen uso intensivo de mano de obra, y continúan desde entonces creciendo a una tasa mucho más elevada que estos últimos (*Business Times*, 1995, p. 5). El plan maestro industrial de hoy en Tailandia se basa en el desarrollo de complejos industriales como medio de profundizar la estructura industrial y completar la transición hacia una economía industrializada. El que no se hayan desarrollado polos industriales es percibido como una falla de mercado que hace necesario apelar a medidas de política para forzar a las firmas a aumentar el contenido local o para inducir el desarrollo aguas arriba, incluyendo redes de subcontratación tanto manufactureras como de servicios.

El continuo aumento resultante en el valor agregado como proporción del valor de la producción industrial hace marcado contraste con las tendencias prevalecientes en el MERCOSUR, donde se viene registrando un proceso opuesto, esto es, de desmantelamiento de medidas destinadas a elevar el contenido local. Así, por ejemplo, en Argentina la participación del valor agregado local en el valor de la producción industrial se redujo del 51% en 1984-1985 al 36% en 1994-1995. Una tendencia similar, aunque más moderada, ha comenzado a observarse en Brasil.²²

²² Argentina y Brasil se han comprometido a cancelar sus respectivos regímenes automotrices a fines de 1999. No obstante, la política automotriz brasileña originó fricciones con Estados Unidos, Japón, la República de Corea y la Unión Europea cuando el gobierno subió el arancel de importación de automóviles del 32 al 70% a mediados de 1995. Poco después ese arancel se redujo a la mitad para empresas establecidas a condición de que éstas exportaran un número equivalente de unidades y que el contenido local alcanzase el 60% (40% durante los primeros tres años en el caso de plantas nuevas). Japón se sintió discriminado por haberse mantenido hasta ese momento fundamentalmente en el negocio de importación. Posteriormente, el gobierno brasileño ofreció una cuota de importación de 40 000 unidades por año con arancel del 35% para empresas sin operaciones en Brasil. Si bien esto no satisfizo al Japón, fue considerado discriminatorio por los Estados Unidos. Este país presentó una queja ante la OMC el 10 de enero de 1997, alegando beneficios discrecionales conferidos a empresas del Japón, la República de Corea y la Unión Europea y violación de los artículos I:1 y III:4 del GATT 1994, el artículo 2 del acuerdo MIC y los artículos 3 y 27.4 del acuerdo sobre subvenciones y medidas compensatorias de la OMC. También se solicitó la cancelación de los beneficios aludidos en el artículo XXIII:1(b) del GATT 1994. Por su parte, la Unión Europea también presentó una queja el 7 de mayo de 1997 relativa a la ley No. 9440 y 9449 del 14 de marzo de 1997 y decreto No. 1987 del 20 de agosto de 1996, alegando las mismas violaciones aludidas por la presentación de los Estados Unidos. El Japón retiró un recurso anunciado cuando el gobierno brasileño

Dicho contraste se manifiesta también a nivel agregado cuando se vincula el crecimiento de las exportaciones con el de las importaciones (gráfico 3). En lo que va corrido del presente decenio Argentina y Brasil claramente han aplicado políticas de apertura lideradas por las importaciones, a diferencia de los países de la ASEAN que últimamente han comenzado a sufrir problemas de balance comercial. Estos problemas, mucho menos graves que los del MERCOSUR (particularmente si se considera tan sólo el balance comercial del sector industrial), son la justificación de buena parte de las políticas actuales de sustitución de importaciones. Esto subraya los importantes contrastes que existen entre los patrones de industrialización de ambas regiones.²³

En la ASEAN, tras haberse dado prioridad al desarrollo exportador manufacturero, actualmente le ha llegado el turno a la integración del perfil industrial (de difícil sincronía con las disciplinas de la OMC). El MERCOSUR siguió la secuencia inversa. De hecho, en la ASEAN se escuchan voces que advierten contra la introducción prematura de normas de contenido local que podrían limitar el desarrollo exportador, dada la baja competitividad relativa de las industrias locales de bienes intermedios y de capital.²⁴

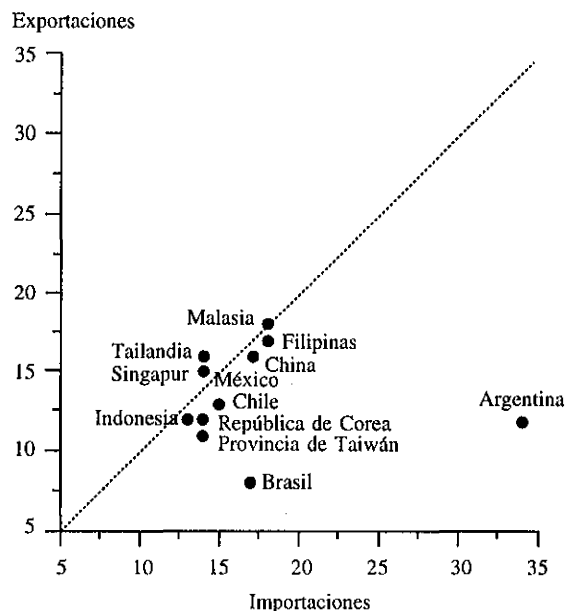
estableció un régimen de cuotas para compensar las ventajas que el régimen brindaba a firmas ya establecidas en Brasil. Este país evitó la conformación de un panel, como ocurrió en el caso de Indonesia, mediante una hábil gestión de diplomacia comercial. Brasil es actualmente el décimo fabricante mundial de autos y podría escalar al cuarto lugar hacia el 2000. Doce firmas están instalando plantas o completando decisiones para hacerlo (Renault, Toyota, Honda, Mercedes Benz, Volvo, Audi, Chrysler, Asia Motors, Kia, Daewoo, Hyundai y Peugeot). Hacia el año 2000 el MERCOSUR debería iniciar un régimen automotor común. La Asociación de Fabricantes de Automóviles (ADEFSA) de la Argentina ha solicitado que esto se ponga y que continúen las reglas en vigor más allá del 1 de enero del 2000. El pedido obedece a que las firmas brasileñas estarían recibiendo mayores incentivos y protección y que, por lo tanto, el campo de juego no estaría nivelado. Los estados del norte brasileño eximen del pago de impuestos a las plantas radicadas hasta el 2010, en tanto que el arancel es del 35%.

²³ En este análisis es necesario no perder la perspectiva económica comparativa. No hay nada intrínsecamente perverso en compensar déficit en bienes industriales con superávit en bienes primarios. En promedio, los países del MERCOSUR disponen de una dotación de recursos naturales que como proporción de la dotación de mano de obra, especialmente mano de obra calificada, es mucho más alta que en los países de la ASEAN. Esto se expresa claramente en los respectivos perfiles de exportación. (Véase una comparación entre la ASEAN y el MERCOSUR en Sercovich y Peña, 1966; véase también Londero, Teitel y otros, 1997).

²⁴ Entre los países de la ASEAN, Myanmar es el que impone el nivel más bajo de protección arancelaria media (1.98%) y Filipinas el más alto (15.57%). Los demás países se encuentran en el rango del 5 a 10%. Vemos así que ha habido una apreciable convergencia en los niveles de protección arancelaria media entre la ASEAN y el MERCOSUR.

GRAFICO 3

América Latina y Asia sudoriental (algunos países): Crecimiento de las exportaciones e importaciones, 1990-1996
(Tasas anuales de crecimiento en dólares corrientes)



Fuente: ONUDI.

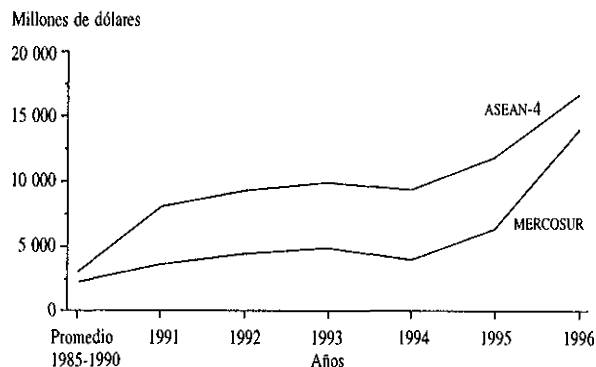
a En el caso de las exportaciones de Brasil y Chile y de las importaciones de Indonesia y la provincia de Taiwán el período es 1990-1995.

En los últimos dos decenios, los países de la ASEAN han seguido los cánones ortodoxos de política más fielmente que los países del MERCOSUR y lo han hecho más en lo macroeconómico que en lo microeconómico. Sin embargo, en los años noventa se ha observado una reversión importante. Mientras que en el MERCOSUR ha habido una fuerte inclinación hacia políticas más ortodoxas tanto a nivel macro como micro, en la ASEAN la disciplina macro exhibió una erosión en lo financiero, en tanto que se mantuvo un grado apreciable, aunque declinante, de heterodoxia a nivel micro.²⁵ Estos desplazamientos parecieran haber tenido algún reflejo en el comportamiento de la inversión extranjera directa (gráfico 4). A partir de 1995 los países del MERCOSUR han estrechado considerablemente la brecha en la magnitud de las inversiones atraídas, que pasó de alrededor de 50% entre 1991 y 1994 al 18% en 1996.

²⁵ Véase más detalles en Sercovich y otros, por publicarse, cap. 6.

GRAFICO 4

Inversión extranjera directa en cuatro países de la ASEAN^a y en el MERCOSUR



Fuente: UNCTAD, 1997.

^a Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia.

4. La carrera contra el tiempo

Tarde o temprano será preciso esclarecer la vinculación entre los compromisos contraídos con la OMC por los países en forma individual, y aquellos que deberán observar en su calidad de miembros de tratados de libre comercio e integración económica. Por ejemplo, mientras que los acuerdos relativos a las MIC registrarán desde el año 2000, el Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA) entrará en vigencia el 2003, el Área de Inversión de la ASEAN (AIA) en el 2010 y el programa de liberalización del comercio y las inversiones del foro de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (APEC) en el 2020 para sus miembros en desarrollo. En los debates públicos y, más significativamente, en las decisiones empresarias de inversión y las condiciones correlativas acordadas con los gobiernos de los países de la ASEAN, parecieran tenerse mucho más presentes los plazos de la AFTA, la AIA y el APEC que los de la OMC. De hecho, como se verá más adelante, ha habido referencias explícitas a hacer converger los acuerdos con la OMC con los de los tratados regionales citados. Si así fuese, es improbable que ello conduzca a anticipar los plazos de estos últimos.

Excepto Tailandia, que como queda dicho ha decidido eliminar las reglas de contenido local en 1998, los gobiernos de los países de la ASEAN están sometidos a diversas presiones para aplazar su ajuste a las reglas de la OMC.²⁶ Las empresas que llevan adelante

²⁶ En cierto modo tal sería ya el caso, puesto que ese proceso de adaptación no podrá tener lugar instantáneamente el 1 de enero del 2000.

programas plurianuales de inversión para concretar el progresivo aumento del contenido local con arreglo a las normas en vigor hasta el fin de 1999, corren el riesgo de confrontar importantes pérdidas en caso de que, abruptamente, el mercado se abra a competidores internacionales más eficientes. Es difícil que los gobiernos puedan desentenderse de las implicaciones sociales de este tipo de situación. No es descartable, por consiguiente, que procuren explotar ciertas áreas grises en el acuerdo de las MIC, tales como posibles excepciones y diferencias de interpretación.²⁷

A partir del 2000 prácticamente el único sustituto de las normas de contenido local serán los aranceles (a muy bajos niveles). Por lo tanto, de lo que se trata es de tener para entonces una capacidad instalada que pueda operar con eficiencia suficiente como para sobrevivir con muy baja protección arancelaria. Este desafío se ha complicado considerablemente por la crisis desatada en la segunda mitad de 1997.

El sector privado filipino ya ha solicitado al gobierno que revise su compromiso con la OMC para liberalizar la industria automotriz en el 2000, con el objeto de dar a las empresas de autopartes tiempo suficiente para ajustarse a la nueva situación. Se pide que se mantengan las reglas de contenido local y las exigencias de balance de divisas aplicadas a la fabricación local de automóviles y ensamblado completo de unidades. También se solicita que el plan de liberalización sea pospuesto hasta el 2010, idea que ya viene circulando en otros países de la ASEAN (*Business World*, 1996, p. 12).

Significativamente, el Consejo de inversiones (CI) del gobierno de Filipinas ha hecho suya la propuesta del sector privado de que se extienda la implementación de la regla de contenido local para unidades completamente desensambladas (CKD) más allá del 2000, como parte de un esfuerzo por ayudar a la industria automotriz a alcanzar competitividad. El CI incluso apoyaría un aumento del contenido local, del 40% actual al 50% en el 2000. A pesar de que esta medida debería ser conciliada con el programa de reforma arancelaria en curso, el CI la considera parte necesaria de una estrategia para desarrollar la industria de auto-

partes local.²⁸ Finalmente, el CI contempla la imposición de un impuesto específico del 7% a las unidades CKD, elevando el arancel sobre la importación de autopartes del 3% actual al 10%. Estas propuestas forman parte del documento "Visión Automotriz Filipina 2020" que establece la estrategia del sector (*Business Daily*, 1997).

Aunque no se perciben señales claras con respecto a los plazos de la OMC, el gobierno filipino se ha declarado en favor de liberalizar los incentivos a la inversión extranjera dentro del sudeste asiático en el 2010 bajo el esquema AIA, como medida complementaria de la AFTA, con el objeto de elevar las inversiones intrarregionales. En el marco de la AFTA los aranceles bajarán a entre 0 y 5% en el 2003. La Cámara de Comercio e Industria de la ASEAN (la ASEAN-CCI), cuyo titular rotativo es actualmente un empresario filipino, está asimismo considerando establecer una regla de 50% de contenido local sobre los bienes de capital que provengan de fuera de la ASEAN.

Más allá de la esfera de la ASEAN, es ilustrativo el caso de la provincia de Taiwán: en sus negociaciones para el ingreso a la OMC, si bien está dispuesta a eliminar las reglas de contenido local, establecería medidas compensatorias destinadas a atenuar el impacto de esta medida y dilatarlo a través del tiempo.

El gobierno taiwanés aduce que, si aceptase las demandas de la OMC en su totalidad, las firmas automotrices locales tendrían que reducir su producción en un 60% y su participación en el mercado caería al 30%, comparado con el 67% actual; que la producción de autopartes bajaría a la mitad y que tan sólo un 35% de las empresas de autopartes podría sobrevivir la eliminación de las reglas de contenido local. Considera asimismo que tan sólo tres o cuatro de las 11 firmas automotrices instaladas podrían sobrevivir como tales en un mercado liberalizado y que el resto se dedicaría a la distribución de automóviles importados.²⁹ En sus negociaciones con la OMC el gobierno taiwanés procura resguardar la posición de sectores considerados importantes (como los de automóviles y bienes de consumo electrónicos), los que continuarán recibiendo una protección relativamente elevada. En esencia,

²⁷ La principal incógnita, desde luego, se refiere a China, país que está negociando importantes excepciones y plazos de gracia. China había ofrecido abolir sus barreras no arancelarias a la importación de automóviles en 15 años (en marzo último flexibilizó un tanto esta posición, ofreciendo en cambio 12 años).

²⁸ El sector privado también propone que se eleve la exigencia de ingresos de exportación del actual 50% de las ventas totales a un 65% en el 2000, medida que también sería inconsistente con los compromisos frente a la OMC.

²⁹ Declaración de la Oficina de desarrollo industrial, Ministerio de asuntos económicos, reproducida en *The Jakarta Post*, 1995, p.9.

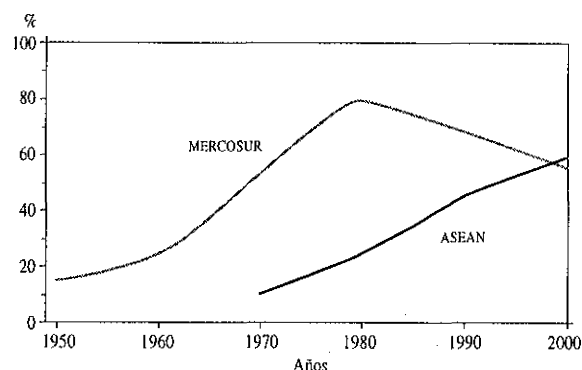
serían liberalizados tan sólo aquellos sectores que tienen un buen *status* competitivo, como los de productos informáticos y petroquímicos. Las autoridades taiwanesas han negociado concesiones comerciales bajo la forma de cuotas de importación de automóviles a aquellos países que acordaron apoyar su ingreso a la OMC bajo esas condiciones.

En efecto, la provincia de Taiwán ha negociado un acuerdo con Japón para su ingreso a la OMC, en el cual se establece un período de gracia de ocho años con posterioridad a ese ingreso, durante los cuales el mercado taiwanés se irá abriendo progresivamente a las importaciones de automóviles japoneses, que estuvieron prohibidas por 20 años. Se utilizará, asimismo, un sistema de “cuotas arancelarias”, por el cual se podrán importar hasta 7 700 automóviles pequeños en 1997, cifra que aumentará en 10% anual hasta 1999, cuando el aumento cesará hasta que la provincia de Taiwán haya ingresado a la OMC. Una vez que esto último ocurra, la cuota anual será inmediatamente elevada a 10 000 automóviles y a partir de allí crecerá a razón del 20% anual. Los automóviles importados dentro de la cuota serán gravados con un arancel del 29% el primer año tras el ingreso taiwanés a la OMC. El arancel bajará gradualmente hasta el 22.5% durante el período de gracia de ocho años. Las unidades que excedan la cuota serán gravadas con un derecho del 60%. Tras el período de gracia, la restricción cuantitativa será eliminada y todas las unidades importadas estarán sujetas a un arancel uniforme de 22.5%. Sin embargo, el requisito de contenido local de 50% para automóviles ensamblados localmente será abolido en cuanto la provincia ingrese a la OMC (*Business Taiwán*, 1997).

La provincia de Taiwán está negociando análogos acuerdos bilaterales con varios países a cambio del patrocinio a su ingreso a la OMC. Dado el fuerte impacto que sufrirán las empresas de autopartes a raíz de la eventual eliminación de los requisitos de contenido local (la producción podría caer hasta el 50%), se están llevando a cabo enérgicos programas de automatización de procesos, elevación de la calidad de los productos, mejoras en la gestión, actualización de la tecnología de producción y mejoras de la comercialización. Con ello se espera retener un 75% del mercado local. Cabe finalmente destacar que, a pesar de haber sido la menos afectada de la región por la crisis financiera y cambiaria de 1997, la provincia de Taiwán ha anunciado que pospondrá la liberalización del mercado de capitales más allá del año 2000 (*International Herald Tribune*, 19 de enero de 1998, p. 11).

GRÁFICO 5

ASEAN y MERCOSUR: Evolución estilizada del contenido local en la industria automotriz, 1950-2000



Fuente: ONUDI.

Por su ubicación en la curva de aprendizaje y sus orientaciones de política, los países del MERCOSUR encontrarían menos dificultades que los de la ASEAN para ajustarse a la OMC 2000 (gráfico 5). Parecería bastante difícil para la mayoría de los países de la ASEAN (así como para varios otros del Asia, entre ellos China e India) adoptar plenamente las disciplinas de la OMC en materia de MICs el 1 de enero del 2000, en virtud de la inercia de sus actuales políticas y procesos de inversión y su ingreso relativamente tardío en subsectores como la industria automotriz y la de bienes de capital. Esto podría plantear la necesidad de apelar a mecanismos de excepción en virtud de “dificultades particulares”, contempladas por la OMC. Otra alternativa sería hacer que a nivel de la ASEAN haya exigencias de contenido local coherentes con las de la OMC vía su aplicación a nivel de la ASEAN (se sugiere, por ejemplo, 50% para los bienes de capital). Por otro lado, ninguno de los países del MERCOSUR se ha embarcado en políticas de desarrollo de “automóviles nacionales”, como Indonesia y Malasia.

Los países de la ASEAN confrontan un desafío mayor: la competencia potencial de países continentales como China e India, que intentan desarrollar su propia industria automotriz. La respuesta más adecuada sería quizás la especialización intraindustrial a nivel regional. Pero hasta ahora tan sólo Tailandia se ha inclinado hacia un enfoque de carácter regional.

La cooperación industrial de empresa a empresa de la ASEAN (AICO) podría facilitar una respuesta a escala regional al estimular el aumento del contenido local a nivel regional con muy bajos derechos arance-

larios recíprocos. Sin embargo, la AICO recién entrará en vigor el 2003, con lo cual parece difícil que se constituya en una respuesta efectiva antes del 2005 o el 2010. Uno de los problemas de la AICO es que cada

país miembro aplica diferentes condiciones de excepción —por ejemplo, en materia de contenido local— cuya armonización plantea problemas que no son simples de abordar.³⁰

V

Observaciones finales

Pareciera no haber consenso respecto de qué constituye una mejor práctica, particularmente a nivel de políticas microeconómicas. Estas se rigen en gran medida por el legado institucional e histórico de cada país, y por la naturaleza de los objetivos perseguidos (que, a su vez, no pueden divorciarse de consideraciones geopolíticas).

Así por ejemplo, con diversos matices, los países de la ASEAN están decididos a emular las experiencias del Japón y de la República de Corea, de modo de unirse al “club de la convergencia” en un par de decenios. Sin embargo, este tipo de emulación no es exactamente el mismo que inspira las disciplinas de la OMC,

por cuanto implica valorizar políticas destinadas a modificar sustancialmente la dotación inicial de recursos a lo largo del tiempo, más que adoptar dicha dotación como un dato inamovible para la configuración del futuro.

Bajo estas diferencias pueden identificarse dos paradigmas alternativos respecto del significado de la convergencia y de la nivelación del campo de juego. En uno, la nivelación es sinónimo de convergencia de políticas hoy. En el otro, denota convergencia en niveles de desarrollo mañana. El debate continúa.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Banco Asiático de Desarrollo (1997): *Asian Development Outlook 1997-1998*, Manila.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, McGraw-Hill Advanced Series in Economics, Nueva York, McGraw-Hill, Inc.
- Benavente, J.M. ; G. Crespi, J. Katz y G. Stumpo (1996): La transformación del desarrollo industrial de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berger, S. y R. Dore (eds.) (1996): *National Diversity and Global Capitalism*, Londres, Cornell University Press.
- Boyer, R. (1996): The convergence hypothesis revisited: Globalization but still the century of nations?, S. Berger y R. Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Londres, Cornell University Press.
- Business Daily* (1997): Bangkok, 5 de marzo.
- Business Taiwan* (1996): Taiwán, 26 de diciembre.
- _____ (1997): Taiwán, 17 de febrero.
- Business Times* (1995): Kuala Lumpur, 6 de agosto.
- Business Times Malasia* (1996a): Malasia, 18 de octubre.
- _____ (1996b): Malasia, 6 de noviembre.
- Business World* (1996): Bombay, 23 de diciembre.
- De María y Campos, M. y F. Sercovich (por publicarse): *Hacia una nueva visión de las políticas de desarrollo industrial y competitividad*, México, D.F., Nacional Financiera, S.A. (NAFINSA).
- Deloitte & Touche Consulting Group (1997): *The Automotive Industry: Strategies and Priorities in a Global Environment*, Londres.
- Estrategia* (1997): Declaraciones de A.M. Campogrande, Administradora Principal de Relaciones Exteriores de la Unión Europea, Santiago de Chile, 5 de diciembre.
- Huntington S.P. (1997): *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, New York, Touchstone Books.
- International Herald Tribune* (1998): Frankfurt, 11 de enero de 1998, p.11.
- JEI Report* (1997): Tokio, 7 de febrero.
- Lian, B. y J.R. Oneal (1997): Cultural diversity and economic development: A cross-national study of 98 countries, 1960-1985, *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, The University of Chicago Press, octubre, pp. 61-67.

³⁰ La AICO es un régimen de tratamiento preferencial común que permitirá a las firmas calificadas (las que operan en algún país miembro y tienen un mínimo del 30% de su capital en manos locales) disfrutar de aranceles del 0 a 5% inmediatamente tras su entrada en vigencia en el 2003. Las empresas disfrutarán asimismo de incentivos no arancelarios y acreditación de contenido local regional. La AICO es un beneficio acelerado de la AFTA y reemplazará a los esquemas de la ASEAN de empresas conjuntas industriales (ASEAN Industrial Joint Venture —AIJV—) y de complementación marca a marca (Brand-to-Brand Complementation —BBC—).

- Londero, E., S. Teitel y otros (1997): *Resources, Industrialization, and Exports in Latin America*, Londres, Macmillan.
- Nelson, R. (1997): How new is new growth theory?, *Challenge*, vol. 40, N° 5, Nueva York, M.E. Sharpe.
- Porter, M. (1997): ¿Qué es estrategia?, *Revista INCAE*, vol. 10, N° 1, San José, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE).
- Ramos, J. (1997): *Política industrial y competitividad en economías abiertas*, Desarrollo productivo, N° 34, LC/G.1928, Santiago de Chile, CEPAL.
- Rodrik, D. (1996): Understanding economic policy reform, *Journal of Economic Literature*, vol. 34, N° 1, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Sercovich, F. (1980): *State-Owned Enterprises and Dynamic Comparative Advantages in the Petrochemical Industry*, Harvard Institute for International Development, Cambridge, Massachusetts, Harvard University.
- _____ (1988): *Domestic Learning, International Technology Flows and the World Market*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Sercovich F. y otros (por publicarse): *Competition and the world economy: comparing industrial development policies in developing and transition economies*, Londres, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI)/ E. Elgar.
- Sercovich, F. y F. Peña (1966): *From open regionalism to multilateralism: forging partnerships for global competitiveness in ASEAN and MERCOSUR*, Viena, ONUDI.
- Summers R. y A. Heston (1994): Penn World Tables, versión 5.6 (PWT 5.6) (Puede obtenerse del www.nber.org), en pub/pwt 56, University of Pennsylvania).
- The Economist* (1997): Londres, The Economist Newspaper, 22 de noviembre.
- The Jakarta Post* (1995): Declaración del Ministerio de Asuntos Económicos, Oficina de Desarrollo Industrial, Yakarta, Indonesia, 7 de febrero.
- _____ (1996a): Discurso del Vice Primer Ministro y Ministro de Finanzas de Malasia, Sr. Anwar Ibrahim, Yakarta, Indonesia, 21 de octubre.
- _____ (1996b): Declaración de Dennis de Tray, director de la oficina del Banco Mundial en Yakarta, Indonesia, 1° de mayo.
- The Star* (1997): Anuncio oficial del Primer Ministro, Datuk Seri Dr. Mahathir Mohamad, Kuala Lumpur, 30 de noviembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1997): *World Investment Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta, E.97.II.D.10.

Efectos para América *Latina de la expansión* de la Unión Europea

Peter Nunnenkamp

*Instituto de Economía Mundial
de Kiel, Alemania*

La inminente extensión de la Unión Europea hacia el este ha reavivado la inquietud en América Latina por la posibilidad de un mayor aislacionismo en Europa. Sin embargo, es difícil que perjudique a América Latina el auge de las relaciones en materia de comercio e inversión extranjera directa entre los miembros actuales de la Unión Europea y los países de Europa central y oriental. Por su composición, parece que las exportaciones de América Latina a la Unión Europea complementan las de los países de Europa central y oriental. Además, la masiva afluencia reciente de inversión extranjera directa a varios países receptores, entre ellos varios latinoamericanos, estaría indicando que las nuevas posibilidades de inversión en los países de Europa central y oriental se traducirán en un aumento, y no en una desviación, de esa inversión. Es difícil que este cuadro se modifique gran cosa cuando estos países se conviertan en miembros de la Unión Europea. En este artículo se concluye que las relaciones económicas futuras entre América Latina y la Unión Europea dependen sobre todo de la reforma sostenida de la política económica latinoamericana y del papel de la Unión Europea en las negociaciones comerciales multilaterales, más bien que de la ampliación de la Unión con el ingreso de nuevos países.

I

Introducción

La ampliación de la Unión Europea con el ingreso de los países de Europa central y oriental puede plantear un dilema para América Latina. Por una parte, a la región le interesa el éxito de la integración de los países de Europa central y oriental en la Unión Europea,¹ ya que los exportadores latinoamericanos podrán encontrar nuevos y boyantes mercados en esos países si la transición económica y la integración se realizan sin tropiezos. En cambio, si la extensión de la Unión Europea hacia el este no prosperara, casi con seguridad se producirá la desestabilización económica y política de los países de Europa central y oriental. Las repercusiones de este fracaso podrían difundirse fácilmente más allá de Europa occidental. Los países no miembros de la Unión serían los más afectados por la tensión económica y política entre la Unión Europea y los países de Europa central y oriental, ya que se le restaría confiabilidad a la Unión Europea en sus relaciones de comercio e inversión con todos los países no miembros, incluso los de América Latina.

Por otra parte, la inminente extensión de la Unión Europea ha reavivado la preocupación de que Europa se vuelva más aislacionista. En muchos países latinoamericanos está muy arraigada la convicción de que se

les discrimina frente a los proveedores internos de la Unión Europea y sus clientes privilegiados. Por cierto que cabe esperar efectos discriminatorios adversos si los países candidatos a miembros de la Unión Europea compiten directamente con América Latina en las exportaciones a la Unión y en los esfuerzos por atraer la inversión extranjera directa.

En principio, se justifica la preocupación por una posible desviación del comercio y de la inversión resultante de la extensión de la Unión Europea hacia el este. Varias razones, sin embargo, estarían indicando que es poco probable que América Latina se vea afectada por efectos importantes de desviación. Esta proposición se corrobora analizando, primero, la estructura reciente del comercio (sección II) y, luego, la cuestión de la competencia por la inversión extranjera directa (sección III). La evaluación toma en cuenta que las tendencias recientes pueden variar una vez que los países de Europa central y oriental pasen a ser miembros de la Unión (sección IV). Se concluye que lo más probable es que las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea prosperen si la integración se realiza sin tropiezos y si América Latina aplica reformas sostenidas a su política económica.

II

La estructura de las importaciones de la Unión Europea: por qué las preferencias comerciales no constituyen una explicación suficiente

1. El auge del comercio este-oeste ¿un caso de desviación del comercio?

Los países de Europa central y oriental se han beneficiado de un viraje sin precedentes de la posición de la Unión Europea en materia de política comercial. En la

era socialista, estos países tenían graves limitaciones para acceder al mercado de la Unión, con aranceles elevados, restricciones cuantitativas y gran variedad de medidas condicionales proteccionistas. En esa época, figuraban en la base de la pirámide de preferencias comerciales que otorgaba la Unión Europea a varios grupos de países (Hiemenz, Gundlach, Langhammer y Nunnenkamp, 1994 pp. 18 y siguientes). La liberalización del comercio entre este y oeste comenzó en 1988 (cuando la Unión Europea suscribió un acuerdo

¹ Para una argumentación similar, véase Langhammer y Nunnenkamp (1993).

de comercio y cooperación con Hungría), pero el cambio fundamental se produjo en 1991: los llamados acuerdos de asociación ("Europa") elevaron a la ex Checoslovaquia, Hungría y Polonia al vértice de la pirámide de preferencias comerciales.

Es evidente que este viraje explica el auge de las importaciones de la Unión Europea provenientes de los países de Europa central y oriental. Las importaciones de un grupo de siete de estos países² se quintuplicaron entre 1986 y 1995 (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números). Las importaciones de la Unión provenientes de América Latina, partiendo de un nivel más elevado, apenas si se duplicaron durante el mismo período. En 1995, las importaciones provenientes de los siete países europeos superaron a las procedentes de todas las economías latinoamericanas. Es bastante razonable suponer que se mantendrá la tendencia a un crecimiento mucho más rápido de las importaciones de la Unión Europea provenientes de los países de Europa central y oriental, considerando que algunos de éstos se integrarán pronto a la Unión.

Sin embargo, cabe preguntarse si el auge de las importaciones de la Unión Europea provenientes de los países de Europa central y oriental se hizo (o se hará) a expensas de otros países con que mantienen relaciones comerciales y de América Latina en particular. Asimismo, no se sabe en qué medida el auge de las importaciones obedeció al acceso preferencial de los países de Europa central y oriental a los mercados de la Unión Europea. Los patrones comerciales históricos del período entre guerras así como la simulación de patrones comerciales "normales"³ indican que estos países orientarían en todo caso la proporción mayoritaria de sus exportaciones a Europa occidental. Dos razones explican por qué sus exportaciones a la Unión Europea no alcanzaron su patrón "normal" hasta comienzos del decenio de 1990: aparte las restricciones comerciales que imponía la Unión Europea, estos países, en condiciones de planificación centralizada, experimentaron un deterioro de su capacidad de oferta. En otras palabras, lo más probable es que su transformación económica habría resultado en un aumento de las exportaciones a la Unión Europea, aun sin el acceso preferencial a ese mercado.

Esto implica que el aumento de las importaciones de la Unión Europea desde esos países es un efecto de la creación de comercio, y no de la desviación provocada por las preferencias.⁴ Es casi imposible evaluar empíricamente la importancia relativa de la creación o de la desviación de comercio. Sin embargo, una evaluación más a fondo sugiere que las políticas comerciales de la Unión Europea hacia los países de Europa central y oriental son de importancia secundaria para explicar la posición competitiva de América Latina en los mercados de bienes de la Unión.

2. Los países de Europa central y oriental y América Latina ¿proveedores que compiten en los mercados de la Unión Europea?

La desviación del comercio en perjuicio de América Latina sería muy probable si fueran elevadas las elasticidades de sustitución entre los proveedores (preferidos) de los países europeos y los proveedores (no preferidos) de América Latina en los mercados de la Unión Europea. Como es difícil medir directamente las elasticidades de sustitución, los índices de superposición del comercio suelen usarse como indicadores indirectos (Langhammer, 1944). Al comparar la estructura de los bienes importados por la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental y desde América Latina en su conjunto se advierte un grado sorprendentemente bajo de superposición. Tal vez lo más notorio sea que las manufacturas representaban el 70% del total de importaciones desde los países de Europa central y oriental, mientras que esa participación era sólo de 20% para América Latina (véase el cuadro 1).

Podría suponerse que el gran aumento de la proporción de manufacturas en las importaciones de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental a contar de 1989 ha impedido que América Latina reduzca el fuerte sesgo a favor de los bienes no manufacturados (como alimentos, materias primas y otros productos básicos) en sus exportaciones a la Unión Europea. En realidad, es notorio que, a diferencia de las importaciones de la Unión Europea, las de los Estados Unidos provenientes de América Latina muestran una proporción mucho más alta de manufac-

² Albania, Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, República Checa y República Eslovaca.

³ Calculados aplicando modelos gravimétricos que consideran el tamaño económico y la distancia como los determinantes principales de la dirección del comercio; véase, por ejemplo, Piazzolo (1997).

⁴ A partir de una comparación entre la ventaja relativa manifiesta de los países de Europa central y oriental en la Unión Europea frente a todos los demás países que entran en ese comercio, Piazzolo (1997) concluyó que era improbable que la integración regional que beneficia al comercio intraeuropeo llevara a distorsiones marcadas.

CUADRO 1

Unión Europea: Composición de las importaciones provenientes de los países de Europa central y oriental y de América Latina, 1989 y 1994
(En porcentaje)

		Bienes manufacturados ^a (importaciones totales = 100)	Productos químicos ^b	Industrias seleccionadas (importaciones de manufacturas = 100) Maquinaria y equipo de transporte ^c	Textiles, vestuario y cuero ^d
Países de Europa central y oriental	1989	49.4	16.4	22.4	30.4
	1994	70.3	9.3	29.7	30.0
América Latina	1989	19.4	17.6	37.5	24.3
	1994	20.4	16.5	34.7	23.3
Argentina	1989	14.7	34.9	13.6	39.6
	1994	14.1	21.4	22.1	39.9
Brasil	1989	29.3	12.9	41.3	24.3
	1994	27.4	12.2	33.0	24.4
Chile	1989	3.5	71.6	4.5	5.0
	1994	7.3	61.6	7.6	7.2
México	1989	28.5	19.3	58.2	10.2
	1994	47.0	16.4	57.4	7.2

Fuente: OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C.* (varios números).

^a CUCI, secciones 5 a 8, menos capítulos 67 y 68.

^b CUCI, sección 5.

^c CUCI, sección 7.

^d CUCI, capítulos 61, 65, 84 y 85.

^e Sin la Comunidad de Estados Independientes.

turas a comienzos del decenio de 1990.⁵ Sin embargo, hay varias observaciones que contradicen esa apreciación. Para América Latina en su conjunto, los hechos escuetos eran los siguientes:

- La proporción de manufacturas en las exportaciones latinoamericanas era un 50% menor en el mercado de la Unión Europea que en el mercado estadounidense, incluso antes de que la Unión diera a los países de Europa central y oriental una condición de privilegio (Naciones Unidas, 1996).
- Al analizar las cifras por tipo de industria manufacturera, no se advierte que las variaciones estructurales de las importaciones de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental estuvieran relacionadas con variaciones similares en las importaciones desde América Latina.⁶

⁵ Esa proporción casi se duplica, de 31% en 1990 a 60% en 1994 (Naciones Unidas, 1996).

⁶ El cuadro 1 incluye tres prototipos de industrias manufactureras: la industria química, que requiere relativamente gran densidad de capital físico; la maquinaria y equipo de transporte donde las tecnologías de producción tienden a un uso relativamente intensivo de personal especializado; y los textiles, el vestuario y el cuero cuya producción requiere relativamente gran cantidad de mano de obra (no calificada).

Las participaciones de los productos químicos, la maquinaria y el equipo de transporte, y los textiles, el vestuario y el cuero en las importaciones de manufacturas de la Unión Europea desde América Latina declinaron todas ligeramente, cualquiera fuera la variación que registraban esas partidas en las importaciones de manufacturas desde los países de Europa central y oriental (véase el cuadro 1).

- Por último, el grueso de las manufacturas de los proveedores latinoamericanos tiene acceso a los mercados de la Unión Europea casi sin restricciones. En otras palabras, los márgenes de preferencia que favorecen a los países de Europa central y oriental desempeñan un papel insignificante en gran parte de las manufacturas. Esto obedece también a que un 60% de las exportaciones latinoamericanas de bienes elaborados y semielaborados entran de hecho a los mercados de la Unión Europea libres de derechos o con desgravámenes conforme al Sistema Generalizado de Preferencias (Unión Europea, EUROSTAT, 1995).

Como es evidente, los promedios para América Latina en su conjunto ocultan grandes diferencias entre países. Para cuatro economías latinoamericanas importantes, la proporción de las manufacturas en las importaciones de la Unión Europea iba de 7% para Chile a 47% para México (véase el cuadro 1). Con todo, las estadísticas por país tienden a apoyar la tesis de que la desviación del comercio desempeñó un papel secundario. Por ejemplo, México y, en menor medida, Chile, elevaron la proporción de sus manufacturas en las exportaciones totales a la Unión Europea, pese a que al mismo tiempo aumentaban las importaciones de manufacturas de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental. Además, no es lógico achacar a la desviación del comercio la ligera disminución de la proporción de las manufacturas en las exportaciones de Argentina y Brasil a la Unión Europea. Las variaciones en la participación de determinadas industrias en las importaciones de manufacturas de la Unión Europea desde Argentina se correlacionaban exactamente con las variaciones en la participación de estas industrias en las importaciones de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental. En el caso de Brasil, la participación de la maquinaria y el equipo de transporte declinó considerablemente. Aunque aumentaron en gran medida las importaciones de este rubro de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental, es improbable que Brasil haya sufrido por la de desviación del comercio. Más bien, su menor participación parece fundarse en factores peculiares del país que redujeron capacidad de competencia internacional. De otra manera, sería difícil explicarse por qué aumentó la participación de la misma industria para Argentina y Chile, y siguió siendo extraordinariamente alta para México.

Habría que examinar más de cerca las superposiciones del comercio en las llamadas áreas sensibles. Tradicionalmente, las importaciones de acero, textiles y productos agrícolas de la Unión Europea estaban sujetas a cupos. Fue sobre todo en esos rubros que la Unión Europea otorgó un trato preferencial a los países de Europa central y oriental, lo que pudo haber causado desviación del comercio. Sin embargo, los análisis empíricos revelan escasa superposición entre la oferta de los países de Europa central y oriental y la de América Latina en los mercados de la Unión Europea sujetos a cupos (Langhammer, 1994).

Respecto al acero, las superposiciones del comercio a fines de los años ochenta y comienzos de los noventa se debían sobre todo a la competencia entre Brasil y la ex Unión Soviética en aceros especiales. Sin embargo, el descenso de la participación del Brasil en el mercado no puede explicarse por los márgenes de

preferencia, sino que por la rebaja de precios de los Estados sucesores de la Unión Soviética. La desviación del comercio provocada por este factor disminuyó a contar de 1992-1993: la Unión Europea puso en vigor un "acuerdo de ordenación del mercado", impuso restricciones cuantitativas a las importaciones de acero de las repúblicas de la Comunidad de Estados Independientes, y a las de las repúblicas Checa y Eslovaca las sometió a contingentes arancelarios (OMC, 1995, p. 59). América Latina y los países de Europa central y oriental se vieron sometidos a una estrategia de "comercio dirigido" por parte de la Unión Europea, destinada a proteger a las siderurgias de la Unión y a los proveedores tradicionales contra un supuesto *dumping*. De hecho, la participación de los productos siderúrgicos en las exportaciones totales a la Unión Europea disminuyó tanto para América Latina como para los países de Europa central y oriental.⁷

América Latina tampoco parece haber sufrido una desviación considerable del comercio con respecto a los textiles y el vestuario. La participación de América Latina en las importaciones de la Unión Europea de estos productos (capítulos 65 y 84 de la CUCI) de todos los países no pertenecientes a la OCDE disminuyó de 2.9% en 1989 a 1.7% en 1994, mientras que la participación de los países de Europa central y oriental se duplicaban con creces al llegar a 16.2% (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números).⁸ Sin embargo, la disminución de la cuota de mercado de América Latina fue incluso más pronunciada en los años ochenta,⁹ es decir, antes de que esos países pasaran a ser los más favorecidos en el comercio de la Unión Europea. Es más, entre 1989 y 1994 América

⁷ En 1989 los productos siderúrgicos representaban 7% de las importaciones totales de la Unión Europea provenientes de los países de Europa central y oriental y 3.2% de las importaciones totales de la Unión Europea desde América Latina; las cifras bajaron a 5.5% y 1.4%, respectivamente, en 1994 (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números).

⁸ El alza vertiginosa de las importaciones de textiles y vestuario de la Unión Europea desde los países de Europa central y oriental parece obedecer en gran medida a actividades de ensamblaje de producciones subcontratadas por empresas de la Unión Europea en esos países (Nunnenkamp, Gundlach y Agarwal, 1994, p. 76). En cambio, no parece desempeñar un papel importante en las exportaciones de América Latina a la Unión Europea. Esto implica que los patrones de comercio de textiles y vestuario están sesgados a favor de los países europeos, si se considera que las reexportaciones elaboradas a la Unión Europea están infladas por la importación de insumos no elaborados provenientes de esa unión.

⁹ En 1980, América Latina representó el 5.8% de las importaciones de textiles y vestuario de la Unión provenientes de todas las fuentes no pertenecientes a la OCDE (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números).

Latina experimentó una declinación similar en su participación en las importaciones totales de manufacturas de la Unión Europea (de 7.1% a 4.5%; véase el cuadro 2). Los datos por países presentados en el cuadro 1 revelan que sólo en el caso de México los textiles, el vestuario y el cuero tuvieron una participación declinante en las exportaciones de manufacturas a la Unión Europea. Todo esto implica que el trato preferencial otorgado a las importaciones de textiles y vestuario provenientes de los países de Europa central y oriental no es explicación suficiente del mal desempeño de América Latina. Por su parte, las preferencias otorgadas a los países de Europa central y oriental fueron de menor envergadura de lo que sugiere la eliminación de las restricciones cuantitativas. A semejan-

za de los productos siderúrgicos, la desviación del comercio inducida por las preferencias favorables a las importaciones de textiles y vestuario provenientes de los países de Europa central y oriental se vio frenada por una vigilancia comercial persistente por parte de la Unión Europea. Las preferencias restantes se seguirán reduciendo una vez que el comercio internacional de textiles y vestuario se someta a la disciplina de la OMC, según lo convenido en la Ronda Uruguay.

El valor de las preferencias comerciales otorgadas a los países de Europa central y oriental fue demasiado elevado para los productos amparados por la política agrícola común. No obstante, la magnitud de la desviación del comercio que afecta a América Latina no parece ser tanta como suele creerse generalmente

CUADRO 2

Unión Europea: Estructura regional de las importaciones provenientes de países no pertenecientes a la OCDE,^a 1989-1994
(En porcentaje)

		Total	Bienes manufacturados ^b	Productos químicos ^c	Maquinaria y equipo de transporte ^d	Textiles, vestuario y cuero ^e
África ^f	1989	9.1	3.7	5.3	0.9	2.7
	1994	6.6	2.3	1.4	0.6	2.2
Asia ^g	1989	30.4	60.6	20.3	68.9	63.1
	1994	38.7	62.0	28.0	72.0	60.2
Europa central y oriental ^h	1989	6.6	8.0	14.3	6.0	7.4
	1994	13.1	16.7	20.9	14.3	16.2
Maghreb y Mashrek ⁱ	1989	7.5	4.3	8.0	1.7	8.4
	1994	6.9	4.4	6.4	1.7	10.2
América Latina	1989	14.9	7.1	13.6	9.0	5.3
	1994	12.2	4.5	10.1	4.6	3.4
Argentina	1989	1.52	0.55	2.09	0.25	0.66
	1994	1.57	0.40	1.16	0.26	0.52
Brasil	1989	5.66	4.05	5.70	5.63	3.01
	1994	4.42	2.21	3.60	2.09	1.74
Chile	1989	1.39	0.12	0.92	0.02	0.02
	1994	0.99	0.13	1.08	0.03	0.03
México	1989	1.49	1.04	2.19	2.03	0.32
	1994	1.06	0.91	2.00	1.50	0.21

Fuente: OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C.* (varios números).

^a Incluido México.

^b CUCI, 5-8 excepto 67 y 68.

^c CUCI, 5.

^d CUCI, 7.

^e CUCI, 61, 65, 84 y 85.

^f Excluidos Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Túnez y Sudáfrica.

^g Excluido el Oriente medio.

^h Excluida la Comunidad de Estados Independientes.

ⁱ Excluido Líbano.

(Langhammer, 1994):¹⁰ 1° Los productos amparados por esa política y exportados por los países de Europa central y oriental representaban en 1992 menos de un tercio de ese tipo de productos exportados por América Latina;¹¹ 2° las superposiciones en materia de oferta de alimentos en los mercados de la Unión Europea entre los países de Europa central y oriental, por una parte, y América Latina, por otra, fueron incluso menores que para el acero y los textiles; y 3° a semejanza de los textiles, los márgenes de preferencia a favor de los países europeos se reducirán una vez que los acuerdos de la Ronda Uruguay sobre agricultura se ejecuten plenamente.

La experiencia de Argentina es muy elocuente para evaluar la desviación del comercio en la agricultura. Un 60% de las exportaciones de Argentina a la Unión Europea son alimentos (CUCI, sección 0).¹² Este porcentaje permaneció casi constante desde 1989 hasta 1994 (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números). Cabe suponer que, debido a su alta dependencia de las exportaciones alimentarias, Argentina haya sido la primera en sufrir la desviación del comercio en la agricultura. Sin embargo, de las cuatro economías latinoamericanas en estudio, Argentina fue la que mejor se desarrolló en los mercados de la Unión Europea, ya que fue la única que registró un (modesto) incremento de su cuota global en ese mercado (véase el cuadro 2). Entre 1989 y 1994, las exportaciones de Argentina a la Unión Europea aumentaron por un factor de 1.4, comparadas con un factor de 1.1 para América Latina en su conjunto. Y lo que es aún más notable, las exportaciones no manufactureras fueron las que contribuyeron en mayor medida a

este resultado.¹³ En 1994, las importaciones de la Unión Europea de alimentos provenientes de Argentina superaron en 40% a las de 1989 (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números).

3. La posición de América Latina en los mercados de la Unión Europea: ¿quién tiene la culpa?

Las variaciones de la estructura regional de las importaciones de la Unión Europea provenientes de todos los países no pertenecientes a la OCDE apoyan el planteamiento de que el mal desempeño relativo de América Latina en los mercados de la Unión Europea no puede atribuirse a la existencia de vínculos institucionales más estrechos con los países de Europa central y oriental o al otorgamiento de preferencias comerciales a estos últimos. Si las políticas comerciales discriminatorias de la Unión hubieran sido el factor determinante en configurar las variaciones de las cuotas de mercado, los proveedores asiáticos habrían sido los primeros en sufrir la desviación del comercio, ya que ellos, sobre todo los de industrialización reciente, fueron el objetivo primordial de los instrumentos de política comercial discriminatoria aplicados por la Unión Europea (como los acuerdos de restricción de las exportaciones y las medidas *antidumping*) (Hiemenz, Gundlach, Langhammer y Nunnenkamp, 1994, pp. 65 a 67).¹⁴

En cambio, entre 1989 y 1994 Asia consolidó aún más su posición dominante entre los proveedores de bienes manufacturados no pertenecientes a la OCDE en los mercados de la Unión (véase el gráfico 1: para detalles véase el cuadro 2).¹⁵ Asia conquistó cuotas de mercado en industrias de uso internos de capital y mano de obra calificada como las de productos químicos y maquinaria y equipo de transporte, en tanto que su cuota disminuyó ligeramente en las importaciones de la Unión Europea de textiles, vestuario y cuero, que requieren gran cantidad de mano de obra no calificada.

En marcado contraste con Asia, la posición competitiva de América Latina en los mercados de la Unión Europea se deterioró en el período 1989-1994, tanto para el comercio total como para el comercio de manufacturas. La cuota de mercado de América Latina

¹⁰ Koester (1996) analiza en detalle el impacto de la política agrícola de la Unión Europea respecto a los países de Europa central y oriental sobre los países en desarrollo. Observa que los países menos desarrollados se verán seguramente afectados en parte por el aumento de las exportaciones preferenciales de los países de Europa central y oriental a la Unión Europea. Sin embargo, lo más probable es que este efecto sea mínimo, ya que los países menos desarrollados venden un conjunto de productos que sólo compiten indirectamente mediante la incidencia recíproca de los precios de bienes sustitutivos con los productos que proveen los países de Europa central y oriental (Koester, 1996, p. 174).

¹¹ El análisis de las importaciones de alimentos, bebidas y tabaco de la Unión Europea sugiere que América Latina ha seguido siendo un proveedor más importante que los países de Europa central y oriental. En 1994, ellos (excluida la ex Unión Soviética) exportaron alrededor de 3 000 millones de dólares de estos productos a la Unión Europea, frente a los 13 500 millones que exportó América Latina (Naciones Unidas, 1996).

¹² Comparadas con un 35% para Brasil, 28% para Chile y 6% para México en 1994 (OCDE, *Foreign Trade by Commodities. Series C*, varios números).

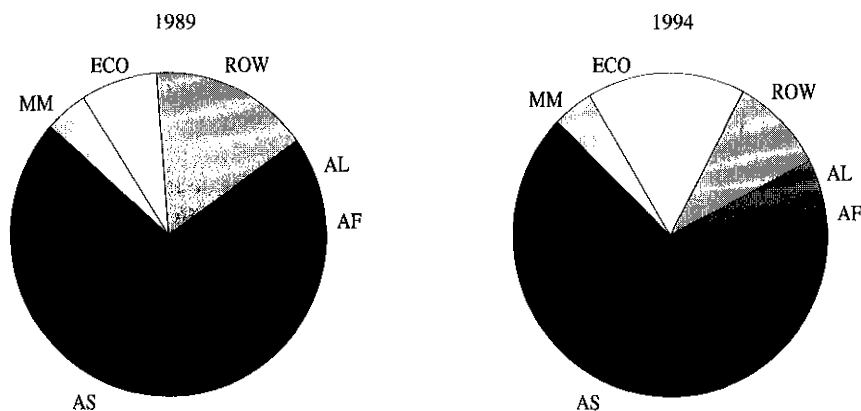
¹³ Nótese que la participación de Argentina en las importaciones de manufacturas de la Unión Europea disminuyó entre 1989 y 1994 (véase el cuadro 2).

¹⁴ Las recientes investigaciones sobre *antidumping* abarcaron a varios proveedores asiáticos, incluidos India, Indonesia, Malasia y Tailandia (OMC, 1995).

¹⁵ Para un análisis detallado véase Agarwal, Langhammer, Lücke y Nunnenkamp (1995).

GRAFICO 1

Unión Europea: Estructura regional de las importaciones de manufacturas provenientes de países no pertenecientes a la OCDE
(En porcentaje)



Fuente: Véase el cuadro 2.

- AF = África (excluidos Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Túnez y la República de Sudáfrica)
 AS = Asia (excluido el Oriente Medio)
 ECO = Europa central y oriental (excluida la Comunidad de Estados Independientes)
 AL = América Latina
 MM = Países del Magreb y del Mashrek (excluido el Líbano)
 ROW = Resto de países no pertenecientes a la OCDE.

bajó en varias industrias manufactureras (véase el cuadro 2).

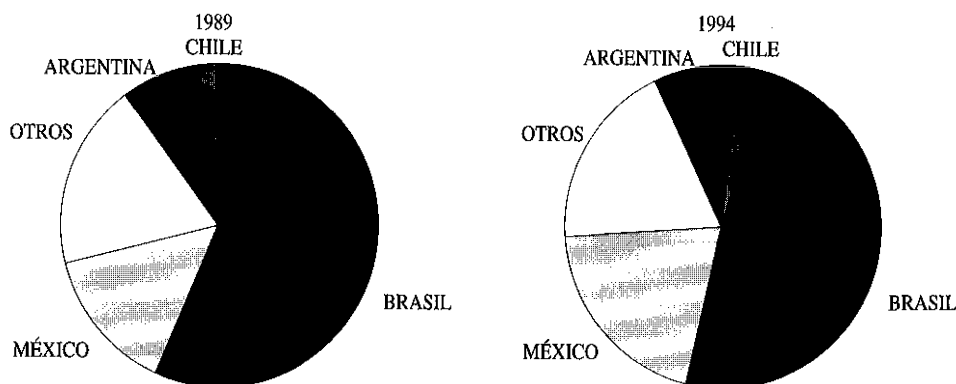
Las políticas comerciales de la Unión Europea en general y el trato preferencial otorgado a los países de Europa central y oriental en particular, no pueden explicar los resultados dispares obtenidos por países no favorecidos en la penetración de los mercados de la Unión Europea. América Latina perdió cuotas de mercado en beneficio de otros en el comercio con la Unión Europea, ya fuera que tuvieran un acceso privilegiado a ese mercado (países de Europa central y oriental) o que estuvieran sometidos a un trato discriminatorio (países asiáticos). Se desprende que la peor actuación de América Latina en los mercados de la Unión Europea tiene que deberse en primer lugar a las restricciones de la oferta interna, que, sobre todo para las manufacturas, deben considerarse como secuela de prolongadas políticas de sustitución de importaciones. Estas mermaron la capacidad de competencia internacional de los fabricantes latinoamericanos.

Las reformas de la política comercial para superar este problema habrían tardado demasiado en mostrar su eficacia. Sin embargo, los datos por países indican que los primeros reformadores latinoamericanos se desarrollaron relativamente bien en los mercados de bienes manufacturados de la Unión Europea. En el período 1989-1994 Chile fue el único que evitó una

disminución de su participación en las importaciones de manufacturas de la Unión Europea provenientes de todos los países no miembros de la OCDE (véase el cuadro 2). Al otro extremo está Brasil, donde las reformas económicas se aplazaron hasta hace poco. La participación de este país en las importaciones manufactureras de la Unión Europea provenientes de países no pertenecientes a la OCDE se redujo a la mitad, es decir, a 2.2% en 1994. Argentina y México se sitúan entre estos extremos. Las tendencias por industria confirman que se deterioró con mayor intensidad la posición de los retrasados en materia de reformas. Por ejemplo, la participación de Brasil en las importaciones de maquinaria y equipo de transporte de la Unión Europea provenientes de países no miembros de la OCDE bajó de 5.6% a 2.1% en 1989-1994, siendo pequeña la pérdida correspondiente para México (véase el cuadro 2). El gráfico 2 subraya el vínculo entre las reformas de la política interna y el comportamiento de las exportaciones. Brasil registró una gran disminución en su participación en las exportaciones de manufacturas de América Latina a la Unión Europea en 1994. El más favorecido fue México, pero exportadores no tradicionales como Chile también ganaron terreno. El papel decisivo de la política económica interna es también evidente cuando se trata de explicar la estructura de la inversión extranjera directa.

GRAFICO 2

Unión Europea: Estructura por países de las importaciones de manufacturas provenientes de América Latina
(En porcentaje)



Fuente: Véase el cuadro 2.

III

La inversión extranjera directa de la Unión Europea: por qué es improbable un juego de suma cero

1. Los países de Europa central y oriental como nuevos competidores por la inversión extranjera directa ¿una amenaza para América Latina?

Entre los países no miembros de la OCDE, América Latina ha sido tradicionalmente la principal receptora de la inversión extranjera directa de la Unión Europea. Un 45% de las inversiones extranjeras directas de los cuatro principales inversionistas de la Unión Europea (Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido) dirigidas a todos los países no miembros de la OCDE se hallaba en América Latina en 1985 y en 1990 (véase el gráfico 3). Un 60% de la inversión de seis países de la Unión Europea¹⁶ al área no perteneciente a la OCDE se destinó a América Latina en el período 1985-1997 (OCDE, 1996).

Los países de Europa central y oriental casi no existían como competidores por la inversión extranje-

ra directa hasta el derrumbe del socialismo. Entre 1985 y 1987 seis países de la Unión Europea invirtieron apenas un promedio anual de 20 millones de dólares en Europa central y oriental, en comparación con 2 500 millones de dólares en América Latina (OCDE, 1996). El gráfico 3 muestra que el nivel de la inversión extranjera directa de la Unión Europea en esos países era muy bajo hasta hace poco.

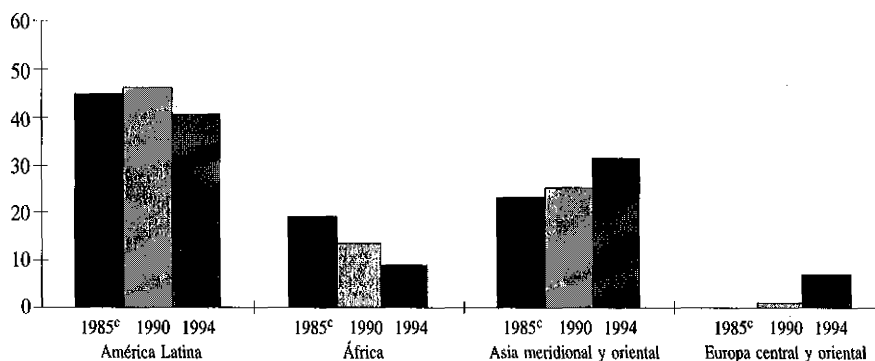
Sin embargo, la inversión extranjera directa afluyó extraordinariamente a los países de Europa central y oriental cuando comenzaron a transformarse en economías de mercado. La proveniente de los seis países de la Unión Europea se multiplicó 13 veces hasta llegar a 2 700 millones de ECU en 1994 (véase el gráfico 4). En cambio, la de América Latina bajó mucho en los tres años siguientes a 1990 y sólo registró un repunte significativo en 1994.

Cabe esperar que los países de Europa central y oriental candidatos a ingresar a la Unión Europea se vuelvan receptores todavía más atractivos en el futuro. Los pasos previos encaminados a una integración más estrecha con la Unión Europea han promovido la inversión extranjera directa en los países miembros de

¹⁶ También se dispone de datos para Dinamarca y España. Los datos de la OCDE para los restantes países de la Unión Europea son incompletos, inconsistentes o inexistentes (OCDE, 1996).

GRAFICO 3

Unión Europea: Distribución regional de la Inversión extranjera directa de cuatro países^a en países no pertenecientes a la OCDE,^b 1985-1994
(En porcentaje)

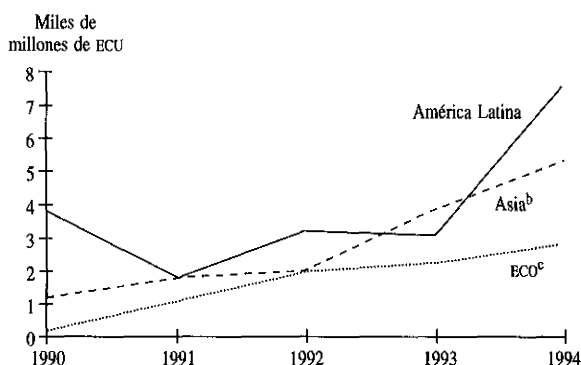


Fuente: OCDE (1996).

^a Francia, Alemania, Países Bajos y Reino Unido. ^b Incluido México. ^c 1987 para Francia y el Reino Unido.

GRAFICO 4

Unión Europea: Inversión extranjera directa de seis países^a en regiones seleccionadas, 1990-1994



Fuente: OCDE (1996).

^a Dinamarca, Francia, Alemania, Países Bajos, España y Reino Unido.

^b Excluido el Oriente Medio.

^c Europa central y oriental, incluida la ex Unión Soviética.

ella en varios casos. España, por ejemplo, surgió como gran receptor de inversiones después que el país se incorporó a la Unión Europea en 1986.¹⁷ Para la Unión Europea en su conjunto, el programa del mercado interno ofreció un estímulo considerable a las corrientes

¹⁷ La afluencia de inversión de todas las fuentes a España se disparó de 2 600 millones de ECU en 1985-1986 a 5 600 millones de ECU en 1987-1988 y a 11 800 millones de ECU en 1989-1990 (promedios anuales). El incremento más acentuado se dio en la afluencia a España de otros miembros de la Unión Europea, la que se sextuplicó con creces a 7 300 millones de ECU en 1989-1990 (OCDE, 1996).

intrarregionales de inversión extranjera directa (Agarwal, Hiemenz y Nunnenkamp, 1995).¹⁸

Todo esto sugeriría que América Latina tiene mucho que perder como receptor de inversión extranjera directa. Sin embargo, como en el comercio, la atracción que ejerce la región sobre la inversión tiene poco que ver con la integración de la Unión Europea y el surgimiento de posibles candidatos a miembros de ella como nuevos competidores por esa inversión. Respalda esta tesis el examen más detenido de los patrones recientes de inversión extranjera directa. Asimismo, el examen de las motivaciones de los inversionistas en los distintos tipos de inversión revela que es probable que siga siendo de poco monto la desviación de la misma en el futuro.¹⁹

2. La inversión extranjera directa ¿cómo explicar su falta de atractivo?

Varias observaciones empíricas contradicen la idea de que América Latina se haya visto muy afectada por la desviación de la inversión extranjera directa resultante de la integración de la Unión Europea y del establecimiento de vínculos más estrechos con los países

¹⁸ La participación intrarregional en la salida total de inversión extranjera directa de los países de la Unión Europea se duplicó de 31% en 1985-1987 a 63% en 1990-1992.

¹⁹ En contraste con la desviación del comercio, la noción de desviación de la inversión extranjera directa carece de fundamento analítico. Utilizamos este término llamativo para englobar los posibles efectos de una competencia más dura por la inversión entre sus receptores tradicionales.

de Europa central y oriental. En primer lugar, si la desviación hubiera sido un factor influyente, todos los receptores no pertenecientes a la OCDE habrían sufrido por el mayor atractivo de los países de Europa central y oriental. En particular, a las regiones en desarrollo de Asia no les habría ido mejor que a América Latina. En cambio, el vuelco más espectacular en la distribución regional de la inversión extranjera directa entre todos los países no pertenecientes a la OCDE ocurrió precisamente entre estas dos regiones (Gundlach y Nunnenkamp, 1966, gráfico 1): la participación de Asia oriental en las inversiones extranjeras directas totales casi se cuadruplicó desde 1980, mientras que la de América Latina se deterioró ostensiblemente. Lo propio es válido para la inversión extranjera directa de la Unión Europea. Aunque los inversionistas de la Unión han estado tradicionalmente subrepresentados en Asia, de los gráficos 3 y 4 se desprende una evidente diversión de esas corrientes de América Latina al Asia.²⁰

Por otra parte, América Latina perdió su atractivo para la inversión extranjera directa sobre todo en el decenio de 1980, antes que los países de Europa central y oriental tuvieran influencia alguna. La participación de la región en las corrientes mundiales de inversión extranjera directa bajó de 12.6% en el período 1979-1982 a menos de 4% en 1990 (FMI, *Balance of Payments Statistics Yearbook*, varios números). Y lo que es más notable, la participación de América Latina se recuperó precisamente cuando los países de Europa central y oriental salieron a relucir como nuevos competidores por esa inversión. La participación de América Latina se mantuvo siempre más decaída en 1991-1995 que en 1979-1982, pero, en promedio, se duplicó en relación con 1990.

Además, el aumento reciente de la afluencia total de inversión extranjera directa a América Latina se debe sobre todo al crecimiento de la inversión proveniente de los Estados Unidos (BID/IRELA, 1996; cuadro 11). Ahora último, sin embargo, también los inversionistas de la Unión Europea ampliaron sus compromisos en la región (véase el gráfico 4). Es difícil que el incremento relativamente pequeño de la inversión pro-

veniente de Europa²¹ se deba a un fenómeno de desviación, a menos que se sostenga que este incremento habría sido más acentuado si los países de Europa central y oriental no hubieran absorbido la creciente inversión de la Unión Europea (lo que no puede comprobarse). Más bien, se trata de que la inversión estadounidense en América Latina es en general más volátil que la de la Unión Europea: el auge de la inversión proveniente de los Estados Unidos partió de un nivel deprimido en 1985-1989, en tanto que las corrientes de inversión extranjera directa de Europa a América Latina fueron incluso algo mayores en 1985-1989 que en 1980-1984.

Por último, cabe señalar que los distintos países receptores de América Latina lograron resultados muy diferentes en su empeño por atraer inversión extranjera directa.²²

- Brasil, que solía estar muy a la cabeza como receptor de inversión extranjera directa en la región registró una caída abrupta en su participación en la afluencia de inversiones extranjeras directas de toda fuente a América Latina.
- México y, ahora último, también Argentina, superaron a Brasil en la afluencia total de inversión extranjera directa.
- Chile y Argentina registraron los más altos promedios de la afluencia anual de inversión extranjera directa per cápita en 1991-1995.

Aunque Brasil siguió siendo el receptor más importante de inversión extranjera directa proveniente de la Unión Europea (véase el cuadro 3), esas corrientes se desviaron notoriamente hacia otros países latinoamericanos. A semejanza de lo ocurrido con los movimientos mundiales de inversión extranjera directa, Argentina y México (en los años noventa) y Chile (desde comienzos de los ochenta), fueron los principales beneficiarios de la mayor afluencia de inversiones provenientes de la Unión Europea.²³ Estos cambios parecen estar estrechamente correlacionados con las políticas económicas aplicadas por los gobiernos (Nunnenkamp, 1997a). Recuérdese que Chile es el precursor de las reformas económicas en América Latina, pero el vínculo entre la oportunidad de las reformas y el mayor atractivo para la inversión extran-

²⁰ Las corrientes de inversión extranjera directa de seis países de la UE a Asia representaban menos de un tercio de esa inversión a América Latina en 1990. Esta relación sube a casi 90% cuando se comparan los promedios anuales en 1993-1994 (véase el gráfico 4). Para un análisis más detallado, véase Comisión Europea/UNCTAD (1996).

²¹ Según los datos suministrados por BID/IRELA (1996, cuadro 11), la afluencia de inversión europea a América Latina durante el período 1990-1994 fue 65% mayor que en el segundo lustro de la década de 1980. En comparación, la inversión extranjera directa de los Estados Unidos se sextuplicó.

²² Para un análisis detallado y fuentes de datos, véase Nunnenkamp (1997a).

²³ La participación creciente del resto de América Latina sugiere que los inversionistas de la Unión Europea aumentaron también sus compromisos en varias economías más pequeñas de la región. Entre otros ejemplos figuran Jamaica, Perú y Trinidad y Tabago (BID/IRELA, 1996, anexo estadístico, cuadro 23).

CUADRO 3

Participación de cuatro economías latinoamericanas importantes en la inversión extranjera directa de la Unión Europea hacia la región,^a 1980-1994
(En porcentaje)

	1980-1984	1985-1989	1990-1994
Argentina	16.7	14.4	18.2
Brasil	50.3	51.1	29.0
Chile	5.8	9.2	8.9
México	12.1	8.9	14.9
Otros	15.1	16.4	29.0

Fuente: BID/IRELA (1996, cuadro 23).

^a Promedio anual. Se excluye la inversión extranjera directa a los centros financieros extraterritoriales.

jera directa también se da en los casos de Argentina y México.

Como conclusión, cabría señalar que los pésimos resultados obtenidos por el Brasil en sus esfuerzos por atraer inversión extranjera directa son consecuencia de su gran dilación en aplicar las reformas del caso.²⁴

En suma, la desviación de la inversión extranjera directa resultante de la integración europea parece haber sido un factor secundario en la configuración de los patrones recientes de esa inversión. Tanto la inversión directa mundial como la europea distan de ser un juego de suma cero. Varias economías latinoamericanas han recuperado su atractivo para la inversión, precisamente cuando los países de Europa central y oriental surgen como nuevos competidores por ese recurso. Los países de ambas regiones se beneficiaron simultáneamente de un incremento de la inversión, luego de haber aplicado programas de estabilización y ajuste estructural. La redistribución reciente de la inversión extranjera directa entre las regiones y entre las economías latinoamericanas guarda estrecha correlación con la aplicación oportuna y sistemática de reformas económicas.

3. Motivaciones de los inversionistas de la Unión Europea ¿prejuiciados contra América Latina?

Corresponde averiguar si la integración más estrecha de la Unión Europea en el futuro se traducirá o no en una desviación de la inversión extranjera directa en perjuicio de América Latina. La evaluación de diferen-

tes sectores y de las motivaciones de los inversionistas extranjeros podrían dar algunas pistas,²⁵ ya que es razonable suponer que el potencial de desviación de la inversión extranjera directa difiere notoriamente entre los diversos tipos de inversión (Agarwal, 1994).

En esencia, la inversión extranjera directa tiene tres motivaciones: i) aprovechar las materias primas y los recursos naturales disponibles en el país receptor, ii) abastecer los mercados internos de los países o regiones receptores, y iii) emplear las plazas externas como plataformas para la producción basadas en el ensamblaje de piezas producidas en distintos lugares (tercerización) y la comercialización a nivel mundial. El análisis mostrará que la desviación de la inversión extranjera directa casi no tiene sentido en los dos primeros casos. En cambio, la desviación de la inversión extranjera directa sí puede ser una amenaza para el tercer objetivo, pero su materialización depende en gran medida de la propia América Latina.

En cuanto a la inversión extranjera directa para explotar recursos, es muy difícil que América Latina se vea afectada por una desviación a favor de los países de Europa central y oriental que aspiran a acceder a la Unión Europea. Con pocas excepciones, esos países no ofrecen posibilidades de inversión promisorias en el sector minero, sino que dependen marcadamente de las importaciones de minerales y otras materias primas. Desde el punto de vista de la dotación de recursos, la situación es diferente en la agricultura, donde podría haber posibilidades de inversión. No obstante, los datos disponibles sugieren que el sector primario en su conjunto siguió siendo objetivo poco importante de la inversión extranjera directa en los países que postulaban a ser miembros de la Unión Europea a comienzos de los años noventa (Agarwal, 1994, cuadro 4). Es poco probable que cambie radicalmente el carácter restrictivo de la política agrícola común.

En contraste con los países de Europa central y oriental que quieren ingresar a la Unión Europea, varios estados sucesores de la ex Unión Soviética sí ofrecen enormes oportunidades de inversión en el sector primario, por su buena dotación de recursos naturales. Ello podría provocar una mayor desviación de la inversión extranjera directa si la Unión Europea fortaleciera sus lazos con estos países. Con todo, es difícil que América Latina se vea demasiado afectada. Por ahora siguen sombrías las condiciones de la inversión

²⁴ Para un análisis detallado del caso de Brasil, véase Nunnenkamp (1997b).

²⁵ Para un análisis exhaustivo de las motivaciones de los inversionistas y los posibles efectos de la desviación de la inversión extranjera directa, véase Michalet (1997).

extranjera directa en los estados sucesores de la ex Unión Soviética por la incertidumbre económica y política que los afecta. Por otro lado, varios países receptores latinoamericanos tienen poco que perder. Para Brasil y México, por ejemplo, el sector primario en su conjunto representaba un 2% del total de la inversión extranjera directa en 1994 (BID/IRELA, 1996, cuadro 8). Por último, la desviación de la inversión extranjera directa sería una preocupación secundaria, incluso en los países latinoamericanos en que el sector primario absorbe gran parte del total, de esa inversión,²⁶ ya que la inversión destinada a explotar recursos tiende a estar muy ligada a su emplazamiento, lo que significa que la desviación sólo podría ocurrir cuando varios países ofrecieran la misma calidad de un mismo producto.

La inversión extranjera directa destinada a servir los mercados internos de los países receptores (en la jerga de la UNCTAD, "la inversión extranjera directa en busca de mercados") parece representar el grueso de esa inversión en América Latina (Nunnenkamp, 1997a). Éste es un supuesto razonable aunque los datos disponibles no permiten establecer una distinción clara entre la inversión en busca de mercado y la aplicada a la terciarización y la comercialización mundiales (la inversión en busca de eficiencia):

- El sector de servicios, en que predominan claramente los no exportables, absorbe una proporción importante de la inversión extranjera directa total en los principales países receptores latinoamericanos.²⁷
- Las encuestas a empresas y los análisis de regresión muestran que el tamaño y el crecimiento de los mercados de los países receptores han sido el principal estímulo para que afluyera la inversión al sector manufacturero, sobre todo para América Latina, donde la prolongada aplicación de estrategias de sustitución de importaciones restó incentivos a la afluencia de inversión en busca de eficiencia. La escasa participación de los bienes manufacturados en las exportaciones latinoamericanas a la Unión Europea (véase la sección II.2)

²⁶ Por ejemplo: Bolivia (76%), Chile (59%), Colombia (61%) y Ecuador (51%). De los datos disponibles no es posible determinar en qué medida los inversionistas de la Unión Europea están comprometidos en el sector primario de estos países.

²⁷ La participación del sector servicios en el total de la inversión extranjera directa en 1994 era de un 40% en Argentina, Brasil y México, y alrededor de un 25% en Chile (BID/IRELA, 1996, cuadro 8). Además, la afluencia reciente de inversión extranjera directa a varios países latinoamericanos se concentró en los servicios, en gran parte por efecto de los programas de privatización (Nunnenkamp, 1997a).

confirma que la inversión de la Unión Europea en el sector manufacturero ha privilegiado la búsqueda de mercados en la región.

La distribución sectorial de la inversión extranjera directa en varios países de Europa central y oriental sugiere que, a semejanza de América Latina, la inversión en busca de mercados predominaba a principios de los años noventa (Agarwal, 1994, p. 12) y así lo corroboraron los resultados de varias encuestas recientes (OCDE, 1993 y Michalet, 1997). Esta similitud entre América Latina y los países de Europa central y oriental probablemente reduce las posibilidades de desviación de la inversión extranjera directa. Es casi inconcebible que los inversionistas de la Unión Europea hayan renunciado a mercados importantes en América Latina simplemente por haberse presentado nuevas posibilidades en los países de Europa central y oriental. Más bien, cabe esperar un aumento de la inversión si diferentes regiones ofrecen perspectivas favorables de mercado,²⁸ lo que confirma el auge reciente de la inversión extranjera directa en el sector de servicios de varios países de América Latina, Europa central y oriental y otras regiones, cuando adhirieron a la tendencia mundial hacia la privatización y la desreglamentación.

En conclusión, la inversión extranjera directa en busca de mercados depende de las perspectivas económicas de los países latinoamericanos y no del curso futuro de la integración de la Unión Europea y de que se mantenga la recuperación reciente de la afluencia de inversión extranjera directa a la región, sin por ello desconocer que el predominio de la inversión extranjera directa en busca de mercados implica ciertos riesgos para América Latina. En forma indirecta, podría dejar en desventaja a las economías latinoamericanas para competir por el tercer tipo de inversión, es decir, la que busca la eficiencia.

En la era de la globalización, la inversión extranjera directa en busca de la eficiencia sería la respuesta distintiva de las empresas multinacionales a un medio internacional cambiante (UNCTAD, 1996, p. 97). Se espera que disminuya la importancia relativa del tamaño de los mercados de los países receptores, como uno de los determinantes tradicionales más importantes de la llegada de la inversión. En esas condiciones, América Latina estaría en desventaja frente a otras regiones.

²⁸ El incremento de la inversión extranjera directa podría ir acompañado de una inversión interna relativamente más baja en los países de la Unión Europea. A diferencia de la desviación este fenómeno podría calificarse de "creación de inversión extranjera directa" (en analogía con la creación del comercio).

La globalización puede inclinar aún más la balanza en favor de Asia. Varios países asiáticos son bien conocidos por su orientación hacia el mercado mundial, lo que los sitúa en una posición favorable para competir por la inversión extranjera directa en busca de la eficiencia. En cambio, es posible que los países latinoamericanos sigan afectados por una insuficiente competitividad internacional de sus industrias manufactureras, establecidas bajo el signo de la sustitución de importaciones. Al propio tiempo, la tendencia a la liberalización del comercio en América Latina le resta incentivos a los inversionistas extranjeros para realizar inversiones en busca de mercados en esta región, pretendiendo sortear las barreras proteccionistas.

Asimismo, podría ser más difícil para América Latina que para los países de Europa central y oriental atraer la inversión en busca de la eficiencia. El repunte reciente de la inversión en busca de mercados en los países de Europa central y oriental ocurrió cuando ellos liberalizaban considerablemente sus regímenes de comercio exterior. Por lo tanto, la inversión efectuada en esos países quizá esté más alineada con sus ventajas comparativas que la de los países latinoamericanos, con lo cual les sería relativamente fácil pasar de una inversión en busca de mercados a otra en busca de la eficiencia. Los países de Europa central y oriental poseen

otras dos ventajas para atraer la inversión en busca de eficiencia: la proximidad geográfica, ya que la distancia encarece los costos de transacción y, el acceso preferencial a los mercados de la Unión Europea.

El máximo potencial de desviación se da en el campo de la inversión en busca de eficiencia. En el contexto de la globalización, las perspectivas generales en materia de inversión extranjera directa parecen depender cada vez más de lo atractivo que sea un lugar para la inversión en busca de la eficiencia. De ser así, a las economías latinoamericanas no les queda otro remedio que prepararse para una competencia mundial más dura por este tipo de inversión. Varios países latinoamericanos han tomado ya medidas importantes para reducir el riesgo de desviación de la inversión extranjera directa. Los programas de reforma integral relativos a la estabilización macroeconómica y el ajuste estructural fueron decisivos para la recuperación reciente de la afluencia de inversión a América Latina (Nunnenkamp, 1997a). El estrecho vínculo entre la mentalidad reformadora y la afluencia de inversión extranjera directa respalda la tesis de que las perspectivas futuras de América Latina para atraer la inversión en busca de eficiencia descansan sobre todo en las políticas económicas que se sigan en la región, y no tanto en un proceso de integración más estrecho y de ampliación de la Unión Europea.

IV

Perspectiva futuras

1. ¿Hacia una mayor desviación del comercio?

Las modalidades recientes del comercio y de la inversión extranjera directa indican que la extensión de la Unión Europea hacia el este tiene escasos efectos sobre América Latina. En cuanto al comercio, los países de Europa central y oriental y los latinoamericanos parecen haber enfocado distintos mercados para sus exportaciones a la Unión Europea. El hecho de que sean escasas las superposiciones del comercio implica que también es exigua la desviación del comercio resultante de la integración de la Unión Europea perjudicial para América Latina. Esta situación podría variar un poco cuando varios países de Europa central y oriental accedan a la Unión. Sin embargo, no debería variar radicalmente el cuadro futuro, máxime si los posibles

cambios obran en direcciones encontradas de modo que sus efectos sobre la desviación del comercio se anulen entre sí.

— El potencial de desviación del comercio seguirá disminuyendo una vez que se apliquen plenamente los acuerdos de la Ronda Uruguay. Entonces disminuirán los márgenes de preferencia para los países de Europa central y oriental, que representan una desviación del comercio en áreas “sensibles” como los textiles y el vestuario. Por otra parte, las superposiciones del comercio podrían reducirse aún más en el futuro, si los países de Europa central y oriental logran aprovechar mejor su dotación relativamente favorable de capital humano y de mano de obra calificada. Con una inversión continua que permita reemplazar los equipos de capital obsoletos heredados del pasado socialista, la

ventaja comparativa de estos países se situará en las líneas de producción muy especializadas. El aumento de los salarios durante el proceso de transformación económica e integración a la Unión Europea fortalecerá el cambio estructural hacia industrias manufactureras más sofisticadas. En tal caso, la oferta de los países de Europa central y oriental en los mercados de la Unión Europea sería cada vez más complementaria, en vez de sustitutiva, de la oferta latinoamericana.

— El ingreso a la Unión Europea de algunos de estos países podría provocar más desviación del comercio ya que se eliminarán las barreras comerciales remanentes entre estos países y los miembros actuales de la Unión Europea. Por su parte, los países de Europa central y oriental tendrán que reducir su nivel de protección (relativamente elevado) frente a los no miembros de la Unión Europea al nivel de protección externa (relativamente reducido) de la Unión actual. Los requisitos de un área de libre comercio y una unión aduanera, considerados en conjunto, pueden dar origen a profundas necesidades de ajuste estructural en los nuevos países miembros de la Unión Europea. Contra este telón de fondo, esos países tendrán que dirigirse probablemente a la Unión Europea para que considere su mayor demanda de protección cuando se entablen negociaciones comerciales con los no miembros. Es así como una Unión ampliada tendería a hacer más lento el proceso de liberalización del comercio externo, sobre todo durante el período de ajuste estructural en los países de Europa central y oriental, para atenuar las presiones de los miembros actuales de la Unión Europea y de los países no miembros (Langhammer y Nunnenkamp, 1993).

Es casi imposible lograr un equilibrio razonable entre estas influencias antagónicas, y menos aún evaluar el impacto neto sobre determinados países que comercian con la Unión Europea, como los latinoamericanos. Aunque la desviación del comercio se vuelva más probable, surgirán al mismo tiempo nuevas posibilidades de comercio. América Latina puede verse afectada si la Unión Europea se vuelve más renuente a liberalizar su comercio exterior. Los proveedores latinoamericanos se beneficiarán de un mejor acceso a los mercados aún altamente protegidos de los países de Europa central y oriental, una vez que formen parte de la unión aduanera, lo que contribuiría a elevar la bajísima participación de Europa central y oriental en las exportaciones latinoamericanas totales (1994: 0,3%, excluida la ex Unión Soviética; Naciones Unidas, 1996).

2. ¿Hacia una mayor complementación entre el comercio y la inversión extranjera directa?

A semejanza del comercio, América Latina enfrenta cierto peligro de desviación de la inversión extranjera directa. Sin embargo, por varias razones no hay que sobreestimarlos. Las corrientes mundiales de inversión extranjera directa no han sido nunca —y es muy improbable que alguna vez lo sean— un juego de suma cero. El repunte reciente de la inversión extranjera directa a varios países y regiones receptores, incluso muchas economías latinoamericanas, indica que las nuevas posibilidades de inversión hacen subir la inversión extranjera directa, en vez de desviarla. Los temores de desviación tienden a ser exagerados, si se toma en cuenta que la inversión extranjera directa no es un fenómeno uniforme: son distintas las motivaciones de la inversión en busca de recursos o de mercados o de eficiencia. El peligro de desviación de la inversión extranjera directa se limita esencialmente a la que busca eficiencia, pero cabe esperar que ese tipo de inversión cobre cada vez mayor importancia en la era de la globalización.

La tendencia actual hacia la producción y comercialización globalizadas puede tener importantes repercusiones sobre la relación entre el comercio y la inversión extranjera directa (véase asimismo UNCTAD, 1996, capítulo IV). En cierta medida, y en determinadas condiciones, la inversión puede todavía ser un sustituto del comercio. Por ejemplo, puede seguir al comercio una vez que se ha conquistado cierta cuota de mercado mediante las exportaciones, o puede emplearse para superar las barreras a la importación. Brasil, por ejemplo, parece haber sido el mayor receptor de inversión en busca de mercados entre los países en desarrollo antes de la crisis de su deuda externa, debido sobre todo a que las políticas de sustitución de importaciones habían obstaculizado el comercio. Sin embargo, en su sentido más tradicional, la posibilidad de sustitución del comercio por la inversión extranjera directa se ve amenazada por la tendencia a la globalización. Las empresas multinacionales al parecer, consideran cada vez con mayor frecuencia que el comercio y la inversión extranjera directa son formas complementarias de atender los mercados y organizar la producción. Una industria manufacturera geográficamente dispersa así como la conjunción de mercados y recursos mediante la inversión extranjera directa y el comercio se están convirtiendo en parte importante de la economía mundial:

- Con la inversión extranjera directa, las empresas multinacionales segmentan la cadena de producción y capitalizan las diferencias de costos internacionales. Instalan sus procesos productivos donde se encuentra la mayor ventaja comparativa.
- Las empresas multinacionales aportan unos dos tercios de las exportaciones mundiales de bienes y de servicios no atribuibles a factores (UNCTAD, 1995, p. 193). Alrededor de la mitad de las exportaciones de las empresas multinacionales son intraempresariales, proporción que parece ir en aumento.

Los análisis empíricos muestran una correlación positiva entre las corrientes comerciales y las de inversión extranjera directa, lo que indica que los efectos de complementación entre el comercio y la inversión extranjera directa predominan sobre los de sustitución (Nunnenkamp, Gundlach y Agarwal, 1994, pp. 81 y siguientes). La inversión se correlaciona positivamente no sólo con las exportaciones de los países de origen de los inversionistas hacia los países receptores, sino también con las exportaciones de los países receptores hacia los países de origen. Por lo tanto, en vez de reemplazar al comercio con los países en desarrollo, es probable que el auge reciente de la inversión extranjera directa intensifique las relaciones comerciales.

3. ¿Cómo lograr relaciones económicas más estrechas?

La complementación entre el comercio y la inversión extranjera directa no sólo ayuda a los países en desarrollo a acceder a los recursos para fortalecer su capacidad productiva, sino también a penetrar los mercados mundiales con productos en cuya elaboración tienen ventajas comparativas. Sin embargo, estos países deben cumplir varios requisitos para participar en la producción globalizada y mejorar así las perspectivas de atraer la inversión extranjera directa y penetrar los mercados mundiales. La comparación entre países sugiere que los siguientes factores merecen prioridad: la estabilidad macroeconómica sostenida, la apertura a los mercados mundiales, y la acumulación de capital físico y humano (Sachs y Warner, 1995; Gundlach y Nunnenkamp, 1996 y Nunnenkamp, 1996).

De ahí que el curso que sigan las relaciones económicas con la Unión Europea dependerá en lo fundamental de las políticas económicas que apliquen los gobiernos latinoamericanos. Varios de estos países están empeñados en restablecer su competitividad internacional y en atraer a la inversión extranjera directa, pero subsisten grandes obstáculos. Aunque el grueso de la inversión extranjera directa tradicionalmente ha buscado los mercados de América Latina, la región ya no puede seguir contando con el tamaño del mercado local o regional como incentivo para la inversión extranjera directa. Para aprovechar los beneficios de la complementación entre el comercio y la inversión, América Latina debe aumentar los alicientes para el ingreso de la inversión extranjera directa en busca de la eficiencia. Una cuestión decisiva es la capacidad de competencia de las industrias manufactureras de sustitución de importaciones que los inversionistas extranjeros ayudaron a establecer de acuerdo con los cánones internacionales. El equipo de transporte y la electrónica ofrecen un buen ejemplo ya que el comercio intraempresarial cumple un papel destacado en estas industrias (UNCTAD, 1995, p. 197). A corto plazo, América Latina está ante una disyuntiva: la liberalización comercial puede tener efectos negativos sobre las formas tradicionales de inversión extranjera directa, ya que resta incentivos para destinarla a superar las barreras a la importación. A largo plazo, en cambio, esa liberalización y la desreglamentación de la inversión extranjera directa son decisivas para la incorporación de América Latina en la producción globalizada, ya que fomenta la especialización conforme a las ventajas comparativas.

La reforma sostenida de las políticas económicas puede considerarse como el aporte de América Latina para que prosperen las relaciones económicas con la Unión Europea. La contribución más importante de ésta sería asegurar mercados abiertos para los países no miembros, incluso los latinoamericanos, y representar un papel constructivo en el mantenimiento de un sistema comercial multilateral liberal. La extensión de la Unión Europea hacia el este supone naturalmente cierto riesgo para la liberalización de su comercio externo, y podría aumentar más el peligro de que la Unión Europea extreme sus políticas aislacionistas si la integración en ella no sigue una evolución expedita.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Agarwal, J. P. (1994): *Impact of "Europe Agreements" on FDI in developing countries*, Working papers, N° 640, Kiel, Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- Agarwal, J. P., U. Hiemenz y P. Nunnenkamp (1995): *European Integration: A threat to foreign investment in developing countries?*, Discussion papers, N° 246, Kiel, Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- Agarwal, J.P., R.J. Langhammer, M. Lücke y P. Nunnenkamp (1995): *Export expansion and diversification in Central and Eastern Europe: What can be learnt from East and Southeast Asia?*, Discussion papers, N° 621, Kiel Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo)/IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1996): *Inversión extranjera directa en América Latina en los años 90*, Madrid.
- Comisión Europea/UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996): *Investing in Asia's Dynamism*, Luxemburgo, European Union Direct Investment in Asia.
- FMI (Fondo Monetario Internacional): *Balance of Payments Statistics Yearbook* (varios números), Washington, D.C.
- Gundlach, E., y P. Nunnenkamp (1996): *Some consequences of globalization for developing countries*, Working papers, N° 753, Kiel, Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- Hiemenz, U., E. Gundlach, R.J. Langhammer y P. Nunnenkamp (1994): *Regional integration in Europe and its effects on developing countries*, Kiel Studies, N° 260, Tübingen, Alemania.
- Koester, U. (1996): EU agricultural policy towards CEECs: The impact on LDCs, A. Kuyvenhoven, O. Memedovic y N. Van der Windt (eds.), *Transition in Central and Eastern Europe: implications for EU-LDC relations*, Dordrecht.
- Langhammer, R.J. (1994): Latin America's competitive position vis-à-vis Central and Eastern Europe. Comment on András Inotai, B. Fischer, A. von Gleich y W. Grabendorff (eds.), *Latin America's competitive position in the enlarged European Market*, Baden-Baden, Alemania.
- Langhammer, R.J. y P. Nunnenkamp (1993): *Implications of the Europe agreements for Latin America*, Kiel, Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- Michalet, C.A. (1997): Investment strategies of multinational corporations and the attractiveness of host countries. The impact of the opening of Central and Eastern Europe on the location of foreign direct investment, Washington, D.C, Banco Mundial, Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera.
- Naciones Unidas (1996): *Monthly Bulletin of Statistics*, vol. 50, N° 5, Nueva York, mayo.
- Nunnenkamp, P. (1996): *Winners and losers in the global economy: recent trends in the international division of labour and policy challenges*, Discussion papers, N° 281, Kiel, Alemania, Instituto de Economía Mundial.
- _____ (1997a): *Foreign direct investment in Latin America in the era of globalized production*, Transnational Corporations, vol. 6, N° 1, Nueva York, Naciones Unidas.
- _____ (1997b): Herausforderungen der Globalisierung für Brasilien, *Die Weltwirtschaft*, N° 1.
- Nunnenkamp, P., E. Gundlach y J.P. Agarwal (1994): *Globalisation of production and markets*, Kiel Studies, N° 262, Tübingen, Alemania.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1993): *Summary Record of the Meeting of Advisory Group on Investment*, Varsovia, 7 al 8 de julio.
- _____ (1996): *International Direct Investment Statistics Yearbook*, París.
- _____ (Varios números): *Foreign Trade by Commodities. Series C*, París.
- OMC (Organización Mundial del Comercio)(1995): *Trade policy review: European Union. Report by the Secretariat*, Documento WT/TPR/S/3, Ginebra.
- Piazolo, D. (1997): Trade integration between Eastern and Western Europe: Policies follow the market, *Journal of Economic Integration*, vol. 12, N° 3.
- Sachs, J.D., y A. Warner (1995): *Economic convergence and economic policies*, Working papers, N° 5039, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- UE (Unión Europea), EUROSTAT (Oficina de Estadística) (1995): *External Trade: System of Generalized Tariff Preferences*, Luxemburgo.
- UNCTAD (1995): *Informe sobre las inversiones en el mundo, 1995. Las empresas transnacionales y la competitividad*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.95. IIA.9.
- _____ (1996): *Informe sobre las inversiones en el mundo, 1996. Acuerdos en materia de inversión, comercio y política internacional*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.IIA.14.

La dimensión Norte-Sur *de las industrias de limpieza ambiental y la difusión de tecnologías limpias*

Jonathan R. Barton

*Escuela de Estudios
sobre el Desarrollo,
Universidad de East Anglia,
Norwich, Reino Unido*

La ecoindustria, que abarca una amplia variedad de productos y servicios relacionados con el monitoreo, tratamiento, control y gestión de la contaminación industrial y doméstica, se desarrolló rápidamente en los años ochenta y noventa, en respuesta a las reglamentaciones ambientales. Gracias a la aplicación relativamente temprana de estas reglamentaciones en los Estados Unidos, Europa y Japón, estas regiones entraron en competencia como productores y exportadores de productos y servicios ambientales. A medida que se desarrollaba el sector industrial, aumentó la sensibilidad ambiental y expandió la competencia y el comercio internacionales en la ecoindustria. Hay ahora una clara dimensión Norte/Sur en los patrones internacionales de desarrollo de la industria y su comercio. Las ecoindustrias se establecieron para ocuparse de la reducción y eliminación de los desechos, pero también han impulsado la producción menos contaminante. En representación del Norte se examina el medio ambiente europeo y las industrias con tecnología menos contaminante a fin de establecer su competitividad y la evolución entre los dos criterios de gestión ambiental: el paliativo, aplicado por las ecoindustrias, y el preventivo, que aboga por el empleo de tecnologías menos contaminantes en los procesos de producción. En representación del Sur, se analiza lo ocurrido en América Latina. Se cuestiona la naturaleza de la expansión del sector encargado de la gestión ambiental de la industria, sobre todo su composición y cómo se interpreta en distintos países. El artículo plantea que la ecoindustria y las tecnologías menos contaminantes deberían entenderse como industrias y no como conjuntos de productos y servicios de valor ecológico incuestionable. Asimismo, se analiza la medida en que estas industrias revelan lagunas de información y tecnología en materia de gestión ambiental. Estas lagunas podrían ser útiles para ayudar los gestores ambientales del Sur, pero podrían también generar una condición de dependencia en esta materia.

I

La relación entre el medio ambiente y la industria

La relación entre el medio ambiente y la industria ha estado en el centro del debate sobre el desarrollo latinoamericano desde 1972, cuando la Declaración de Estocolmo hizo tomar conciencia del impacto de la contaminación ambiental. En los 25 años transcurridos desde esa Declaración, el medio urbano de América Latina ha aportado estudios de caso notables en materia de degradación ambiental y políticas ambientales innovadoras. El problema ambiental ha tenido una figuración fundamental en los debates relativos a la planificación urbana, la salud y el desarrollo económico. Por estas razones, merecen atención los cambios en el binomio medio ambiente-industria, sobre todo ahora, a mediados de la década de 1990, puesto que, tras 20 años de contaminación industrial relativamente desenfrenada, ha habido en el último quinquenio una evolución importante en la relación medio ambiente-industria. Los cambios principales se refieren al surgimiento de las "ecoindustrias" y a la medida en que éstas pueden promover una producción menos contaminante en las industrias latinoamericanas "más sucias".

El surgimiento de las ecoindustrias, sobre todo de las dedicadas a la producción de bienes y servicios destinados a reducir la contaminación (principalmente tecnologías de última etapa), fue un fenómeno universal durante el decenio de 1980 como respuesta a la aplicación de sistemas reguladores más estrictos. Los Estados Unidos, Japón y Alemania fueron los pioneros en el desarrollo de la ecoindustria, pero será relevante el papel de la ecoindustria en el desarrollo industrial latinoamericano en el próximo siglo, tanto en términos del suministro de bienes y servicios como del mejoramiento de la calidad ambiental de la región.

El presente artículo examinará los cambios que han ocurrido en la relación medio ambiente-industria en el transcurso de estos años y destacará el papel importante que las ecoindustrias cumplirán a principios del próximo siglo, así como la necesidad de que las empresas y los gobiernos latinoamericanos le tomen el peso a estos hechos y puedan aplicar las medidas correspondientes. Si el grueso de los bienes y servicios de las ecoindustrias sigue siendo suministrado por empresas extranjeras, su costo futuro para las empresas latinoamericanas repercutirá notoriamente sobre los

precios de sus productos de exportación y pondrá en peligro el éxito económico de los modelos orientados hacia el mercado externo.

Así como la polémica en torno a la reglamentación ambiental y sus efectos sobre la competitividad industrial sigue dividiendo a industrialistas y ambientalistas, también el impacto de esas reglamentaciones y sus fallas se experimentan a nivel mundial.¹ Las instituciones multilaterales reconocen plenamente los lazos entre la economía y el medio ambiente, así como las consecuencias sociales de los mismos (Munasinghe y Cruz, 1995). Fruto de la reglamentación ambiental de los sectores industriales ha sido el surgimiento de un vasto sector que ha venido a conocerse como la ecoindustria. Esta se ha ampliado para dar cabida a las demandas de un número creciente de industrias que acatan las recomendaciones en materia de política ambiental; por ejemplo, en el caso de la Unión Europea hay 160 directivas (Comisión Europea, 1993). A fin de cumplir con las nuevas reglamentaciones, las industrias han tenido que invertir grandes sumas en la lucha contra la contaminación (véase el cuadro 1).

El desarrollo de la ecoindustria y de tecnologías menos contaminantes, así como las polémicas que suscitan, son en muchos sentidos una prolongación de las preocupaciones anteriores sobre el traslado de industrias a países que permiten la contaminación sin restricciones, y en forma más general sobre la "fuga de industrias" (véase Stafford, 1985 y Hesselberg y Knutsen, 1994). Se trataba de analizar el traslado de las industrias más contaminantes desde las regiones con reglamentaciones ambientales más estrictas a aquellas con reglamentaciones más relajadas. En estos análisis ha habido una clara dimensión Norte/Sur, dimensión que persiste respecto a la ecoindustria y a la difusión de tecnologías menos contaminantes, pese a que las investigaciones muestran que, en general, las empresas más contaminantes no se han visto obligadas a reubi-

¹ El presente artículo forma parte del cuarto proyecto marco sobre el medio ambiente y el clima de la Comisión Europea titulado "Reglamentación ambiental, globalización de la producción y cambio tecnológico". Agradezco las observaciones de Rhys Jenkins.

CUADRO 1

Gasto en reducir y combatir la contaminación
(Como porcentaje de la formación bruta de capital fijo)

	Sector público		Sector empresarial		Total		Porcentaje del PIB 1990
	1985	1990	1985	1990	1985	1990	
Estados Unidos	1.1	1.4	2.0	2.0	3.1	3.4	—
Japón	2.9	2.6	0.5	0.3	3.4	3.0	—
Alemania	1.9	2.1	1.6	1.4	3.5	3.5	1.6
Francia	0.8	0.7	0.4	0.4	1.2	1.1	1.0
Italia	1.0	0.9	—	—	—	—	0.8
Austria	2.7	—	—	1.0	—	—	—
Dinamarca	1.0	1.8	—	—	—	—	1.1
Países Bajos	2.2	1.0	1.0	1.3	3.2	2.3	1.4
Portugal	1.0	1.0	0.5	0.7	1.5	1.6	0.8
España	0.6	0.8	—	—	—	—	0.6
Suecia	—	—	0.8	1.2	—	—	—

Fuente: OCDE (1993a) y Comisión Europea (1993).

carse por efecto de las presiones reglamentarias (Leonard 1984 y 1988).

Mientras las reglamentaciones ambientales en América del Norte, Europa occidental y Japón pretendían disminuir la contaminación y se pensaba que las industrias más contaminantes corrían el riesgo de ser expulsadas, las ecoindustrias que se crearon en respuesta a las demandas de las industrias reguladas pasaron a ser las pioneras y se hallan ahora en buen pie para aprovechar la globalización de las políticas de regulación ambiental. Por tal motivo, el surgimiento de ecoindustrias europeas fuertes y de iniciativas tecnológicas menos contaminantes durante los años ochenta y noventa ha generado ventajas potenciales en la relación de intercambio de los bienes y servicios de base europea ecológica. Fue en Alemania y los Países Bajos donde más se promovieron las ecoindustrias durante los años ochenta, luego de la rápida adopción de nuevas normas, un incremento abrupto del gasto público en investigación y desarrollo (I&D), y la puesta en marcha de estrategias empresariales agresivas en el mercado ambiental (Comisión Europea, 1989). Estos países siguen siendo los líderes del mercado en bienes y servicios ecológicos.

Se considera que las ecoindustrias y aquellas que emplean tecnología menos contaminante son por esencia pioneras. Gran parte de la I&D en el sector se basa en la conciencia de que la inversión de capital dará buena rentabilidad a largo plazo a medida que las reglamentaciones se vuelvan más generalizadas y más estrictas, lo que exigirá mejores tecnologías y estrategias de gestión. Ser pionero es beneficiarse de las ventajas competitivas en el mercado y se considera una de las razones fundamentales que explica el proceso de

desarrollo. Como los altos costos de la I&D han sido prohibitivos en muchas partes del mundo donde los marcos reguladores siguen siendo permisivos o no se aplican con rigor, las ventajas pioneras han beneficiado a las empresas establecidas en los países sujetos desde temprano a reglamentos estrictos como los Estados Unidos, Alemania y Japón. Estas empresas, que han arriesgado capital en I&D en las etapas de innovación, están ahora en condiciones de lucrar con la demanda creciente a medida que reglamentaciones similares se aplican en otros países del mundo y los inducen a aceptar esos bienes y servicios. El vínculo entre los modelos reguladores y el comercio de la ecoindustria es muy fuerte; por ejemplo, el sistema regulador estadounidense fue adoptado en México, y son las empresas estadounidenses las que abastecen el mercado.

En cuanto a las tecnologías menos contaminantes, los costos de la I&D suelen ser prohibitivos, puesto que en muchos casos hay que reorganizar todo el sistema productivo para evaluar cuáles son las áreas de los máximos beneficios posibles. No obstante, las ventajas de ser el primero siguen siendo las mismas y es probable que en un futuro cercano se demanden cada vez más sistemas menos contaminantes a medida que la presión pública por lo ambiental influya en el aparato político y, por ende, en las políticas reguladoras. Es poco probable que la demanda de tecnologías de última etapa se mantenga elevada debido al costo creciente de la eliminación de desechos y al problema de la competencia con las empresas productoras de pocos desechos; en este cambio también hay que considerar factores internos como la calidad del producto, el costo de las materias primas y las necesidades energéticas (Rajagopal, 1992). La inversión en la ecoindustria

es un reconocimiento de la necesidad de mantenerse a la par de los rápidos cambios imperantes en la regulación y gestión ambientales; en Alemania, por ejemplo, la ecoindustria invierte en promedio 3.1% de su volumen de negocios en I&D, comparado con sólo 1.8% en la industria manufacturera en general (Vickery y Iarrera, 1996). Es probable que Alemania mantenga en Europa su posición predominante en este sector.

La ecoindustria es una proveedora de tecnología y de servicios conexos como consultoría, mantenimiento y perfeccionamiento. La industria es a la vez muy sofisticada y de baja tecnología en cuanto a los productos suministrados, dada la amplia gama de necesidades industriales y ambientales: los componentes de baja tecnología como el simple revestimiento del equipo existente para reducir la pérdida de calor o de agua es tan importante como el equipo de alta tecnología, por ejemplo, plantas para la desulfurización del gas de combustión. La baja tecnología es un tema importante en la ecoindustria, sobre todo en el contexto del hemisferio Sur. Por ejemplo, un informe de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (1995, pp. 6-22) sobre la tecnología para tratar las aguas industriales y servidas señaló que los productos estadounidenses solían considerarse demasiado sofisticados y caros, y que en muchos casos convenía adoptar criterios más sencillos para exportar a las economías menos desarrolladas.

La tecnología menos contaminante difiere de las ecoindustrias en que la primera procura reorganizar el proceso productivo a fin de reducir los desechos, mientras que estas últimas se centran en tratar los desechos remanentes del proceso industrial. Aunque en numerosas definiciones estas dos áreas de la gestión ambiental industrial figuran juntas, para los fines de este artículo se tratarán por separado dadas sus posiciones radicalmente diferentes respecto a cómo combatir los desechos y la contaminación.

En términos de crecimiento, la ecoindustria (en este caso incluidas las tecnologías menos contaminantes) es uno de los sectores de más rápida expansión en la economía mundial. En 1992, Bill Clinton señalaba que la ecoindustria de bienes y servicios era el único sector de la economía nacional que había mostrado un nivel de crecimiento imprevisto en los últimos cinco años (*Corriere della Sera*, 10 de noviembre de 1992, citado por Malaman, 1996). Europa y Japón también han registrado tasas de crecimiento similares. Para complementar su declaración, en 1993 Clinton ordenó a los organismos gubernamentales estadounidenses que evaluaran las tecnologías ambientales y su competitividad y que elaboraran estrategias comerciales, financieras y técnicas para incrementar las exportacio-

nes y el empleo en la ecoindustria (Estados Unidos, Departamento de Comercio, 1994a y b). Este fuerte respaldo estatal a un sector industrial pujante revela la importancia actual y futura que se da a la ecoindustria en la economía mundial.

La ecoindustria se centra en la producción de equipo para reducir la contaminación y en el tratamiento y la eliminación de desechos. Estos dos campos dan origen a las nueve subdivisiones principales de las actividades de la ecoindustria: tratamiento de desechos; tratamiento de aguas servidas; lucha contra la contaminación atmosférica; gestión energética; lucha contra la contaminación de los mares; vigilancia e instrumentación ambiental; servicios ambientales; lucha contra el ruido y la vibración y recuperación de tierras contaminadas. El conjunto de estas actividades ha dado lugar al establecimiento de una industria avaluada en 200 mil millones de dólares (1990) con expectativas de crecimiento de un 50% para el año 2000 (OCDE, 1992a). La Corporación Financiera Internacional del Banco Mundial va más allá y plantea un 100% de crecimiento para el año 2000, situando el mercado anual de la ecoindustria por encima del de la industria química (CFI, 1992 y Karliner, 1994).

La definición de subsectores de la ecoindustria como los señalados es un tema espinudo que ha preocupado a los investigadores. El informe de la OCDE (1992a), que fue el primero en examinar la industria en su conjunto, tropezó con dificultades debido a la forma en que los diferentes Estados miembros de la OCDE interpretaban y medían el sector industrial (véase el recuadro 1). La definición sigue siendo el obstáculo que torna problemático el análisis de datos. La reunión de Washington sobre la ecoindustria, realizada en octubre de 1994, también tuvo que luchar contra estos inconvenientes. Mientras los autores procuran esclarecer cómo ellos y determinados Estados han interpretado los términos industria del medio ambiente, industria ambiental, ecoempresa o ecoindustria, las dificultades que plantea el análisis comparativo seguirán siendo muy complejas (véase Noble, 1996 y Gaston y Santiago, 1996). Por ejemplo, la definición de la Comisión Europea (1993) es genérica pero tan amplia que se vuelve inoperante: "Se entiende por ecoindustrias aquellas empresas productoras de bienes y servicios capaces de medir, prevenir, limitar o corregir el daño ambiental, como la contaminación del agua, el aire, y el suelo, así como los problemas relacionados con los desechos y el ruido. Comprenden las tecnologías menos contaminantes en que se minimiza la contaminación y el uso de materias primas."

Las dificultades con la definición se vuelven especialmente complejas cuando se trata de las tecnolo-

Recuadro 1

DEFINICIONES DE ECOINDUSTRIA EN PAÍSES DETERMINADOS

Gobierno de los Estados Unidos – Tecnología ambiental

Una tecnología que promueve el desarrollo sostenible mediante la reducción de riesgos, el fomento de la eficacia en función de los costos, el mejoramiento de la eficiencia de los procesos y la creación de productos y procesos que son ambientalmente beneficiosos o benignos. Se entiende que la expresión "tecnología" incluye equipos, programas, sistemas y servicios.

Ministro de Comercio Internacional e Industria de Japón – Ecoempresas

Sectores industriales con un potencial para ayudar a reducir la carga ambiental.

Comisión de Industria de Australia – Industria de equipos, sistemas y servicios para el tratamiento de desechos ambientales

Un abanico de productores industriales y proveedores de servicios que engloba a toda entidad que ofrece soluciones vinculadas con la tecnología o los servicios para los problemas de tratamiento de desechos sólidos, líquidos o gaseosos. Por ende, abarca parte de los sectores industriales que prestan servicios técnicos, de construcción, diseño, instrumentación científica y consultoría.

Países Bajos – Asociación de Proveedores de Equipo Ambiental

Empresas que producen, suministran y/o instalan (partes de) equipo/máquinas para reducir el daño ambiental (salvo la reducción del ruido) así como empresas asesoras en cuestiones ambientales.

Fuente: OCDE (1993a).

gías menos contaminantes, puesto que cuesta separar estos perfeccionamientos tecnológicos de otros adelantos (OCDE, 1995). La definición de la OCDE de 1992 no incluyó la dimensión de la tecnología menos contaminante, sin embargo, la división entre ecoindustria y tecnología menos contaminante no es tajante. La definición varía ampliamente según las fuentes debido a la asociación relativamente reciente de los productos y servicios ambientales con la industria en gran escala y el comercio internacional.

La gran variedad de productos y servicios, desde la consultoría y vigilancia hasta las tecnologías de última etapa y de producción menos contaminante, complica aún más el panorama del comercio internacional. Ahora último, la OCDE (1996a) ha desglosado la industria en tres áreas: equipo ambiental, servicios ambientales y tecnologías ambientales integradas (en procesos industriales y productos menos contaminantes) (véanse el recuadro 2 y el cuadro 2). Así, la OCDE distingue en forma explícita las tecnologías menos contaminantes. En el plano nacional, los Estados Unidos, Canadá y Japón tienen definiciones genéricas de la ecoindustria en tanto que Italia, Noruega y Alemania, por ejemplo, han optado por definiciones más precisas (véase Vickery e Iarrera, 1996); en Japón, la definición es tan amplia que se incluyen todos los servicios municipales. La divergencia de definiciones se explica por las rápidas innovaciones que han experimentado las ecoindustrias y la gama de servicios, equipo y aplicaciones que utilizan. Así como la estructura industrial de las economías nacionales varía considera-

blemente, ha variado también la gama de bienes y servicios incluidos en la definición de ecoindustria.

Es evidente la necesidad de una definición universal que permita hacer comparaciones: sin embargo,

Recuadro 2

DESGLOSE DE LA ECOINDUSTRIA

Equipo ambiental

Equipo para el tratamiento de aguas servidas
Equipo para la gestión y el reciclaje de desechos
Equipo para combatir la contaminación atmosférica
Equipo para reducir el ruido
Instrumentos de vigilancia, equipo científico, de investigación y de laboratorio
Conservación/protección de los recursos naturales y medios de esparcimiento urbano

Servicios ambientales

Operaciones en materia de aguas servidas
Operaciones en materia de manipulación de desechos
Operaciones en materia de reducción de ruido
Servicios analíticos, de vigilancia y de conservación y protección conexos
Servicios técnicos y de ingeniería
Investigación y desarrollo ambiental
Capacitación y educación ambiental
Servicios contables y legales
Servicios de consultoría
Otros servicios ambientales a las empresas
Otros: ecoturismo

Tecnologías menos contaminantes: Tecnologías ambientales integradas

Equipo para producción menos contaminante
Equipo eficiente para la generación y conservación de energía
Ecoproductos

Fuente: OCDE (1996a).

CUADRO 2

Componentes principales de la ecoindustria, 1990
(En porcentaje)

	América del Norte	Europa	Japón	Total OCDE	Miles de millones de ecu		Crecimiento anual porcentual estimado
					1990	2000	
Equipo/servicios conexos	74	76	79	76	119	172	5.0
Tratamiento del agua y efluentes	24	34	22	29	47	65	4.0
Gestión de desechos	25	15	22	21	31	49	6.4
Control de la calidad del aire	12	17	25	15	23	33	4.4
Otros (recuperación de tierras, ruido)	13	10	10	11	17	25	5.1
Servicios generales	26	24	21	24	37	62	7.4
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>156</i>	<i>234</i>	<i>5.5</i>

Fuente: Comisión Europea, 1993, sobre la base de datos de la OCDE.

será problemático determinar qué bienes y servicios son explícitamente ambientales, y no industriales *per se*. Se corre el gran peligro de que casi todas las innovaciones conducentes a reducir los desechos y la contaminación se rotulen de ambientales, aunque sean incidentales y no prioritarias. En la reunión de Washington sobre la ecoindustria en 1994, se reconoció que la dificultad para recopilar datos consistentes había obstaculizado el análisis de la industria y que una manera de avanzar consistía en identificar grupos de productos básicos y no básicos (Vickery e Iarrera, 1996). El grupo básico incluiría a los productores de equipo de última etapa y de limpieza y a los proveedores de servicios ambientales conexos, así como los servicios con una clara finalidad ambiental única. El grupo no básico incluiría a los productos y tecnologías menos contaminantes, así como a los productos intermedios (también llamados productos multiuso).

En este artículo se define operativamente a la ecoindustria como aquella que es proveedora de tecnolo-

gía y sus servicios conexos tales como consultoría, mantenimiento y mejoramiento. Es a la vez altamente sofisticada y de baja tecnología y es uno de los sectores en más rápida expansión en la economía mundial. Su razón de ser es la reducción y eliminación de desechos de las etapas finales de la producción industrial. Las tecnologías menos contaminantes están vinculadas con la ecoindustria pero pueden diferenciarse de ella en términos de enfoque, en el sentido de que aquellas procuran reducir los desechos mediante la revisión y modificación de todo el proceso industrial, con lo que se reduce la necesidad de contar con estrategias de última etapa. Estados Unidos encabeza el mercado mundial de la ecoindustria con 39% del total, seguido por la Unión Europea con 24%; en esta última, Alemania predomina con 36% del mercado. En términos de crecimiento potencial, Canadá en particular ha venido incrementando su participación en los mercados internacionales de la ecoindustria (Fouillard, 1992 y Higgins, 1996).

II

La respuesta a la regulación de la contaminación

La regulación de las industrias "más contaminantes" durante los años setenta favoreció la adopción generalizada de tecnologías y tratamientos de última etapa. Estas tecnologías buscaban reducir la emisión de contaminantes en vez de modificar el proceso productivo y reducir la producción de contaminantes. Con la de-

manda de tecnologías de última etapa para frenar las emisiones y responder a las normas legales para reducir la contaminación, surgieron las firmas proveedoras. Estas firmas estaban involucradas en un comienzo en otras actividades mecánicas y de ingeniería pero respondieron a esta nueva demanda mediante la diversi-

ficación o, en muchos casos, el establecimiento de nuevas empresas pequeñas y consultorías. Más adelante, algunas de las empresas multinacionales más grandes advirtieron las ventajas competitivas de suministrar equipo para reducir la contaminación. Por ejemplo, Joshua Karliner (1994) señala que la Dow Corporation y DuPont son dos proveedores importantes de esos equipos en los Estados Unidos. Destaca asimismo a la firma especializada Waste Management Technologies (WMX) que representa aproximadamente el 10% de los ingresos de la ecoindustria estadounidense y rivaliza en tamaño con la fabricante de aeronaves Lockheed. Estas grandes empresas han logrado expandirse hacia los mercados internacionales con mucha mayor facilidad que las empresas pequeñas debido a que poseen la organización necesaria. Por ejemplo, WMX aumentó rápidamente sus operaciones en Europa desde 1991, particularmente en el Reino Unido y Francia. En Europa, la firma alemana Deutsche Babcock fue un líder temprano en el mercado, pues ya en 1998 tenía un volumen de negocios de 650 millones de ecu: pero comparada con la WMX con un volumen de tres mil millones de ecu, es evidente la diferencia entre las industrias estadounidenses y europeas (Comisión Europea, 1989 y 1993).

En términos geográficos, la ventaja pionera ha hecho surgir ecoindustrias especializadas en los países con una regulación ambiental temprana. Como los movimientos ecológicos se desarrollaron con mayor fuerza en Estados Unidos y Europa, en ellos la regulación temprana dio origen al desarrollo de la ecoindustria (véase el cuadro 3). Las empresas japonesas también surgieron al mismo tiempo en respuesta a los problemas de la contaminación atmosférica. En Europa, el mercado de la tecnología del tratamiento del agua y los efluentes es el mejor establecido dentro de la ecoindustria de la Unión Europea y representa 34% de su valor productivo (Comisión Europea, 1993).

El crecimiento de determinadas áreas básicas y la especialización ha dotado a algunos países de empresas fuertes en ciertas áreas básicas de la industria. En Japón, Mitsubishi e Hitachi están a la vanguardia en equipo de control de la contaminación atmosférica en tanto que las empresas europeas tienen una ventaja pionera en el tratamiento de aguas servidas (las holandesas en recuperación de tierras contaminadas) y las

norteamericanas en tratamiento de desechos. El surgimiento de estas empresas, que ahora poseen fuertes ventajas comparativas en I&D y experiencia productiva en el mercado mundial de bienes y servicios ambientales, ha sido la reacción directa a una regulación ambiental temprana en determinados países. Hay dos procesos que operan en la ecoindustria mundial: uno, es la especialización de empresas en determinados países en áreas de la ecoindustria, el otro, es la índole geográfica de las relaciones comerciales que se han desarrollado en el comercio y la transferencia de bienes y servicios ambientales. Algunos países han buscado ocupar nichos en el mercado mundial de bienes y servicios ambientales, a menudo con fuerte apoyo estatal, mientras otros han procurado dominar las relaciones comerciales de determinadas regiones en la ecoindustria. Los ejemplos más obvios de este último son la promoción de los bienes y servicios ambientales estadounidenses en América Latina, así como el fomento de productos y servicios japoneses en Asia sudoriental (véase Ecotec, Research and Consulting Ltd., 1994). En el caso de Japón, la estrategia del gobierno titulada "Visión ambiental de la industria" se centró en mejorar el desempeño ambiental en 15 sectores industriales seleccionados. Con ello se ha conseguido que los conocimientos técnicos acumulados conforme a esta estrategia puedan ahora transarse en el exterior.

A medida que las reglamentaciones ambientales van dejando a un lado las tecnologías de última etapa para favorecer la introducción de cambios fundamentales en los procesos productivos, las empresas del Norte (sobre todo de América del Norte, Europa occidental y Japón) han procurado beneficiarse de la demanda creciente de bienes y servicios ambientales en el Sur al ponerse en vigor las reglamentaciones pertinentes, principalmente debido a presiones en el ámbito internacional. Karliner (1994, p. 60) observa que esta es la tercera etapa de un proceso más largo que consiste en exportar el desarrollo industrial tóxico al Sur: primero, se exporta "desarrollo económico" mediante las políticas de libre comercio y el financiamiento por organismos multilaterales y bilaterales; luego, se introducen reglamentaciones ambientales para controlar los excesos de este desarrollo; y por último, se exporta tecnología y servicios "ambientales" para cumplir con estas reglamentaciones.

CUADRO 3

Mercado ambiental mundial
(En miles de millones de dólares)^a

	OCDE		ECOTEC		ETDC		Environment Business Internat.	
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	1990	2000
América del Norte								
Estados Unidos	78	113	85	125	115	185	134	180
Canadá	7	12	14	18	7	14	10	17
México	—	—	1	5	3	18	1	2
Subtotal	85	125	100	147	125	217	145	199
América Latina	—	—	2	5	—	—	6	10
Europa								
Francia	10	15	—	—	10	30	—	—
Alemania	17	23	60 ^b	89 ^b	21	65	94	132
Reino Unido	7	11	—	—	11	28	—	—
Resto de la Unión Europea	12	20	—	—	15	48	—	—
Resto de Europa occidental	5	9	—	—	6	17	—	—
Europa oriental/Nuevos estados independiente	15	21	5	9	15	25	14	27
Subtotal	66	99	65	98	78	213	108	159
Asia-Pacífico								
Japón	24	39	30	44	24	65	21	31
Australia/Nueva Zelandia	2	3	—	—	2	4	3	5
Provincia China de Taiwán	—	—	—	—	5	30	—	—
Hong Kong	—	—	5 ^c	12 ^c	—	3	—	—
República de Corea	—	—	—	—	1	8	—	—
Resto del Asia Pacífico	—	—	—	—	14	28	6	13
China	—	—	2	5	—	—	—	—
India	—	—	1	2	—	—	—	—
Subtotal	26	42	85	63	46	138	30	49
Resto del mundo	21	34	—	—	6	12	6	9
Total mundial	200	300	210	320	255	580	295	426

Fuente: OCDE, 1996a.

^a La categorización de los productos y servicios ambientales difiere entre las distintas fuentes, sobre todo en cuanto a la inclusión, exclusión y definición de las tecnologías menos contaminantes.

^b Toda Europa occidental.

^c Asia oriental y sudoriental.

III

La competencia y el comercio en la ecoindustria

La ecoindustria no es homogénea y es difícil compararla con muchos sectores industriales. A diferencia de la industria siderúrgica en que los productos son variados pero provienen de los mismos materiales, la ecoindustria, en particular en cuanto al desglose de productos y servicios, es más difícil de catalogar. Por ello, el desarrollo del sector no ha sido uniforme y los factores tecnológicos, geográficos y de inversión han seguido diferentes trayectorias en las diferentes áreas

básicas de la industria. Son las áreas básicas más grandes, a saber, tratamiento de aguas servidas, tratamiento de desechos y lucha contra la contaminación de los mares, las que han despertado más interés en términos de cambio tecnológico e inversión. Otros sectores, debido a su escala y desarrollo relativos, han seguido otra evolución. Por ejemplo, la consultoría ambiental ha crecido considerablemente, pero como está basada en el capital humano, no atrae grandes inversiones ni res-

ponde al cambio tecnológico en la misma escala que la producción de equipos. Igual cosa ocurre con la lucha contra el ruido y las vibraciones la que, aunque prevalente en muchos contextos, todavía está en sus inicios.

Según la escala de la empresa, la demanda y la tecnología, hay claras divisiones sectoriales en la ecoindustria que revelan que ésta es altamente heterogénea en muchos sentidos, es decir, en capitalización, empleo, velocidad de cambio y densidad de recursos humanos y tecnológicos. Por estas razones, ha sido más difícil rastrear las pautas competitivas y comerciales de la industria en su conjunto. Su acelerado y notable crecimiento durante los años ochenta y noventa ha ido de la mano con un aumento paralelo de la competencia y el comercio en el sector en todas las áreas básicas. Como ocurre cada vez que se examina la industria, ésta se fragmenta cuando se intenta analizar ambos factores.

Así como en el plano nacional, la competencia internacional ha dependido de la naturaleza y longevidad de las reglamentaciones y también de la capacidad de las empresas para establecerse, operar y competir en igualdad de condiciones en otros países; la cuestión del comercio resultante plantea el debate de la competencia internacional, la globalización de la ecoindustria y la búsqueda y el desarrollo de nuevos mercados. Es en el contexto de esto último que la ecoindustria pasa a ser un sector industrial muy importante que rivaliza con muchos otros sectores como los productos farmacéuticos y los vehículos automotores en términos de sus dimensiones Norte/Sur. Con la inversión en investigación y desarrollo concentrada en las empresas con sede en el Norte, las pautas comerciales que han surgido en la industria, aparte de determinados lazos horizontales dentro y entre América del Norte, Europa y Japón, son aquellas que vinculan el Norte con el Sur (véase el cuadro 4). Estos vínculos Norte/Sur son fundamentales para el desarrollo de la industria y han recibido en muchos casos un apoyo gubernamental considerable, sobre todo del gobierno estadounidense, traducido en el fomento a las exportaciones.

La competencia en la industria varía considerablemente de un país a otro. Las reglamentaciones nacionales específicas y sus cronogramas de aplicación han otorgado diferentes ventajas pioneras a los Estados que han promovido la creación de empresas que sirven este sector dejándolas bien situadas para expandirse a los mercados internacionales. Dentro de esta ecuación, algunas empresas han captado cuotas de mercado considerables para ciertos productos y servicios, adquiriendo una escala suficiente para competir a nivel internacional. Una cuestión en el debate sobre la competi-

CUADRO 4

Comercio de la OCDE en productos ambientales, 1990

	Proporción exportada (como porcentaje de la producción exportada)	Balanza comercial (en millones de ecu)
Estados Unidos	10	3 120
Europa	20	6 240
Alemania	40	7 800
Reino Unido	17	390
Francia	14	390
Japón	6	2 340

Fuente: Comisión Europea, 1993, sobre la base de datos de la OCDE.

tividad es el tamaño predominante de las empresas en la ecoindustria. Hasta los años noventa, ésta se caracterizaba por empresas pequeñas y medianas, pero esto ha venido cambiando considerablemente. En las ecoindustrias maduras de los Estados Unidos y Alemania, por ejemplo, las empresas son generalmente de un tamaño mayor que el promedio nacional. En los Estados Unidos esto se explica por la desaceleración de las tasas de crecimiento de la industria en los años noventa y el aumento de las fusiones y adquisiciones (Vickery e Iarrera, 1996). En Alemania, las ecoindustrias son mayores que el promedio sectorial nacional como resultado de su excelente desempeño y gran importancia como sector estratégico (Walter y Horbach, 1996).

Es difícil examinar la competencia en todos los ramos de la ecoindustria por dos motivos: primero, la rapidez del cambio en la mayoría de las áreas básicas; y segundo, la variedad de sectores y subsectores, sus definiciones, y el tamaño de las operaciones, lo que torna problemático el análisis comparativo. Lo que es claro es que las ventajas competitivas de las empresas que operan en uno o varios de los campos delineados en la industria dependen sobremedida de la I&D para establecerse. Para muchas empresas la magnitud de sus operaciones y las restricciones financieras, como el acceso al capital, son un contratiempo.

En el comercio internacional de la ecoindustria, Alemania es el primer exportador del mundo en términos de la proporción de su producción exportada. Alemania exporta 40% de su valor de producción, principalmente equipo para el tratamiento del agua y tecnologías para reducir la contaminación atmosférica. Las exportaciones alemanas se reparten entre los países europeos y otros destinos como América del Norte, Europa oriental, el Oriente medio y África. Dentro de la Unión Europea, el Reino Unido, los Países Bajos y Francia son también exportadores netos (1994)

(OCDE, 1996a). Tal como las reglamentaciones nacionales estrictas iniciaron el desarrollo de la ecoindustria en Alemania, las nuevas presiones por tecnologías y procesos menos contaminantes (ambos destinados a

reducir la necesidad de tecnologías de última etapa) bien podrían significar ventajas pioneras o de líder del mercado para ese país en las dos primeras décadas del próximo siglo.

IV

La ecoindustria europea

CUADRO 5

Crecimiento del mercado ambiental en Europa occidental, por segmentos
(En miles de millones de dólares)

	1990	1995	Crecimiento anual (en porcentaje)
Gestión de desechos	20.9	28.0	4.5
Agua y aguas servidas	12.8	21.3	9.1
Lucha contra la contaminación atmosférica	9.6	12.8	4.3
Recuperación de tierras	1.0	2.3	16.1
<i>Total</i>	<i>44.3</i>	<i>64.4</i>	<i>8.5</i>

Fuente: Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica, 1994.

La ecoindustria europea se ha convertido en una industria importante en las economías nacionales, sobre todo en Europa septentrional, en términos de la producción y la oferta nacional e internacional. Es un vasto sector que favorece el empleo y el comercio en la Unión Europea, y es probable que siga mostrando una tasa de crecimiento vigorosa mientras se mantenga la presión por reducir la contaminación ambiental, especialmente en vista de su proximidad geográfica para comerciar con países de Europa oriental y central que demandan productos y servicios ambientales.

Alemania domina la ecoindustria europea en términos de empresas, producción, empleo y gasto en productos de esa industria (véanse los cuadros 6 y 7). Habiendo establecido marcos tempranos de reglamentación ambiental en comparación con otros Estados miembros de la Unión Europea, las empresas alemanas involucradas en el sector pudieron establecer ventajas pioneras cuando otros Estados recién comenzaban a establecer sus propias reglamentaciones. El auge y la consolidación de la ecoindustria alemana y su éxito en los mercados de exportación ha hecho que este Estado lidere este sector en Europa en forma tan abrumadora que a menudo es seguido de cerca por los Estados Unidos y Japón por sus propios méritos y no como

parte de la Unión Europea. En Europa, es Alemania el competidor y no la Unión propiamente tal.

La OCDE (1996a) calcula que el mercado de la ecoindustria alemana (17 500 millones de dólares en 1992) representa 30% del total europeo. El proceso de reunificación, mediante el cual un país con estándares ambientales elevados se fusionó con otro con estándares ambientales deficientes, ha generado un gran mercado interno para los productos y servicios ambientales, aunque el financiamiento de estas demandas determinará la medida en que la industria es capaz de aprovechar una demanda tan cercana. El financiamiento de la demanda de productos y servicios ambientales constituye la barrera más grande al desarrollo de la ecoindustria mundial, ya sea en Europa central y oriental, Asia meridional y sudoriental o América Latina. Lo que es claro es que la ecoindustria europea debería estar en condiciones de desarrollarse basada sobre todo en la demanda de las economías en transición de Europa oriental y central que tienen acceso a ayuda financiera vinculada para reducir la contaminación proveniente de fuentes domésticas e industriales.

La directiva sobre las aguas servidas urbanas ha sido fundamental para desarrollar la ecoindustria en Europa, debido a las necesidades y tecnologías en

CUADRO 6

Producción de la ecoindustria por países, 1990

	En miles de millones de ECU	En porcentaje
Alemania	17.0	36.2
Francia	10.0	21.3
Reino Unido	7.0	14.9
Italia	5.0	10.7
Países Bajos	2.7	5.8
España	1.8	3.8
Bélgica	1.4	3.0
Dinamarca	1.0	2.1
Portugal	0.4	0.9
Irlanda	0.3	0.6
Grecia	0.3	0.6
<i>Total de la Comisión Europea</i>	<i>46.9</i>	<i>100.0</i>
Comisión Europea	46.9	23.5
Estados Unidos	78.0	39.0
Otros	75.1	37.6
<i>Total mundial</i>	<i>200.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Comisión Europea, 1993, sobre la base de datos de la OCDE.

materia de tratamiento de aguas que se han generado; el tratamiento del agua y de las aguas servidas absorbe el 45% de la producción de la ecoindustria europea en comparación con el 20% para la gestión de desechos, 22% para la lucha contra la contaminación at-

CUADRO 7

Número de empresas y estimaciones de empleo

	Número de empresas	Empleo (en miles)
Alemania	4 000	250
Francia	1 500	90
Reino Unido	1 500	75
Italia	2 300	40
Europa	20 000	600

Fuente: Comisión Europea, 1993, sobre la base de datos de la OCDE.

mosférica, y 13% para otros (incluidos la lucha contra el ruido, el equipo de laboratorio, la recuperación de tierras y la conservación de recursos). Aunque es importante reconocer el predominio de Alemania en el ámbito del tratamiento de las aguas servidas y otras áreas, otros Estados miembros avanzados han establecido ventajas comparativas en determinadas áreas básicas. Por ejemplo, las empresas de Francia y el Reino Unido han establecido posiciones firmes en materia de tratamiento de aguas servidas mientras que los Países Bajos poseen empresas con conocimientos especializados en recuperación de tierras. En Europa meridional, los nuevos miembros de la Unión tienen ecoindustrias mucho más pequeñas con poca especialización (Ecotec Research and Consulting Ltd., 1994).

V

La ecoindustria latinoamericana

Los argumentos acerca del medio ambiente en América Latina están inextricablemente unidos con los relacionados con el desarrollo en sí. La tradicional inserción de las economías latinoamericanas en la economía internacional como proveedoras de productos básicos ha ejercido presiones sostenidas sobre el entorno natural (véase Sánchez, 1993). Hasta mediados del siglo XX, estas presiones se concentraban en los medios rurales donde los efectos de la producción agrícola conducían a la desertificación, la erosión y pérdida de fertilidad, compactación y salinización del suelo, y también en las zonas mineras y forestales donde la extracción dejaba sus huellas. Respecto al medio urbano, ya había presiones ambientales durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX, debido a las

demandas de la urbanización y de servicios básicos adecuados; junto con intensificarse el proceso de industrialización a partir de mediados del siglo XX, se acentuaron esas presiones.

Mientras que la ecoindustria de Europa septentrional se desarrollaba con rapidez durante los años ochenta y noventa, las economías latinoamericanas luchaban contra los obstáculos financieros del sector público y el lento avance de la conciencia, la legislación y la reglamentación ambientales. Durante los años noventa, la reacción nacional ante las cuestiones ambientales, inducida por presiones internas, pero sobre todo por las preocupaciones ambientales y condiciones comerciales internacionales, se ha traducido en un aumento de la demanda de productos y servicios ambientales.

El grueso de los sistemas más sofisticados ha sido suministrado por el Norte, sobre todo por los Estados Unidos.

Entre las economías latinoamericanas, es México el que ha estado en la mira de la ecoindustria estadounidense. Con un mercado de la ecoindustria de las seis economías más grandes de América Latina equivalente a 2 500 millones de dólares en 1992 (40% producto de las importaciones) y previéndose una tasa de crecimiento de 25% en los próximos años, el fomento de los productos y servicios no nacionales aumenta con rapidez (Karlimer, 1994) (véase el cuadro 8). Los ingentes capitales necesarios para la adopción de nuevas tecnologías y servicios conexos están vinculados con los programas de ayuda al desarrollo de fuentes bilaterales y multilaterales. Mediante estos programas, los Estados del Norte ofician efectivamente de agentes de sus productores nacionales promoviendo sus tecnologías y suministrando fondos a los gobiernos del Sur para que compren su equipo. Aunque es indudable que esta tecnología es valiosa para reducir la contaminación, los fundamentos políticos y económicos de este proceso no están basados en la sustentabilidad del medio ambiente meridional sino en los criterios industriales de competencia y venta del Norte (Gligo, 1995). También se argumenta que las tecnologías que ahora son menos adecuadas a los sistemas reguladores vigentes en el Norte se están exportando al Sur. Este tipo de comercio se parece mucho a las transferencias de tecnología de los años sesenta y setenta a América Latina, cuando se transferían y vendían a la región plantas y equipos obsoletos, a menudo por ser contaminantes, a fin de colaborar en sus programas de industrialización. Un ejemplo ilustrativo es el caso de Cubatão en Brasil, donde se reconstruyó una ex planta refinadora de petróleo estadounidense para sostener el "milagro económico" brasileño. Esta refinera, junto con numerosas otras plantas fabricantes de productos químicos, petroquímicos y otros de la industria pesada, provocó la concentración de los niveles más elevados de contaminación ambiental en el país. El informe ECOTEC (Ecotec Research and Consulting Ltd., 1994, p. 83) sobre la ecoindustria, preparado para el Gobierno del Reino Unido, recomienda que las empresas no traten de vender tecnología antigua en los mercados en desarrollo. Éste es el criterio actual que preconiza el empleo de plantas y tecnologías nuevas en los mercados en desarrollo donde las normas han aumentado y las reglamentaciones se han vuelto más estrictas; sin embargo, subsiste la interrogante de cómo puede financiarse esta nueva tecnología. Sin esta solución inter-

CUADRO 8

Mercados e importaciones ambientales en América Latina, 1992

	Mercado (en millones de dólares)	Porcentaje importado
Argentina	168	25
Brasil	1 015	19
México	614	24
Venezuela	44	97
Chile	560	89
Colombia	45	78

Fuente: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), en Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica.

media de utilizar tecnología barata de segunda mano, es probable que muchas empresas no puedan adquirir el equipo necesario, lo que hará que transcurra mucho tiempo antes de que las autoridades reguladoras puedan obligar a las empresas a invertir en dicho equipo o en su defecto sancionarlas.

El resultado de la transferencia de equipo obsoleto y métodos anticuados para reducir la contaminación será inevitablemente la persistencia de la brecha tecnológica entre el Norte y el Sur; sin embargo, esto también ocurrirá si se importan nuevas tecnologías. Es probable que cuando las tecnologías de última etapa cedan el paso a métodos integrados para combatir la contaminación en el proceso productivo, las empresas del Sur tendrán que volver a importar sistemas de producción nuevos (o antiguos) desarrollados en el Norte. Por ello, la ecoindustria no es la manera de reducir la brecha entre el Norte y el Sur en términos de producción industrial y crecimiento económico, sino es más bien la continuación de una serie de etapas industriales—desde la producción de bienes de consumo intermedios, pasando por la producción de la industria pesada, hasta llegar a los productos de alta tecnología—en que el desfase en introducirlas lleva a la persistencia de la brecha tecnológica. Ya en el decenio pasado Osvaldo Sunkel (1980) señalaba el vínculo existente entre las estrategias de desarrollo y el medio ambiente; la ecoindustria es otra manifestación de esta conexión. Esto aumenta a su vez la brecha de los términos de intercambio. Si se toma en cuenta el panorama nacional de la relación entre el medio ambiente y la economía, cosa que es destacada por la OCDE (1996c), el papel de la tecnología, las repercusiones sociales de la adopción tecnológica y los impactos ambientales (no sólo de la reducción de las emisiones industriales sino también de aquellas desplazadas por la nueva tecnología) de-

ben considerarse dentro de una estrategia integral. Las tecnologías forman a su modo el vínculo esencial entre el medio ambiente y los sistemas sociales, y las políticas de gestión ambiental orientan este vínculo (Tolba, 1980 y Bustamante y Torres, 1990).

Aunque Birdsall y Wheeler (1993) y Wheeler y Martin (1992) sostienen con razón que la apertura económica latinoamericana fomenta de hecho una industria menos contaminante y normas anticontaminantes más estrictas, las consecuencias financieras, comerciales y competitivas de dicha apertura son más complejas. Esto se da sobre todo cuando se considera cuáles empresas son capaces de contribuir a una producción menos contaminante debido a su posición financiera y cuáles no. Asimismo, hay notorias diferencias entre los ramos sectoriales en una misma economía nacional; así, la reestructuración de la industria siderúrgica en Argentina durante los años noventa y ochenta generó también tecnologías ambientales perfeccionadas, respecto, por ejemplo, a la industria petroquímica de ese país (véanse López y Chidiak, 1995 y Bisang y Chidiak, 1995). La amenaza de que surja un sistema de normas ambientales sujeto a un doble estándar es muy cierta en el contexto latinoamericano. Si las reglamentaciones ambientales y los productos y servicios de la ecoindustria provocan el desplazamiento de las empresas nacionales por las extranjeras, hay que considerar en detalle las consecuencias socioeconómicas de dichas estrategias (Cramer y Zegveld, 1991). Otro aspecto que merece tomarse en cuenta son las incongruencias entre las reglamentaciones legales, y su seguimiento y observancia. En América Latina, hay muchas reglamentaciones estatutarias, pero la mala situación financiera del sector público hace que a menudo falten recursos para su seguimiento y observancia. Ramón López (1992) dice que las políticas ambientales pueden incidir en la intensidad de la contaminación, pero que dependen *esencialmente* de la dictación y aplicación de un marco regulador adecuado para internalizar los verdaderos costos sociales de los recursos utilizados. Este enfoque aseguraría un sistema legislativo de mayor raigambre local, en vez de un modelo importado indiferente a las necesidades y sensibilidades locales. Los organismos no gubernamentales que se ocupan del medio ambiente en América Latina han sostenido persistentemente este criterio (Faure, 1995).

México ha sido el mercado latinoamericano preferido para promover las exportaciones por su amplia base industrial, gran conciencia ambiental emanada de la experiencia con la mala calidad del aire de Ciudad de México, y la Ley General del Equilibrio Ecológico

y la Protección al Ambiente promulgada en 1988 que brindó el marco legislativo para la reglamentación y abrió, por ende, un mercado para la ecoindustria. México ha sido el mercado principal para el tratamiento de aguas servidas, puesto que el abastecimiento de agua potable ha sido una prioridad social del gobierno, así como Ciudad de México lo ha sido para la lucha contra la contaminación atmosférica.

La índole de la evolución política mexicana ha asegurado la persistencia de un considerable control estatal de los servicios básicos y de utilidad pública. Por ello, el sector público ha sido el principal comprador de bienes y servicios ambientales; hecho que por lo demás es una característica de la industria mundial. Esta demanda ha creado un vasto mercado para los exportadores extranjeros, sobre todo para las empresas estadounidenses que han sido respaldadas decididamente por el gobierno de ese país y sus organismos de promoción comercial tales como la Administración de Comercio Internacional del Departamento de Comercio, la Comisión de Comercio Internacional y la Agencia para el Desarrollo Internacional. Las publicaciones de esos organismos que asesoran a las empresas sobre las oportunidades de mercado en México han sido decisivas para el desarrollo de una fuerte presencia estadounidense en ese mercado. Otro factor importante ha sido la relación comercial establecida por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), así como la proximidad geográfica de ambos países y el movimiento de bienes y servicios entre ellos (CFI, 1992 y Nadal, 1995). Por el lado de México, la amenaza de un impuesto futuro a las exportaciones de las industrias más contaminantes destinadas a los Estados Unidos, por falta de cumplimiento de ciertas normas ambientales, ha sido también un factor que se ha considerado (Low, 1992).

Aunque México está ahora bien adelantado como importador dentro de la ecoindustria mundial, y también como proveedor nacional en ciertas áreas básicas, en América Latina sólo Brasil puede compararse en cuanto al tamaño del mercado. Otros países como Argentina, Venezuela y Chile, con economías industriales avanzadas, necesitan productos y servicios ambientales importados, pero sus necesidades dependen de las reglamentaciones ambientales respectivas. Dentro de la estrategia estadounidense para promover la ecoindustria en América Latina, los próximos candidatos son Chile y Argentina (Estados Unidos, Departamento de Comercio, 1994b). Hasta que la conciencia y las demandas ecológicas no se vuelvan más espe-

cíficas y no se establezcan las reglamentaciones consiguientes, las demás economías latinoamericanas no estarán sujetas al mismo asedio que el ya experimentado por México. En estas economías sudamericanas es probable que surja un mercado más abierto en el que habrá competencia entre las empresas estadounidenses,

europeas y japonesas. En Chile, por ejemplo, con su avanzada economía neoliberal, su apertura a las firmas que compiten en esta área derivará en una competencia más libre que trascenderá los intereses geopolíticos que han predominado hasta ahora: por ejemplo, los Estados Unidos en México, y Japón en Asia sudoriental.

VI

El futuro: la campaña por una tecnología menos contaminante

En los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón está más despejada la vía para los procesos productivos menos contaminantes que para los equipos descontaminantes de última etapa. Es muy probable que se generen así presiones por imponer normas ambientales más estrictas a los bienes importados de otras partes, sobre todo en los foros ambientales internacionales, donde el desplazamiento de las actividades productivas más contaminantes desde las áreas con normas ambientales más estrictas hacia otras áreas se considera contraproducente en términos del mejoramiento del ambiente global. Por lo tanto, el etiquetado ecológico y la capacidad de las empresas latinoamericanas para ceñirse a las normas comerciales y reglamentarias existentes en los países de destino de sus exportaciones pasarán a revestir un interés primordial. La confluencia de las restricciones al comercio con las restricciones ambientales también podría ser importante para cerrar los mercados nacionales del hemisferio norte a determinados bienes.

Como ocurrió con las ecoindustrias, las tecnologías menos contaminantes surgieron con rapidez en Europa (así como en los Estados Unidos y Japón); la primera Mesa redonda europea sobre programas de producción menos contaminante se realizó en octubre de 1994 en Graz, Austria, y tuvo por objeto comparar y contrastar los programas nacionales y regionales, los proyectos demostrativos de producción menos contaminante, y las ideas de ecología industrial y sociedades sustentables (Cleaner Production, 1995). Es intensa la investigación y el desarrollo tanto en el ámbito de las ecoindustrias como en el de las tecnologías menos contaminantes y hacia ellas se dirige la inversión. Es por ello que ambos campos se han juntado para fines de definición en ciertos países; son similares en apa-

riencias, pero, en esencia, radicalmente distintos. El alto costo de la investigación y el desarrollo ha influido para restringir la innovación en ciertos países y determinadas empresas, aunque la producción menos contaminante supone que las propias empresas participen más activamente en su desarrollo. Mientras que los productos de las ecoindustrias podrían comprarse —por ejemplo, un equipo para la desulfurización del gas de combustión o un servicio de consultoría ambiental— la producción menos contaminante exige repensar todo el proceso de producción en su contexto social, así como la base de recursos locales, lo que es de suma importancia en términos de la globalización de las estrategias de producción menos contaminantes (Georg, Jorgensen y Ropke, 1990, Cramer y Zegveld, 1991; y Rajagopal, 1992). Sólo si se presta atención a estos aspectos del contexto social y de la base de recursos locales podrá llegar a descubrirse cómo difundir las tecnologías menos contaminantes.

Un ejemplo del desarrollo de tecnología menos contaminante en Europa, realizado conforme al programa BRITE/EURAM, ha sido coordinado por la empresa italiana SEPAREM. Esta empresa se ha vinculado con los participantes del proyecto en Italia, Alemania y Francia para fabricar una membrana que reduce la contaminación generada por la industria textil. La membrana permite purificar las aguas residuales y recuperar la mayoría de los agentes químicos utilizados en el proceso; asimismo, reduce el consumo de agua en 80% (Comisión Europea, 1993). Esta capacidad para recuperar y reciclar los insumos de materias primas y reducir a la vez los costos de explotación mediante un bajo consumo de agua caracteriza a los proyectos de tecnología menos contaminante comparados con las tecnologías de última etapa.

Aunque son la conciencia y los movimientos ambientales que la han propiciado los que han llevado a la contaminación industrial a la agenda política y regulatoria, no cabe duda que son los factores económicos los que configurarán el desarrollo de las industrias menos contaminantes. Hay altísimos costos involucrados en la aplicación de tecnologías menos contaminantes y en la reestructuración industrial, que exceden en valor, por ejemplo, a los costos iniciales del equipo de última etapa. En términos de la relación costo-beneficio, serán los adelantos futuros en determinadas industrias y sus productos los que determinarán la inversión de aquí al año 2000. La aplicación de esas tecnologías tiene consecuencias negativas de corto plazo en el sentido de que se inspira en objetivos de largo plazo como las ventajas pioneras, la previsión de las modalidades futuras de consumo basada en la conciencia ambiental y otros beneficios de tipo Porter (Porter y Van der Linde, 1995). La OCDE (1995) identifica tres impedimentos para adoptar tecnologías menos contaminantes: estructurales (por ejemplo, la necesidad de amortizar el equipo ya instalado); cíclicos (por ejemplo, las tendencias de mercado y la situación financiera de la empresa); y comerciales (por ejemplo, la dificultad de comercializar nuevos procesos o productos). Los factores institucionales como la inercia de la gestión y la falta de comunicación entre los ingenieros y la dirección ejecutiva son también posibles impedimentos, sobre todo cuando la gerencia percibe la tecnología menos contaminante como un costo meramente ambiental y no como un beneficio futuro en términos de competitividad.

Aunque las tecnologías menos contaminantes van a determinar en el corto plazo la forma de la relación competitiva industria-medio ambiente, no deben considerarse como soluciones en sí ya que la noción de "contaminación nula" es abstracta. Si bien las investigaciones revelan que 70% a 90% de las emisiones actuales pueden reducirse mediante el uso de tecnologías menos contaminantes, éstas tendrán que superar barreras relacionadas con diversos factores (Rajagopal, 1992 y OCDE, 1994a y b): económicos (en función de la relación inversión-rentabilidad); institucionales (conocimientos, información y capacidad de I&D); tecnológicos (el contexto local de aplicación); educativos (la base de recursos humanos para el desarrollo tecnológico); regulatorios (adecuados para complementar los procesos en cuestión); de información (difusión y transferencia, sobre todo en el eje Norte/Sur); e instrumentos gubernamentales de apoyo financiero para fomentar una tecnología menos contaminante (como el

programa de instrumentos financieros para el medio ambiente (LIFE) de la Comisión Europea que entró en vigor en julio de 1992 y orienta 40% de sus fondos a la aplicación de tales tecnologías).

La magnitud de estas barreras futuras sugiere que la adopción de tecnologías menos contaminantes estará condicionada por la geografía. Por ello, la cuestión del comercio de productos menos contaminantes podría ser de suma importancia, ya que las iniciativas en pro del etiquetado ecológico, los bienes favorables al medio ambiente y el movimiento "verde" entre los consumidores internacionales podrían generar políticas comerciales proteccionistas respecto a las normas en materia de productos. Ya en 1989 había en Alemania 2 500 productos que se vendían con el rótulo de "favorables al medio ambiente" (Comisión Europea, 1988) y este país bloquea ahora los productos que han sido fabricados con materiales prohibidos en Alemania.

Dentro del proceso regulador, hay claras presiones por una producción menos contaminante y no por procesos que simplemente reduzcan la contaminación. Éste es en sí un cambio fundamental de orientación, dado que las ecoindustrias se han desarrollado para ocuparse de los desechos y subproductos industriales. A estas alturas conviene aclarar dónde pueda establecerse la línea divisoria entre las ecoindustrias y una producción menos contaminante. Esta división no es en modo alguno evidente lo que ha contribuido a numerosos problemas vinculados con la medición de las ecoindustrias: en algunos países los procesos de producción menos contaminante figuran junto con las ecoindustrias en las definiciones operativas, en otros están separados. Para los fines de este artículo se consideran por separado. Esto obedece a la diferencia fundamental en lo que cada uno trata de hacer.

Las ecoindustrias se establecieron para reducir la contaminación y desarrollaron tecnologías de última etapa para tratar de reducir las emisiones y la dispersión de contaminantes. Estos productos contaminantes se recolectan y eliminan mediante transferencias gaseosas o mediante la eliminación de desechos en lugares autorizados. En estas industrias y tecnologías no hay un proceso de transformación industrial. La producción y los procesos menos contaminantes no están centrados en los productos y en cómo los buenos pueden separarse de los malos. La producción menos contaminante procura transformar todo el proceso productivo de modo que los insumos, procesos y productos se consideren en función de su potencial contaminan-

te. Esta perspectiva exige una nueva visión de todo el proceso industrial.

Las estrategias adoptadas corresponden a cinco áreas: optimizar procesos; innovar en materia de procesos y productos; reciclar y recuperar subproductos; compartir y optimizar el uso de recursos; y adoptar un criterio de coproductividad entre las empresas (Sutter, 1989 y Rajagopal, 1992). La medida en que estas estrategias pueden aplicarse depende sobremanera de la madurez del mercado ambiental de la economía en cuestión. Ecotec (1992) identifica tres fases de madurez del mercado: Fase I: mercados en desarrollo con escasa legislación ambiental, uso predominante de tecnologías de última etapa en la gestión ambiental, acuerdos de concesión de licencias o penetración directa del mercado por empresas extranjeras; Fase II: mercados más desarrollados con una legislación ambiental más amplia y un mayor énfasis en la innovación tecnológica en materia de gestión ambiental; Fase III: mercados maduros en que se adopta un enfoque integrado ante la evolución de las normas, y las tecnologías menos contaminantes son el centro de la gestión ambiental. En Europa, el mercado tiene muy diversos grados de madurez, sobre todo en el sentido Norte/Sur, lo que significa que hay un gran mercado potencial en la Unión Europea, y también que resulta problemático

el establecimiento de medidas de gestión ambiental que la abarquen totalmente. Es evidente que va a ser difícil establecer medidas ambientales globales sobre la base de la cooperación internacional, ya que hay variaciones tan claras incluso en el seno del mismo Norte, entre las llamadas economías desarrolladas.

Así como las ecoindustrias fueron la respuesta a las reglamentaciones y a la conciencia ambiental durante los años ochenta, puede decirse que las tecnologías menos contaminantes son la respuesta a los mismos factores durante los años noventa. Es evidente que el costo de la eliminación de desechos y el principio básico de producirlos se ha revisado con detención y que ahora el objetivo es reducirlos, basado en el supuesto de que gran parte de estos desechos, ya sean gaseosos, hídricos o sólidos serán potencialmente contaminantes. La dinámica que explica este cambio de enfoque es a la vez ambiental y económica: mientras los políticos adoptan el programa ambiental cediendo a las presiones de grupos de intereses, los industriales están cada vez más conscientes de los beneficios de reducir los desechos (a medida que aumentan los costos de eliminarlos), de las ventajas de la innovación pionera, y de las demandas apremiantes de productos favorables al medio ambiente para fines de etiquetado y comercialización.

VII

La problemática del desarrollo lineal de la relación entre el medio ambiente y la industria

Aunque nadie sugiere que hay un desarrollo lineal sostenido de la relación medio ambiente-industria —de las industrias más contaminantes, pasando por las ecoindustrias y culminando en las industrias menos contaminantes—, es evidente que el desarrollo industrial latinoamericano va a ir a la zaga en esta evolución. Como sugiere Joseph Karliner (1994), la importación de productos y servicios de la ecoindustria constituye otra etapa del desarrollo industrial y de los vínculos intercontinentales de dicho desarrollo. Debido a la alta tecnología involucrada en las ecoindustrias y los procesos productivos menos contaminantes, son escasas las posibilidades de que las empresas nacionales satisfagan las necesidades ambientales de la industria nacional y, por lo tanto, es difícil crear una capacidad local

y un núcleo de desarrollo endógeno (Durán de la Fuente, 1991, p. 133). Lo que es claro es que las demandas ambientales serán cubiertas en su mayoría por las empresas extranjeras. Las industrias latinoamericanas serán incapaces de exportar productos sin usar equipo de última etapa y, posteriormente, sin emplear procesos productivos menos contaminantes. Habrá que internalizar los costos de tales mejoras de alguna manera. Al aumentar las presiones internacionales por el mejoramiento ambiental, como las contenidas en el Protocolo de Montreal y el Programa 21, aumentará también la demanda de que las industrias mejoren su relación con el medio local. Estas presiones podrían perjudicar las exportaciones manufactureras latinoamericanas y elevar los costos de la producción industrial.

Lo positivo será el mejoramiento de la calidad ambiental en términos de las emisiones y la contaminación industrial. Lo negativo se dará en las repercusiones laborales derivadas de los costos de producción más elevados y en los costos de largo plazo derivados de la intensificación del dominio del mercado extranjero y la transferencia de tecnología que transforma la brecha tecnológica en un abismo.

Joseph Karliner (1994) señala una anomalía importante en las actividades de la ecoindustria. Observa que hay muchas empresas que infringen las reglamentaciones ambientales (que han estado sujetas a acciones judiciales) que también son proveedoras de bienes y servicios ambientales. No cabe duda que ésta es una situación que hay que superar antes de que la interfase reglamentación ambiental/ecoindustria pueda reducir los niveles de contaminación.

Lo que revela esta situación es que la ecoindustria, como cualquier otro sector industrial con un volumen de negocios de miles de millones de dólares, no es una respuesta altruista a los argumentos ecológicos o a las demandas de calidad ambiental. La industria funciona como cualquier otra, rigiéndose por la economía de mercado, y tenderá a seguir el mismo curso que las demás. Por ello, el término ecoindustria no debe prestarse a confusiones. Tal como otras industrias que han llevado a la relocalización de actividades, cambios en la división internacional del trabajo (por ejemplo, la industria de vehículos automotores) y nuevas modalidades de comercio e inversión, sobre todo en el contexto del Sur, la ecoindustria debería ponerse en tela de juicio. Los costos y beneficios de la ecoindustria merecen el mismo grado de escrutinio que otras industrias.

Cramer y Zegveld (1991) observan que la relación entre tecnología y gestión ambiental suele ser ambigua, dado que hay efectos positivos y negativos sobre el medio ambiente. Subrayan que la tecnología también exige cambios en las estructuras socioorganizativas y la consideración de los contextos sociales conexos; lo mismo ocurre en el caso de las tecnologías menos contaminantes (Rajagopal, 1992). La OCDE (1996d) destaca la necesidad de usar tecnologías menos contaminantes sólo con el apoyo y cambios adecuados en las modalidades productivas, que incluye el componente social de la producción. Es preciso considerar las repercusiones más amplias de los servicios y productos ambientales, su aplicación y gestión. Dado que es un sector industrial basado en la tecnología, los impactos sociales de la adopción de los productos ambientales son inmensos. Son los efectos sociales los que hay que considerar de una manera integral junto con los argu-

mentos tecnológicos y económicos, así como las propias reglamentaciones.

En cuanto a la ecoindustria mundial es evidente que los pioneros están situados en el Norte y que los costos de la I&D se traspasarán al Sur cuando las reglamentaciones ambientales, sugeridas y seguidas por los organismos del Norte (grupos ambientales y organizaciones supranacionales), se intensifiquen en esos países. La mayoría de las empresas nacionales acusarán los costos de la transición a una tecnología menos contaminante ya que tendrán que importar equipos y servicios, pero no así las empresas multinacionales que transferirán tecnología y conocimiento en forma intraempresarial o que ya cuentan con un ala de su estructura corporativa dedicada a la ecoindustria. Una regulación ambiental más rigurosa en el contexto global y la evolución de la ecoindustria mundial —el servidor de este auge regulador— podrían conducir a un fortalecimiento del capital multinacional en el Sur respecto de las empresas nacionales, y a una mayor dependencia de esos países receptores de las decisiones en materia de comercio e inversión de los ejecutivos del Norte. Esto revela que la ecoindustria tipifica en muchas maneras el carácter de la globalización de las actividades económicas, en el sentido de que las soluciones que se perciben para los males contemporáneos se hallarían en una mayor integración de la economía capitalista mundial.

Asimismo, es bien claro que la transferencia de reglamentaciones conduce a la transferencia de tecnología, de modo que la aplicación de modelos nortños de regulación ambiental conducirá a la necesidad de importar nuevas tecnologías. Este conjunto de circunstancias incrementará notoriamente las exportaciones de las ecoindustrias del Norte y representará costos elevados para las industrias más contaminantes del Sur. Aunque conforme a la argumentación económica estos mayores costos deberían traspasarse al consumidor, es más probable que para seguir siendo competitivas, las empresas nacionales se vean obligadas a racionalizar sus operaciones, desacatar en lo posible las reglamentaciones existentes o resignarse a que los competidores multinacionales tengan una participación mayoritaria en ellas. Los informes sobre las exportaciones de la ecoindustria reiteran que la falta de financiamiento para satisfacer la demanda seguirá siendo una valla importante para la expansión global de la industria, sobre todo hacia el Sur (CFI, 1992; Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica, 1994 y Estados Unidos, Comisión de Comercio Internacional, 1995 y 1996). Es poco lo que la ayuda

para el desarrollo y la asistencia financiera multilateral pueden hacer para satisfacer estas demandas. Estas demandas dependen a su vez del establecimiento de reglamentaciones ambientales en estas áreas, las que suelen seguir un lento trámite legislativo. Por ambas razones, el impacto de la ecoindustria en el Sur es y seguirá siendo importante.

El pronóstico menos probable es que vaya a surgir un sector industrial nacional vigoroso, que convierta a las industrias "más contaminantes" en industrias "menos contaminantes" y amplíe los beneficios económicos en la socioeconomía nacional. El escenario más probable es que las empresas multinacionales incrementen su participación en el sector industrial de las economías del Sur, sobre todo en la elaboración de recursos naturales como los minerales y los productos forestales. Esto lleva a la repatriación de utilidades, y la racionalización de la mano de obra y de la producción para los mercados internacionales en vez de los nacionales. Esta situación es excelente para los accionistas de las empresas, pero no tan buena para los que sacarán poco provecho del auge del sector industrial exportador.

La ecoindustria es un sector en rápida evolución (véase el cuadro 9). Es probable que haya un cambio significativo en la estructura del sector industrial y su geografía en términos de I&D y orientación comercial. Un buen ejemplo de este cambio ya es evidente: la importancia que ha cobrado el comercio de licencias tecnológicas en comparación con el comercio del equi-

po tecnológico propiamente tal. Otro ejemplo es la concentración que se produce en el sector con las fusiones y adquisiciones que alteran el equilibrio de las empresas pequeñas, medianas y grandes. La mayor rentabilidad de las grandes ecoindustrias estadounidenses, así como su mayor potencial de I&D y el anhelo de las autoridades de operar con menor número de empresas por motivos de vigilancia y evaluación, favorecen a las organizaciones más grandes.

Interesa preguntarse hasta qué punto la ecoindustria puede mantener su estructura actual incorporando una variedad tan amplia de actividades, productos y servicios. Existen buenos fundamentos para una categorización más rígida del sector, que separe los diversos componentes y delibere sobre la manera en que las tecnologías menos contaminantes pueden incorporarse o mantenerse aparte del concepto de ecoindustria. Una vez que la industria esté más establecida, y su tamaño actual y variedad de actividades tenga un mayor reconocimiento fuera de su ámbito, habría que hacer una reflexión crítica sobre el modo en que se gestó el sector y como puede consolidarse o compartimentarse en el futuro.

La ecoindustria merece tratamiento similar al de la industria de productos químicos que se halla ahora subdividida en ramas bien definidas. En realidad, la expresión "ecoindustria" quiere decir muy poco y exige mayor estudio. La reunión sobre la ecoindustria que sostuvieron la OCDE, el Departamento de Comercio y el Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos en Washington en 1994, es un paso adelante que complementa el informe de la OCDE de 1992 que reveló las dificultades de recopilar y comparar datos. El término medio ambiente tiene un aura positiva en las sociedades que han reconocido las causas ecológicas y ofrece una imagen de valor para todas las empresas que se acogen a este patrón; sin embargo, podrían aprovecharse las lecciones que dejó la campaña en pro de la industrialización y su imagen positiva con el fomento de la modernización durante los años cincuenta y sesenta. La propia ecoindustria aborda actualmente los fracasos de ese proceso. Cabe preguntarse a qué se recurrirá el próximo siglo para abordar las debilidades o fallas de la ecoindustria actual, la cuarta etapa del proceso Norte/Sur de exportar el desarrollo industrial y sus males consiguientes, según Joseph Karliner (1994).

Sólo mediante la introspección crítica puede la industria obrar como influencia positiva, dando origen a una menor contaminación y a mejores condiciones ecológicas y aprovechando la reconocida interfase entre

CUADRO 9

Pronósticos de las tendencias de mercado de la ecoindustria por países
(En miles de millones de ecu)

	1990	2000	Crecimiento anual (%) estimado
Alemania	17.0	23.0	4.0
Francia	10.0	15.0	5.5
Reino Unido	7.0	11.0	6.3
Italia	5.0	7.7	6.0
Países Bajos	2.7	3.7	4.1
España	1.8	3.0	7.4
Bélgica	1.4	2.3	6.4
Dinamarca	1.0	1.2	2.2
Portugal	0.4	0.7	8.3
Irlanda	0.3	0.5	6.5
Grecia	0.3	0.5	7.4
<i>Total CE</i>	<i>46.9</i>	<i>68.6</i>	<i>4.9</i>
Estados Unidos	78.0	113.0	5.0
<i>Total mundial</i>	<i>200.0</i>	<i>300.0</i>	<i>5.5</i>

Fuente: Comisión Europea, 1993, sobre la base de datos de la OCDE.

el medio ambiente y la economía y las cuestiones conexas de la competitividad (OCDE, 1996c). Esto exigirá que la industria posea reglamentaciones y controles efectivos por derecho propio, a fin de reducir las "filtraciones" y desplazamientos de la contaminación. Asimismo, merece mayor consideración la propia razón de ser de la industria: el fomento de las tecnologías de última etapa en oposición a las tecnologías productivas menos contaminantes y la evaluación de ciclos vitales que buscan reducir la producción de contaminantes y no su emisión. El futuro de la ecoindustria estará determinado por su capacidad para involucrarse en tecnologías menos contaminantes a fin de avanzar hacia lo que el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación Financiera Internacional, Sir William Ryrie, denomina las cuatro "erres" de la gestión de desechos: reducir, reutilizar, reciclar y recuperar. Esto contrasta con la cadena impulsora actual de la ecoindustria con orientación de última etapa: reaccionar, responder, tratar y eliminar.

Para la ecoindustria europea, hay ganancias considerables en perspectiva en las áreas de demanda de lucha contra la contaminación en que hay financiamiento disponible. Dado que determinados países están desarrollando mercados especializados, es probable que las áreas básicas de demanda europea en materia de ecoindustria se satisfagan en el seno mismo de la Unión y no desde fuera de ella. Sin embargo, la industria viene experimentando una rápida transición. Al privilegiarse las tecnologías menos contaminantes en vez de las de última etapa será la capacidad de las empresas para diversificar sus productos y mantenerse como líderes en la carrera en materia de I&D la que dictará los avances en la industria. La Unión Europea puede ejercer una gran influencia en este proceso al establecer objetivos ambientales y alentar a las empresas, mediante una serie de métodos integrados de incentivos y directivas, a impulsar el desarrollo de procesos industriales tales como las evaluaciones de ciclos vitales. Estos adelantos son los que permitirán a las empresas europeas competir en el mercado mundial una vez que los mercados para las tecnologías de última etapa se hayan agotado, gracias al proceso regulador que predominará durante el primer cuarto del próximo siglo.

Dan Noble (1996, p. 45) sintetiza la situación en la ecoindustria estadounidense, la mayor del mundo y que fija en gran medida las pautas, como aquella que está obligada a innovar constantemente: el mercado del equipo ambiental sigue siendo grande, pero ahora más que nunca los fabricantes tienen que ser visionarios. Para Noble, ser visionario es impulsar la instalación *in*

situ de sistemas de recuperación, reciclaje o tratamiento proveniente de fuentes específicas, lo que él denomina tecnología de procesos y prevención. La idea del proceso y la prevención se refleja en las características claves de la producción menos contaminante señaladas por Tim Jackson (1992): prevención (minimizar el riesgo ambiental) e integración (en que la producción menos contaminante vaya a la vanguardia en el diseño, los procesos y los productos industriales). Este impulso se aleja de las tecnologías de última etapa que ya van disminuyendo como porcentaje del gasto total en estrategias de gestión ambiental en los Estados Unidos.

La índole del desarrollo del sector de tecnologías menos contaminantes dependerá de varios factores, pero los instrumentos normativos serán decisivos en este proceso. El problema central es si las tecnologías deben promoverse a partir de la demanda o de la oferta, es decir, si la I&D debe dictar las políticas y gestionar la aceptación del mercado, o si el mercado debe determinar el ritmo del desarrollo tecnológico. Otra preocupación es dónde debe centrarse esta tecnología menos contaminante, si debe hacerlo en el producto (privilegiando el método de la evaluación del ciclo vital para reducir los desechos), en el proceso productivo a nivel de la industria, o en ambos (OCDE, 1994a y b y Berkhout, 1996). Ecotec (1992) señala que un problema sistemático en la adopción de tecnologías menos contaminantes ha sido que la demanda ha carecido del ímpetu legislativo para atraer las innovaciones ambientales, mientras que la oferta ha sido demasiado fragmentada para impulsar nuevas tecnologías en el mercado. Es claro que el papel del gobierno será decisivo para superar este obstáculo (OCDE, 1995), puesto que el proceso de ecologización empresarial ha demostrado ser lento y sigue existiendo poca concentración y coherencia entre las empresas ambientales (Irwin y Hooper, 1992).

Cualquiera que sea la evolución del sector de tecnología menos contaminante en las economías desarrolladas, la clave para reducir los desechos y la contaminación a escala mundial (evitando así cualquier consecuencia por desplazamiento) es el apoyo intergubernamental como los programas de asistencia bilateral, la evaluación de ciclos vitales y la formación de capacidades a fin de que las empresas de las economías en desarrollo puedan asociarse con el sector privado y aplicar estrategias de gestión ambiental eficaces (Almeida, 1993 y Luken y Freij, 1996). Corresponde a las organizaciones internacionales como el Banco Mundial y la ONUDI promover estas posibilidades de

inversión y asociación en los sectores industriales y entre las ecoindustrias nacionales, para reducir la brecha tecnológica entre el Norte y el Sur.

A medida que la relación medio ambiente-industria avanza de una ecoindustria centrada en tecnologías de última etapa hacia el desarrollo y las aplicaciones de una tecnología menos contaminante, se apreciará que esta tecnología no es en sí misma una panacea para la contaminación industrial. Se requiere un cambio más fundamental en términos de uso de la energía y de tecnologías básicas para la producción, el transporte y el consumo a fin de impulsar la meta del desarrollo sustentable (Kemp, 1994). Es la próxima etapa de la I&D, la "próxima generación" (OCDE, 1995), que ya está en camino y que indudablemente dictará las relaciones entre medio ambiente e industria y entre industria y comercio para el año 2025. Por ello, los pronósticos sobre el desarrollo de la ecoindustria en el próximo mi-

lenio pueden ser mal interpretados. En vez de la ecoindustria que conocemos actualmente, lo probable es que haya profundos cambios en el uso de la energía, las estrategias productivas y las modalidades de consumo que plantearán problemas ambientales distintos y que demandarán enfoques y políticas muy diversos. Para que las industrias europeas sean conscientes de estos rápidos cambios y permanezcan competitivas en el mercado mundial, el sector público y el privado tendrán que invertir gruesas sumas en I&D. El ejemplo alemán del aumento del gasto público en investigación y desarrollo ambiental, de 1% de toda la I&D en 1975 (51 200 millones de ECU) a 3.1% en 1985 (309 300 millones de ECU), mayor que todos los demás países europeos juntos (Comisión Europea, 1989), indica el nivel de inversión en I&D que se requerirá para garantizar la competitividad europea en la ecoindustria.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Almeida, C. (1993): *Development and Transfer of Environmentally Sound Technologies in Manufacturing: A Survey*, Discussion paper, N° 58, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Berkhout, F. (1996): *Integrated environmental policy and industrial competitiveness*, trabajo presentado al *Workshop on Competitiveness and Environmental Policy*, Cambridge, Reino Unido, octubre.
- Birdsall, N. y D. Wheeler (1993): *Trade policy and industrial pollution in Latin America: Where are the pollution havens?*, *Journal of Environment and Development*, vol. 2, N° 1.
- Bisang, R. y M. Chidiak (1995): *Apertura económica, reestructuración productiva y medio ambiente: la siderurgia argentina en los '90*, Documentos de trabajo, N° 19, Buenos Aires, Centro de Investigaciones para la Transformación (CENIT).
- Bustamante, M.I. y S. Torres (1990): *Elementos para una política ambiental eficaz*, *Revista de la CEPAL*, N° 41, LC/G.1631-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CFI (Corporación Financiera Internacional) (1992): *Investing in the Environment Business Opportunities in Developing Countries*, Washington, D.C.
- Cleaner Production* (1995): *The Newsletter of the UNEP IE Cleaner Production Network*, N° 9, primavera septentrional.
- CNUMAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1991): *Global Climate Change: The Role of Technology Transfer*, Londres, Touche Ross.
- Comisión Europea (1988): *The emerging industries*, *Panorama of EC Industry*, 1989, Luxemburgo, Office for Official Publications of European Community.
- _____ (1989): *The environmental services industry*, *Panorama of EC Industry*, 1990, Luxemburgo, Office for Official Publications of European Community.
- _____ (1993): *Eco-industries in the EC*, *Panorama of EC Industry*, 1994, Luxemburgo, Office for Official Publications of European Community.
- _____ (1994b): *The Environment—At the Heart of European Research and Development*, Bruselas.
- Congreso de los Estados Unidos, Oficina de Evaluación Tecnológica (1994): *Industry, Technology, and the Environment Competitive Challenges and Business Opportunities*, Washington, D.C.
- Cramer, J. y W.C. Zegveld (1991): *The future role of technology in environmental management*, *Futures*, vol. 23, N° 5, Guildford, Reino Unido, Butterworth Scientific Limited.
- Durán de la Fuente, H. (1991): *Contaminación industrial y urbana: opciones de política*, *Revista de la CEPAL*, N° 44, LC/G.1667-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ecotec Research and Consulting Ltd. (1992): *The development of cleaner technologies: A strategic overview*, *Business Strategy and the Environment*, vol. 1, N° 2, Londres.
- _____ (1994): *The U.K. Environmental Industry: Succeeding in the Changing Global Market*, Londres.
- Estados Unidos, Departamento de Comercio (1994a): *Mexico: Environmental Technologies: Export Market Plan* (Trade Promotion Coordinating Committee: Environmental Trade Working Group), Washington, D.C.
- _____ (1994b): *Latin America environmental initiative* (Trade Promotion Coordinating Committee: Environmental Trade Working Group), Washington, D.C.
- Estados Unidos, Comisión de Comercio Internacional (1995): *Global Competitiveness of US Environmental Technology Industry: Municipal and Industrial Water and Wastewater*, Washington, D.C.
- _____ (1996): *Global Competitiveness of US Environmental Technology Industry. Air Pollution Prevention and Control*, Washington, D.C.
- Faure, M.G. (1995): *Enforcement Issues for Environmental Legislation in Developing Countries*, Working paper, N° 19, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Nuevas Tecnologías.

- Fouillard, A. (1992): *Emerging Trends and Issues in Canada's Environmental Industry*, Working paper, N° 8, Ontario, Canadá, National Round Table on the Environment and the Economy.
- Gastón, C. y M. Santiago (1996): Defining and measuring the environmental industry: Concept and approach, OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- Georg, S., U. Jorgensen e I. Ropke (1990): Clean technology: Innovation and environmental regulation, trabajo presentado a la *Conference on Environmental Cooperation and Policy in the Single European Market*, Venecia, Italia, abril.
- Gligo, N. (1995): Situación y perspectivas ambientales en América Latina y el Caribe, *Revista de la CEPAL*, N° 55, LC/G.1858-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hesselberg, J. y H.M. Knutsen (1994): *Location of Population-Intensive Industry in a North/South Perspective: Review of Literature F.I.L.*, Working paper, N° 1, Oslo, University of Oslo.
- Higgins, J. (1996): Categorisation of the environmental industry: A Canadian View, OCDE, *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- Irwin, A. y P. D. Hooper (1992): Clean technology, successful innovation and the greening of industry: A case-study analysis, *Business Strategy and the Environment*, vol. 1, N° 2.
- Jackson, T. (1992): *Towards Clean Production: Concepts and Principles for Guiding Technological Choice Towards Sustainable Development*, Working paper, Estocolmo, Stockholm Environment Institute.
- Karliner, J. (1994): The environment industry: Profiting from pollution, *The Ecologist*, vol. 24, N° 2.
- Kemp, R. (1994): Technology and the transition to environmental sustainability: The problem of technological regime shifts, *Futures*, vol. 26, N° 10, Guildford, Reino Unido, Butterworth Scientific Limited.
- Leonard, H. J. (1984): *Are the Environmental Regulations Driving US Industry Overseas?*, Washington, D.C., The Conservation Foundation.
- _____ (1988): *Pollution and the Struggle for the World Product*, Nueva York, Cambridge University Press.
- López, R. (1992): The environment as a factor of production: The economic growth and trade policy linkages, P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank discussion paper, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- López, A. y M. Chidiak (1995): *Reestructuración productiva y gestión ambiental en la petroquímica argentina*, Documentos de trabajo, N° 18, Buenos Aires, CENIT.
- Low, P. (1992): Trade measures and environmental quality: The implications for Mexico's exports, P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank discussion paper, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Luken, R. y A.C. Freij (1996): Cleaner industrial production in developing countries: Market opportunities for developed countries and potential cost savings for developing countries, OCDE, *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- Malaman, R. (1996): The Italian environment industry. OCDE. *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París, pp. 105-139.
- Munasinghe, M. y W. Cruz (1995): *Economywide Policies and the Environment: Lessons from Experience*, World Bank environment paper, N° 10, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Nadal, A. (1995): *Technology, Trade and NAFTA's Environmental Regime*, Working paper, N° 15, Maastricht, Países Bajos, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto de Nuevas Tecnologías.
- Noble, D. (1996): Redefining the environmental industry, OCDE, *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- OCDE (1990): *Pollution Control and Abatement Expenditure in OECD Countries: A Statistical Compendium*, París.
- _____ (1992a): *The OECD Environment Industry: Situation, Prospects and Government Policies*, París.
- _____ (1992b): *Technology and Environment: Trade Issues in the Transfer of Clean Technologies*, París.
- _____ (1992c): *Government Policy Options to Encourage Cleaner Production and Products in the 1990's*, París.
- _____ (1993a): *Pollution Abatement and Control Expenditure in OECD countries*, París.
- _____ (1993b): *Technologies for Cleaner Production and Products: Towards Technological Revolution for Sustainable Development. Report on the OECD Programme on Technology and the Environment 1990-1993*, París.
- _____ (1994a): *Supply Side Policies to Augment Government Support for Promoting Cleaner Technologies*, París.
- _____ (1994b): *Reducing Environmental Pollution: Looking Back, Thinking Ahead*, París.
- _____ (1995): *Technologies for Cleaner Production and Products: Towards Technological Transformation for Sustainable Development*, París.
- _____ (1996a): *The Global Environmental Goods and Services Industry*, París.
- _____ (1996b): *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- _____ (1996c): *Integrating Environment and Economy: Progress in the 1990's*, París.
- _____ (1996d): *Environmental Performance in OECD Countries: Progress in the 1990's*, París.
- Porter, M.E. y C. Van der Linde (1995): Toward a new conception of the environment-competitiveness relationship, *The Journal of Economic Perspective*, vol. 9, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Rajagopal, R. (1992): Clean technology development -The ultimate solution?, *Norwegian Journal of Geography*, N° 46.
- Sánchez Albavera, F. (1993): El actual debate sobre los recursos naturales, *Revista de la CEPAL*, N° 51, LC/G.1792-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Stafford, H. A. (1985): Environmental protection and industrial location, *Annals of the Association of American Geographers*, vol. 75, N° 2, Washington, D.C., Association of American Geographers.
- Sunkel, O. (1980): Introducción, en O. Sunkel y N. Gligo (comp.), *Estilos de desarrollo y medio ambiente en la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, pp. 50-64.
- Sutter, H.P. (1989): An integrated approach to low waste technology, *International Journal of Clean Technologies*, N° 1.
- Tolba, M.K. (1980): Los actuales estilos de desarrollo y los problemas del medio ambiente, *Revista de la CEPAL* N° 12, E/CEPAL/G.1130, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- UNCTAD (1993): *The Role of Technology in Environmentally -Motivated Structural Change and the Implications for International Trade*, Ginebra.
- _____ (1994): *Report of the Workshop on the Transfer and Development of Environmentally Sound Technologies (ESTs)*, Ginebra.
- USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional) (1995): *Mexico's Environmental Markets*, Washington, D.C., Office of Energy, Environment and technology.
- Vickery, G. y M. Iarrera (1996): Summary of the Environment Industry Expert Meeting, Washington, 13-14 October 1994,

- OCDE, *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- Walter, J. y J. Horbach (1996): The German environment industry. Present structure and development, OCDE, *The Environment Industry: The Washington Meeting*, París.
- Wheeler, D. y P. Martin (1992): Prices, policies and the international diffusion of clean technology: The case of wood pulp production, P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank discussion paper, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.

La evolución del papel *del Estado en la regulación* del transporte terrestre

Ian Thomson

*Unidad de Transporte,
División de Comercio
Internacional,
Transporte y
Financiamiento,
CEPAL.*

Desde hace casi veinte años el sector transporte terrestre de varios países latinoamericanos ha experimentado cambios institucionales muy significativos, tanto con la participación del sector privado como con la flexibilización de la reglamentación económica, originando nuevas necesidades de regulación del mercado en general y de las entidades productoras en particular. Los cambios más importantes se dieron en el transporte ferroviario y autobusero, y en la infraestructura para el transporte carretero. Dentro de la región, tuvieron lugar primero en Chile y revirtieron el anterior predominio de la intervención estatal como parte de un modelo de desarrollo que había comenzado a agotarse. Tras los procesos de privatización, la empresa privada concesionaria de un ferrocarril o una carretera puede ejercer algunos poderes anticompetitivos, no sólo discriminando injustificadamente entre los usuarios de sus servicios sino también desincentivando la producción económica o desviando el transporte a otro medio de un costo real superior. Conviene entonces que los contratos de concesión restrinjan las posibilidades de que el concesionario aproveche dichos poderes en su propio beneficio y en contra de los intereses de la comunidad, y que a la vez mantengan los incentivos para que eleve su eficiencia. La desreglamentación de un mercado podría llevar a que un operador dominante, o un grupo de operadores, use su influencia o capacidad financiera para eliminar la competencia, lo que las leyes antimonopolios deberían poder impedir. Sin embargo, a veces éstas deben reforzarse, por ejemplo, con la facultad de aplicar a los infractores medidas punitivas o disuasivas. Además, en el transporte colectivo de ciudades grandes la desreglamentación puede conducir a costos sociales innecesarios, como externalidades relacionadas con la congestión o la contaminación atmosférica. En este caso, la licitación de las concesiones de explotación de los servicios podría ser la solución más indicada. Las concesiones de corta duración favorecen la competitividad del mercado, mientras que las más largas impulsan a los concesionarios a invertir en la actividad. Un sistema óptimo de concesiones podría involucrar el concepto de *leasing* de instalaciones fijas y de equipo rodante de larga vida.

I

El transporte terrestre en América Latina en los últimos veinte años

1. El sector privado toma las riendas en el transporte ferroviario

Es notable el cambio ocurrido entre fines de los años setenta y fines de los noventa en el ambiente institucional del transporte terrestre latinoamericano, sobre todo en cuanto a la distribución de las operaciones entre los sectores público y privado. En el caso del transporte ferroviario (cuadro 1) es probable que a fines del siglo solamente en países como Paraguay, Uruguay y Venezuela, donde el transporte ferroviario es de poca importancia, seguirá siendo el sector estatal el que opere los trenes. En el resto de la región, las vías férreas continuarán siendo de propiedad del Estado, pero la operación ferroviaria estará en manos de concesionarios privados. En el mundo hay ya dos países donde todos los trenes de las redes principales corren por cuenta de empresas privadas, y uno de ellos es sudamericano: Bolivia.¹ Incluso en países como Brasil, tradicionalmente inclinados a la intervención estatal en las operaciones de transporte, los ferrocarriles se concesionan.

Hace veinte años, lo típico era que en los países latinoamericanos existiera un ferrocarril fuertemente subvencionado, de propiedad estatal, cuyos objetivos empresariales no solían expresarse en términos muy explícitos y que eran interpretados de tal forma que premiaban el bienestar social a costo de las utilidades comerciales, con lo cual a veces la fijación de las tarifas ni siquiera tenía como finalidad aproximarlas al costo de operar el servicio.

A modo de ejemplo, los fletes de la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos se definieron en función de la "capacidad contributiva de los usuarios" o "el valor de los bienes transportados" (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1977). El uso de tales criterios en la fijación de los fletes ferroviarios contribuyó en muchos países del mundo, incluidos algunos latinoamericanos, a las dificultades financieras y la pérdida de mercado de los ferrocarriles. En compensación, Ferrocarriles Argentinos fue

¹ El otro es Gran Bretaña.

CUADRO 1

América Latina (11 países): Sector, público o privado, que opera el sistema ferroviario nacional, 1977 y 1997

	Sector ^a	
	1977	1997
Argentina	F	pb
Bolivia	F	P
Brasil	F	P
Colombia	F	SM ^c
Chile	F	SM ^c
Ecuador	F	F
México	F	SM ^c
Paraguay	F	F
Perú	F	F ^c
Uruguay	F	F
Venezuela	F	F

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de informaciones procedentes de diversos números de las publicaciones *Rieles*, *Realidad ferroviaria*, *International Railway Journal*, *Jane's World Railways*, y de entrevistas con gerentes de empresas ferroviarias de los países de la región.

^a F= operado por el gobierno federal o nacional. P= operado por empresas privadas. SM= sistema mixto.

^b Una línea todavía por darse en concesión.

^c Privatización anunciada o ya en camino.

favorecida con una serie de privilegios, como la exención del pago de los aranceles de importación y una subvención (que en 1977 ascendió a 210 millones de dólares), lo que habría desincentivado su administración eficiente.

2. Nunca fue lógico estatizar el transporte camionero, y era muy complicado reglamentarlo

El ferrocarril competía con un sector camionero que, en el ámbito económico, se encontraba efectivamente desreglamentado;² sin embargo, a lo menos en el caso

² En el presente trabajo, se usa el término desreglamentación para referirse a la eliminación de todos (o la gran mayoría de) los controles sobre las materias económicas relacionadas con la oferta de un servicio (tarifas, frecuencias, ingreso a la actividad, egreso, etc.). En algunas instancias, se sugiere la regulación de un mercado desreglamentado, lo que significa básicamente su ordenamiento a través de una planificación del servicio, manteniendo elementos de competencia entre los operadores, los que determinarían las características económicas de sus servicios dentro de un marco regulatorio determinado por las autoridades.

argentino, esta situación no se dio por convicción, sino por la dificultad de llevar la desreglamentación a la práctica (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, 1977, pp.46 y 171). La Ley N° 12.346 facultó la regulación y control sobre el transporte carretero de cargas, pero no fue factible aplicar los artículos correspondientes; en otros países hubo intentos de controlar los fletes camioneros, pero siempre resultó imposible.

Los casos de operación estatal del transporte camionero, en economías de mercado son sumamente raros. Por razones básicamente ideológicas, se formaron empresas camioneras estatales en el Reino Unido a fines de los años cuarenta, y en Bolivia a mediados de los ochenta, pero sin que hubiera justificación económica alguna, y sin que las empresas existentes estuviesen amenazadas de una insolvencia que aconsejara un rescate gubernamental.

Así, los cambios institucionales que han transformado el transporte terrestre en los últimos veinte años han tocado muy poco al sector camionero, que ya era operado privadamente y estaba bastante desreglamentado, excepto en lo que se refiere al transporte internacional.

3. En el transporte urbano, también manos privadas al volante

En lo que hace a los autobuses urbanos en las capitales u otros centros importantes, entre 1977 y 1997 sólo en Quito se desafió la tendencia general a la sustitución de la operación pública por la privada. En el Distrito Federal de México, el servicio fue estatizado y luego devuelto al sector privado. Hace veinte años, en ciudades importantes como Arequipa, Brasilia, Río de Janeiro, São Paulo, Recife, Lima, Mendoza y Caracas, una parte importante de los servicios de autobuses era proporcionada por empresas de propiedad pública, normalmente municipales, pero a veces provinciales o nacionales.

4. En el transporte autobusero interurbano nunca fue significativa la operación estatal

Por otra parte, han sido pocos los casos de participación de empresas públicas en el transporte caminero no urbano de personas. Solamente en Cuba ha sido importante la operación estatal de esa categoría de transporte. Sin embargo, aunque el transporte autobusero interurbano no ha sufrido cambios de propiedad, en lo que se refiere a la reglamentación ha experimentado reajustes fundamentales en algunos países.

CUADRO 2

**América Latina (algunas ciudades):
Propiedad privada, municipal o federal/
nacional de empresas autobuseras,
1977 y 1997^a**

Ciudad	1977		1997	
	Mayor	Menor	Mayor	Menor
Buenos Aires	P	-	P	-
La Paz	P	-	P	-
São Paulo	P	M	P	-
Santafé de Bogotá	P	F/M	P	-
Quito	P	-	P	M
México, D.F.	P	F/M	P	F/M ^b
Asunción	P	-	P	-
Lima	P	F	P	-
Montevideo	P	-	P	-
Caracas	P	M	P	F

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de informaciones recopiladas de entrevistas con autoridades y empresarios y en distintos seminarios o encuentros organizados por la CEPAL, el Comité Técnico de los Congresos Latinoamericanos de Transporte Público y Urbano y entidades nacionales.

^a P= propiedad privada. M= propiedad municipal. F= propiedad federal o nacional.

En los casos de Santafé de Bogotá y del Distrito Federal de México, las empresas operadoras del sector público son distritales, pero el distrito corresponde al gobierno nacional.

^b Todas las empresas privatizadas al llegar a fines de año.

Vale aclarar que en 1977 los gobiernos sí participaban del transporte interurbano de pasajeros, por las vías férreas y aéreas. Muchas de las aerolíneas nacionales, tales como Aeroperú, Lan Chile, Lloyd Aéreo Boliviano, VASP, VIASA, etc., eran de propiedad de los gobiernos nacionales o provinciales; ahora están todas en manos privadas (sin considerar el caso de la empresa Iberia, perteneciente al gobierno español, que sigue manteniendo una participación en algunas); y los ferrocarriles estatales de casi todos los países de la región ofrecían servicios interurbanos para pasajeros. Pero en 1997, salvo en casos contados (sur de Chile, Cusco-Carillanca y la Provincia de Buenos Aires) esos trenes ya no corrían, o tenían escasa o nula significación. Los directores de los ferrocarriles privatizados han mostrado muy poco entusiasmo por operar trenes de pasajeros, salvo en el caso del Ferrocarril Oriental boliviano.

5. Los gobiernos intervinieron en el transporte autobusero interurbano y urbano, mediante la regulación

En 1977, las empresas privadas dedicadas al transporte de pasajeros, tanto urbano como interurbano, esta-

ban sujetas a una fuerte reglamentación estatal; sus tarifas se aprobaban en los gabinetes ministeriales y la capacidad y/o frecuencias se controlaban. Sobre todo fuera de las áreas urbanas, las empresas básicamente asumían el papel de contratistas, o sea, de operadoras de servicios definidos por las autoridades, y tenían pocos incentivos para mejorar la calidad del transporte ofrecido o de desarrollar iniciativas en su comercialización. Un observador de esa época comentó que la reglamentación contemporánea impedía el ingreso de nuevos empresarios, inhibía la competencia, generaba pocos incentivos para mejorar el servicio y actuaba en contra del uso eficiente de los escasos recursos disponibles en el sector (González Narváez, 1992).

En algunos países —Brasil, por ejemplo—, la reglamentación aún sigue congelada en las condiciones de hace 20 años. Incluso en 1990, refiriéndose al transporte interurbano autobusero en el Brasil, la CEPAL observaba que “Por lo menos desde el año 1945, ninguna empresa había perdido su autorización” para operar una línea (CEPAL, 1991). Desde 1990, el gobierno brasileño ha propuesto la desreglamentación, pero ha encontrado siempre la férrea resistencia de las empresas monopólicas —normalmente sólo una por ruta— y hasta ahora ha tenido que ceder.

6. La reglamentación tradicional y sus problemas

Generalmente, las empresas de propiedad estatal se han autorregulado, de conformidad con las disposiciones sobre seguridad, condiciones técnicas, principios tarifarios, etc., inscritas en los artículos legislativos que las habían creado. A veces, esto las ponía en desventaja frente a las empresas privadas activas en el mismo sector, las que no estaban obligadas a cumplir con las mismas normas o que no las cumplían porque el control o fiscalización era demasiado relajado (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios, 1972, p.176).

A las empresas autobuseras privadas se les aplicaba una serie de reglamentos dirigidos no solamente a materias técnicas o relacionadas con la seguridad, sino también al ámbito económico. Una preocupación implícita o explícita en dichos reglamentos era el temor de que las acciones naturales del mercado pudieran conducir a que algunos segmentos del mercado fuesen dejados desatendidos, o con servicios de una calidad inaceptable. Particularmente en el transporte de pasajeros, para tratar de asegurar el suministro de servicios adecuados los gobiernos licitaron concesiones u otorgaron permisos, que solían ser retenidos casi permanentemente por las mismas empresas. Luego,

con el fin de proteger a los usuarios de los poderes monopólicos que de esa manera habían creado, las autoridades impusieron sobre las empresas operadoras una serie de reglamentos sobre tarifas, frecuencias, transferencia de vehículos a otros servicios, etc.

En el caso particular del transporte interurbano de pasajeros, la imposición de restricciones sobre el número de empresas operadoras o las frecuencias en las distintas rutas hizo que, en momentos de alta demanda, los factores de ocupación ascendieran a los máximos factibles y muchos pasajeros potenciales simplemente no pudieron adquirir pasajes, al menos sin recurrir al mercado negro (CEPAL, 1991).

Cuando diferentes niveles de gobierno imponían sus respectivas normas reglamentarias, se daban incongruencias entre las de unos y otros; por ejemplo, las tarifas cobradas por los servicios correspondientes al gobierno nacional y por los paralelos administrados por un gobierno regional a veces diferían entre sí. Los intentos de resolver tales incongruencias llevaron a aplicar medidas también incoherentes, como prohibir que los servicios de jurisdicción federal, durante sus recorridos por una provincia, pudiesen transportar a pasajeros desde un punto a otro dentro de esa provincia, aunque se detuvieran en ambos.

Se observa que hubo una tendencia a fijar tarifas relativamente bajas, especialmente en el transporte urbano, con el fin de reducir los gastos de movilización de los sectores de menores ingresos y/o limitar los índices de inflación (CEPAL, 1992). Junto con la incertidumbre legal que rodeaba a muchas de las operaciones, esto trajo consigo varias consecuencias desafortunadas: por ejemplo, merma de las tasas de renovación de las flotas y coeficientes excesivos de ocupación de los buses (Thomson, 1994). El resultado fue un servicio de tarifa baja y de calidad también baja. Además, la situación propiciaba la creación de un ambiente de deshonestidades entre las autoridades fiscalizadoras y las empresas privadas. En un caso a lo menos, en la ciudad de Río de Janeiro, algunas empresas hicieron llegar a las primeras autoridades falsificados acerca de los volúmenes de pasajeros transportados, con el fin de que se les autorizasen tarifas más altas.

En casos importantes, los subsidios se concedieron no solamente a empresas del sector público, fomentando su ineficiencia, sino también a las privadas, a veces llevando a fugas financieras por distintos aprovechamientos de la situación para fines propios (CEPAL, 1992). Un análisis referente a los países desarrollados concluyó que cada dólar, o su equivalente, destinado a la subvención del transporte colectivo urbano, bene-

ficiaba a los usuarios sólo en 60 centavos; alrededor de 40 centavos del subsidio se perdía a través de sueldos más altos, la ocupación de un número excesivo de empleados, etc. (Bly, Webster y Pounds, 1980). A mediados de los años ochenta, el déficit anual de las empresas públicas de transporte colectivo en México y São Paulo ascendía a más de 150 millones de dólares, en cada caso (CEPAL, 1992).

7. Una situación que reclamaba reformas

La situación institucional del transporte terrestre había llegado a una etapa en que era oportuno un cambio fundamental, que ya se ha dado (o ha comenzado a darse) en países como Argentina, Bolivia, Chile, México y Perú. En otros las reformas están aún por llegar, atrasadas a veces debido a las trabas que imponen los inte-

reses favorecidos por las reglamentaciones, como las empresas de buses que operan líneas cuyas concesiones nunca parecen abrirse a la competencia. En los países desarrollados, la reglamentación del transporte terrestre no era radicalmente diferente a la de América Latina, pero funcionaba mejor porque los mercados exhibían una relativa estabilidad, la burocracia era más eficiente y, además, en lo referente al transporte de pasajeros, porque era menor la importancia del transporte público frente al privado.

La reforma surgió en diferentes países, con mucha independencia entre un caso y otro. Entre los países desarrollados, destacan las innovaciones en los Estados Unidos y Gran Bretaña. Además, en Nueva Zelanda se hicieron cambios interesantes. En América Latina, Chile ocupó una posición de vanguardia. De todas estas experiencias hay mucho que aprender.

II

El ascenso y descenso de la intervención estatal

1. La intervención estatal creciente

Mucho antes de la segunda guerra mundial, y con escasas excepciones, en el mundo entero se tendió a una creciente participación del Estado en el sector transportes, como operador o como reglamentador de las actividades de las empresas del sector. La participación del Estado como operador fue motivada inicialmente, en la mayoría de los casos, por la insolvencia de las empresas ferroviarias, tranviarias y otras, a raíz de factores como: i) los cambios tecnológicos en el transporte automotor y las carreteras; ii) el aumento de los ingresos (que fomentó la adquisición de vehículos particulares y redujo la demanda de medios colectivos), y iii) la dispersión en el uso del suelo (que restó competitividad a los medios tradicionales, obligados a transitar por vías fijas). Además, en algunos países, como Argentina o el Reino Unido, fue la ideología política la que condujo a la operación estatal.

Normalmente, la reglamentación estatal antecede a la operación por parte del Estado, empezando, en el caso del transporte terrestre mecanizado, con los ferrocarriles y los tranvías. En el caso de las empresas de tranvías estaba clara la necesidad de regulación en el

área de la seguridad, por su uso compartido de las vías públicas con otros vehículos y con los peatones. Sin embargo, ya en el siglo pasado algunas autoridades municipales, preocupadas por la posición monopólica de las empresas —como las de Bogotá o Buenos Aires— impusieron sobre éstas un control tarifario o distintas medidas destinadas a garantizar la calidad del servicio a los usuarios (Jaramillo y Parías, 1995; Scobie, 1977). En años posteriores, el control tarifario demasiado rígido contribuyó muy significativamente a la estatización o municipalización de las empresas de tranvías (CEPAL, 1994).

2. La reglamentación llegó temprano a los ferrocarriles

La llegada de los ferrocarriles mejoró de manera muy importante la accesibilidad de las personas a los lugares donde quisieran ir y redujo considerablemente los costos del transporte de bienes. Aunque las empresas ferroviarias cobraban tarifas monopólicas, los precios del transporte ferroviario todavía eran inferiores a los que regían antes, de modo que en los primeros días la regulación no se orientó hacia las materias económi-

cas. Luego se empezó a olvidar cómo era el mundo antes del arribo de las empresas ferroviarias y a tomar conciencia de que a veces éstas actuaban de manera monopólica o discriminatoria, lo que motivó la aplicación de una reglamentación económica. Esto ocurrió a nivel nacional en los Estados Unidos en 1887, con el establecimiento de la Comisión interestatal de comercio, cuyos poderes se ampliaron en 1935 al transporte carretero de pasajeros y de carga; esta ampliación se debió en parte a la influencia de las empresas ferroviarias, que presionaron para que el transporte camionero no tuviera mayores libertades comerciales que ellas. En el Reino Unido, el Parlamento comenzó a interesarse en la reglamentación de los ferrocarriles mucho antes, en 1835, y al llegar a 1914 éstos probablemente eran la actividad económica más reglamentada en ese país (Dyos y Aldcroft, 1969).

3. Como se desreglamentó en los Estados Unidos

Sólo en el último cuarto del siglo XX se hizo un intento serio de desreglamentar el sector transporte en los Estados Unidos, a través de leyes como la Ley de revigorización y reforma regulatoria de los ferrocarriles (en 1976), que flexibilizó la fijación de fletes, y la Ley de desreglamentación aérea (en 1978), que puso en marcha un programa de liberalización de las tarifas y del ingreso a la actividad. Luego, en 1980, la conocida Ley de Staggers concedió mayor libertad de acción a las empresas ferroviarias y la Ley de reforma de los transportadores motorizados flexibilizó algo la fijación de tarifas y el ingreso a la actividad en el transporte carretero de carga. Cuatro años después se aprobó la Ley de reforma regulatoria autobusera, que hizo lo mismo en el caso del transporte interurbano por buses (*Transportation Quarterly*, 1985).

Button (1990) clasifica la reglamentación estadounidense en tres categorías: i) la económica (sobre tarifas, niveles de producción, número de productores, etc.); ii) la social (sobre seguridad, protección del consumidor, etc.), y iii) la antimonopolios. Considera que la desregulación ha estado relacionada formalmente sólo con la primera de estas categorías, aunque también ha habido algunas reinterpretaciones de la tercera que han desembocado en una desreglamentación parcial de hecho. (Cabe observar que el sistema de clasificación de Button es algo inusual, y, de hecho, cada una de las tres categorías comprende materias frecuentemente consideradas como pertenecientes al dominio de la economía).

Los argumentos de los economistas que cuantificaron el alto costo de la reglamentación constituyeron una motivación importante a favor de la desregulación. En algunos casos, pudieron comparar una actividad desreglamentada —por ejemplo, la aviación comercial en algunos estados grandes— con otra donde regía la reglamentación. Además, hubo sugerencias de que la regulación tendía a beneficiar a las empresas ya establecidas o a los propios reguladores (Button, 1990). La teoría de los mercados potencialmente abiertos (*contestable markets*) enseñó que el libre acceso a un mercado pudo hacer que un oferente dominante actuara como si realmente tuviera que enfrentar competencia, aunque ésta fuera potencial más que real.³ Otro factor que fomentó una consideración cada vez más seria de la posibilidad de desreglamentar fue un menor dinamismo en la economía, y las sugerencias de que el crecimiento se vería impulsado por una economía en que existieran mayores incentivos. Los proponentes de la desregulación pudieron afirmar que los casos anteriores en que se había desreglamentado (por ejemplo, el del transporte camionero británico y el de diferentes subsectores en algunos estados estadounidenses) habían sido generalmente exitosos.

4. La desreglamentación y privatización británicas

En el Reino Unido, la desreglamentación en el sector transporte tomó más tiempo que en los Estados Unidos, aunque hubo una concentración marcada de actividades en el área bajo el gobierno conservador, entre 1980 y 1996. En Gran Bretaña, el proceso involucró también la desestatización de los servicios de buses urbanos e interurbanos y del sistema ferroviario (además de los puertos y la aviación comercial). En los Estados Unidos, el sistema ferroviario nunca estuvo en manos estatales (salvo, transitoriamente, durante el rescate del Penn Central); tampoco los buses interurbanos; los urbanos siguen perteneciendo en muchos casos al sector gubernamental.

El transporte camionero británico se había dejado bastante desreglamentado en 1968, por un gobierno socialista; sin embargo, el primer paso definitivo hacia una desreglamentación general sólo se dio en

³ Button menciona que una consecuencia de la desregulación de la aviación civil fue la reducción de las tarifas en rutas principales, y el alza en rutas de menor volumen sin competencia. Es decir, en la práctica, la vigencia total de la teoría de los mercados potencialmente abiertos permanece, en algunas instancias, por verificarse.

1980, con la aprobación de una ley que liberalizó el transporte autobusero no urbano y promovió la privatización de las empresas operadoras públicas que participaban en el área. A mediados del mismo decenio se aplicaron medidas comparables en el transporte autobusero urbano no londinense. En Londres, se privatizaron las empresas de buses pero, más que liberalizar la oferta, se introdujo un esquema regulado que incluía la licitación de los recorridos.⁴ En lo que al transporte terrestre se refiere, el proceso se completó con la privatización de los ferrocarriles entre 1994 y 1997.

El gobierno laborista que asumió el control político en este último año no ha mostrado interés en volver a estatizar los ferrocarriles, aunque sí pretende reforzar la regulación de las empresas, o usar la amenaza de una mayor regulación como mecanismo para fomentar una mayor preocupación por la calidad del servicio ofrecido al público o el aumento de las inversiones (recuadro 1). Tampoco piensa reestatizar el sector autobusero, pero sí regular los servicios operados.

Recuadro 1

LA POSIBILIDAD DE MÁS REGULACIÓN COMO ESTÍMULO AL COMPORTAMIENTO COMPETITIVO DE EMPRESAS EXISTENTES EN MERCADOS MONOPÓLICOS

La teoría de los mercados potencialmente abiertos se desarrolló y se aplica en el contexto del posible ingreso de nuevos competidores como estímulo al comportamiento competitivo de las empresas existentes que ejercen poderes monopolísticos. Sin embargo, el mismo comportamiento puede inducirse por la amenaza de una mayor regulación. Los casos de ese tipo de reacción incluirían la política tarifaria del North Eastern Railway inglés en el siglo pasado, una rebaja de tarifas (tras un alza que el Ministro del sector consideró injustificada) declarada por la agrupación de autobuseros urbanos de Santiago de Chile a principios de los años noventa, y los planes de inversión de algunas de las empresas ferroviarias británicas recientemente privatizadas, al asumir un gobierno laborista a mediados de 1997.

⁴ Inicialmente, se pretendió desreglamentar también en Londres. Luego, hubo un intercambio de opiniones e informes sobre la materia entre el Presidente del Directorio de la empresa estatal London Transport y la Unidad de Transporte de la CEPAL, que recomendó no desreglamentar en ciudades grandes, como Londres. No sabemos hasta qué punto influyeron las recomendaciones de la CEPAL en el cambio de política.

5. En otros países desarrollados no pasa mucho

Se observa en otros países europeos una cierta incompreensión de la lógica inherente a la desreglamentación y las privatizaciones británicas, a pesar de que ellas parecen haber sido generalmente exitosas. En la Europa continental se da mayor importancia a materias como la integración de la red de transportes, y se estima que los objetivos globales del Estado en el área del transporte se pueden lograr más eficazmente si el propio Estado opera el sistema. En cuanto a los puertos, mientras en el Reino Unido se adopta el balance financiero como marco de análisis, al otro lado del Canal de la Mancha la contribución al desarrollo de las zonas en que ellos están ubicados recibe una mayor atención. En los países europeos continentales, los cambios que sí han ocurrido provienen principalmente de decisiones tomadas arriba, es decir, a nivel de la Unión Europea más que a nivel de los gobiernos de cada país. La experiencia angloestadounidense se comenta mucho, pero ha orientado poco las políticas de otros países desarrollados.

Una excepción destacada es la también anglosajona Nueva Zelandia, donde el proceso privatizador y desreglamentador muestra mucha similitud con el caso británico. Hasta las mismas empresas privadas han adquirido concesiones en ambos países: por ejemplo, la estadounidense Wisconsin Central en el transporte ferroviario de carga y la británica Stagecoach en el ámbito de los buses urbanos.

6. En América Latina, la desreglamentación comenzó en Chile

A mediados de los años setenta, en Chile se efectuó una reforma fundamental de la economía, que comprendió una liberalización bastante completa de las actividades económicas, incluida la de transporte. El transporte camionero se desreglamentó primero, en 1975, mediante la aplicación de una ley antimonopólica. (El gobierno anterior había controlado tanto la importación de camiones, concediendo un virtual monopolio a una marca española, como el ingreso a la actividad y el valor de los fletes.) Luego, entre 1977 y 1979, se liberalizó el ingreso, el egreso y las tarifas del transporte autobusero interurbano. Después, mediante un proceso que solamente se completó en 1987, se hizo lo mismo en el ámbito urbano (CEPAL, 1987).

Los promotores de esa desreglamentación chilena no fueron, en general, los técnicos o profesionales en el área de los transportes, sino los economistas gene-

rales seguidores de la escuela de Chicago, quienes suelen considerar indiscriminadamente muchos sectores de la economía. En una ocasión, el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones, un general de la Fuerza Aérea de Chile, trató de mantener elementos de control cuantitativo sobre la flota de buses que operaba en Santiago, pero prevaleció la opinión contraria del Ministro de Hacienda, un ingeniero de ideas económicas neoliberales del modelo de Chicago (Thomson, 1992).

Cabe mencionar que, como parte de la desreglamentación en Chile, se hicieron intentos serios de maximizar la eficiencia del mercado, por ejemplo, a través de distintas medidas orientadas a brindar a los usuarios de los buses la información necesaria para elegir racionalmente entre los diferentes servicios ofrecidos, a defender los derechos de los usuarios, y a promover una conducta responsable de las empresas operadoras (a través del cobro de multas altas por extravío de equipaje en buses interurbanos, la consideración del pasaje como un contrato legal entre el transportador y el pasajero, etc.).

La experiencia chilena de desreglamentación del transporte fue bastante criticada en otros países de la región, con razón en algunos casos y sin ella en otros. (El hecho de que las reformas fueran introducidas bajo un gobierno militar seguramente habrá contribuido a la cantidad de voces en contra). En el transporte de carga, las reformas chilenas no dieron por resultado una institucionalidad muy diferente a la de otros países de la región; sin embargo, en el transporte interurbano de pasajeros, durante varios años ni la política adoptada por Chile ni la situación resultante tuvieron contraparte en algún otro país de la región. Aunque criticado en el extranjero, especialmente por los empresarios de países donde todavía les beneficiaba una legislación reglamentadora, cabe poca duda de que la nueva política chilena fue en general exitosa, llevando a servicios muy competitivos y eficientes. Las empresas operan de manera rentable y los usuarios pueden elegir entre calidades diferentes de servicios, cuyo nivel general es muy bueno, a tarifas también fluctuantes y en general inferiores a las cobradas en otros países analizados por la CEPAL a principios del presente decenio (CEPAL, 1991).

Además, en casi todas las ciudades chilenas se puede considerar exitosa la desreglamentación, aunque en los mayores centros urbanos, especialmente en Santiago, provocó una serie de problemas relacionados con el valor de las tarifas, la congestión y la contaminación del aire. Por el lado positivo, la cobertura del servicio ha mejorado notablemente. Las razones del me-

nor éxito de la desreglamentación en ciudades grandes han sido evaluadas por la CEPAL en otras oportunidades (por ejemplo, véase Thomson, 1993). Aunque en los años noventa el gobierno del país ha implantado en Santiago una reglamentación bastante diferente de la de quince años antes, es significativo que no se hayan introducido modificaciones importantes en la institucionalidad económica del transporte colectivo interurbano o en el urbano de otras ciudades.

7. La desreglamentación atraviesa fronteras, pero pocas

El único otro país que ha adoptado un esquema de desreglamentación tan completo como el chileno es el Perú, donde en la práctica las medidas tuvieron un alcance aún mayor, pues se autorizó la importación de vehículos usados, muchos de los cuales, traídos desde países asiáticos, fueron adquiridos por pequeños empresarios y puestos en servicio en Lima u otras ciudades. Por lo demás, el uso para el transporte colectivo de vehículos de un tamaño intermedio entre un automóvil y un bus pequeño, que quedó prohibido en Chile, no tiene restricciones similares en el Perú, donde se han multiplicado los vehículos conocidos como *Combi* (por el furgón para personas de la marca Volkswagen).

El Decreto Legislativo N° 640, del 25 de junio de 1991, que eliminó "todos los obstáculos administrativos y legales que impidiesen el libre acceso de nuevos concesionarios ..." fue aplicado al transporte interurbano, donde en algunas rutas la inadecuada fiscalización de la condición mecánica de las unidades o las deficiencias de las regulaciones de seguridad condujeron, en 1997, a la decisión de congelar transitoriamente el parque de vehículos. Posteriormente, durante el mismo año un proyecto de Decreto Supremo, entre sus considerandos, señala que "el servicio público de transporte terrestre interprovincial de pasajeros por carretera en ómnibus se encuentra en estado de emergencia", por los altos índices de accidentes y otros factores (CIDATT, 1997). El nuevo proyecto propone el restablecimiento de un sistema de concesiones.

En Lima, las municipalidades otorgan concesiones para operar recorridos de transporte colectivo, pero sin tener el propósito de limitar el parque de vehículos. De todos modos, muchas unidades operan sin concesiones. Se considera que en Lima Metropolitana, a mediados de 1997, funcionaban alrededor de 55 000 vehículos de transporte colectivo. Ya hay mucho interés a nivel metropolitano y municipal en la posibilidad de reordenar y racionalizar la red de rutas de transporte colectivo.

En Argentina, en 1992, se desreglamentó el transporte automotor interprovincial de pasajeros, con resultados que no fueron evaluados de una manera general hasta fines de 1997. Las empresas operadoras se quejan de baja rentabilidad, pero los usuarios podrían estar satisfechos con la nueva situación. Como suele ocurrir cuando se desreglamenta un servicio de transporte autobusero, la oferta ha aumentado más que la demanda y los coeficientes de ocupación han bajado (cuadro 3). Siempre que la situación así creada no sea de desequilibrio, seguramente será preferida por los usuarios a la anterior.

La situación sólo podrá perdurar si los costos de explotación se hubiesen reducido a partir de la puesta en marcha de la reglamentación, permitiendo a las empresas obtener utilidades adecuadas a tasas de ocu-

pación inferiores a las de antes, o si las utilidades anteriores hubiesen sido excesivas. En Argentina, el transporte colectivo urbano, de jurisdicción tanto federal como provincial y municipal, sigue sin cambios importantes en cuanto a reglamentación.

En Bolivia, el transporte interurbano de pasajeros por buses se desreglamentó y hubo una significativa flexibilización reglamentaria en el ámbito urbano. Sin embargo, en América Latina, como en Europa, los casos de desreglamentación todavía constituyen excepciones a la norma general. Los chilenos se llaman a sí mismos los ingleses de América Latina; en lo que toca a la desreglamentación del transporte en Chile y Gran Bretaña, y al relativo escepticismo que ha despertado en muchos otros países latinoamericanos y en Europa continental, quizás tengan razón.

CUADRO 3

Argentina: Algunos indicadores del transporte autobusero de pasajeros interurbanos antes y después de la desreglamentación del servicio, 1990-1995

Año	Número de empresas ^a	Buses en servicio	Antigüedad media del parque	Coefficiente de ocupación
1990	152	2 597	5.8	S/i
1991	158	2 597	5.6	0.70
1992	160	2 844	5.3	0.62
1993	164	2 934	5.1	0.54
1994	165	3 278	4.4	0.50
1995	171	3 695	4.2	0.38

Fuente: *Compendio estadístico del transporte en la Argentina*. Secretaría de Obras Públicas y Transporte, Buenos Aires, 1996.

^a El número de empresas no pudo aumentar, salvo marginalmente, por una característica del tipo de desreglamentación adoptado.

8. La privatización marcha más rápido que la desreglamentación

En la privatización de los servicios de transporte el avance en muchos países de América Latina ha sido más notable. Al término del siglo XX, los únicos sistemas ferroviarios nacionales de la región que permanecerían en manos estatales serían los de países donde ese medio tiene poca importancia, como Paraguay y Venezuela (sin contar el caso peculiar de Cuba). Los únicos buses urbanos o interurbanos que seguirían siendo de propiedad pública serían los de algunas ciudades brasileñas, algunos trolebuses en Argentina y Ecuador, el Metrobus de Caracas, y algunos buses municipales en Quito (también sin tomar en cuenta el inusual caso cubano).

III

La regulación económica del transporte en la situación actual

Hoy nos encontramos cada vez más ante empresas privadas surgidas de la venta o concesión de empresas públicas que antes controlaban un mercado de transporte (caso A) y ante subsectores del área del transporte en que la reglamentación anteriormente impuesta sobre las operadoras privadas ha sido eliminada, o es considerada restrictiva y está a punto de ser reformada (caso B). El problema de regulación no es idéntico en uno y otro caso.

1. El caso A

a) *Las empresas con algunos poderes monopólicos*

En el caso A la empresa privada que se forma suele ubicarse en un mercado sobre el cual ejerce algunos poderes monopólicos. Conviene entonces disponer de instrumentos legales específicos para garantizar que no explote esos poderes en su propio beneficio y en contra de los intereses de la comunidad. La manipula-

ción de sus propios fletes podría hacer que una empresa ferroviaria internalizara para sí misma una proporción demasiado alta de los excedentes de sus clientes cautivos. Lo mismo puede suceder en el caso de una carretera cuya administración se concesiona a una empresa privada, a la cual se le permite el cobro de peajes.

Salvo en casos excepcionales, el poder monopólico de la empresa transportista está lejos de ser total, por la existencia de opciones de transporte menos atractivos para el cliente (por ejemplo, los camiones, que se presentan como una alternativa a los trenes, o las rutas alternativas a una carretera concesionada). Sin embargo, aunque los camiones puedan transportar también productos voluminosos, como los minerales, lo harían a costos superiores; y las rutas alternativas pocas veces constituyen opciones convenientes.

Quizás el Estado no siempre tenga que preocuparse demasiado por la distribución de las utilidades entre, por ejemplo, una empresa ferroviaria y otra minera.⁵ Sin embargo, el cobro de altos fletes podría perjudicar el progreso económico, y no limitarse a influir en la distribución de los frutos de ese progreso entre las partes. Por ejemplo, el cobro de fletes muy superiores a los costos marginales podría desincentivar la inversión en nuevas minas, que sí se haría si los fletes ofrecidos fuesen más modestos.

La empresa monopolista, ferroviaria en el caso de nuestro ejemplo, podría cobrar fletes inferiores a los clientes nuevos, lo que provocaría acusaciones de tratamiento discriminatorio, además de desincentivar nuevas inversiones por parte del cliente tradicional.

Este último podría resolver su problema obteniendo del gobierno la concesión para operar el ferrocarril, en la licitación correspondiente, o posteriormente de quien se la adjudicara. Si lo hiciera, rebajaría los fletes que se cobraría a sí mismo, y los subiría para sus competidores, con resultados opuestos a los de la situación descrita en el párrafo anterior.

De todos modos, el cobro de altos fletes, que maximizaría los ingresos de la empresa ferroviaria, podría desviar una parte del tráfico a las carreteras, con un costo social que podría ser considerable por i) aumentos en los accidentes de tránsito, ii) destrucción de pavimentos debido a los altos tonelajes por eje de los ca-

miones, y iii) demoras causadas a los ocupantes de vehículos livianos atrapados detrás de camiones lentos en los caminos que atienden los pueblos mineros.

b) *La regulación de las empresas con algunos poderes monopólicos*

En algunos casos, convendría que los gobiernos mantuviesen algún derecho a intervenir en los fletes cobrados, quizás garantizando que mantengan alguna relación razonable con los costos marginales correspondientes, para asegurar un tratamiento no discriminatorio entre clientes y para mantener la rentabilidad de la empresa ferroviaria dentro de límites razonables.

En el caso A, los reglamentos legales generales, antimonopólicos y otros no son suficientes, entre otras razones, por la naturaleza confidencial de los contratos comerciales (un cliente no podrá saber cuánto se le está cobrando al otro). En los contratos de concesión es necesario asegurar que la empresa monopolista no aproveche esta condición y que a la vez siga teniendo incentivos para mejorar la calidad de sus servicios y reducir sus costos.

En los Estados Unidos, el problema se resuelve, esencialmente, definiendo una tasa de rentabilidad razonable para la empresa monopolista. En el Reino Unido, el principio preferido es el de fijar la escala de tarifas que la empresa está autorizada a cobrar por un período de cinco años, expresada en un número de puntos porcentuales inferior o superior al índice de precios al consumidor (Powell, 1992). Las dos opciones tienen sus ventajas y desventajas. La estadounidense permite asegurar el interés de los inversionistas y mantener la rentabilidad aunque haya fluctuaciones inesperadas en el costo de los insumos, pero si la rentabilidad permitida se fija en un valor un poco superior al de mercado, podría incentivar a las empresas a hacer inversiones innecesarias, meramente para maximizar la rentabilidad de su capital. Bajo la opción británica, las empresas tendrían mayores incentivos para reducir sus costos, pero a veces no es fácil definir los reajustes autorizados en sus tarifas.

c) *La privatización ferroviaria británica: el papel de las empresas de leasing*

En el caso particular de los ferrocarriles británicos, el sistema de privatización separa la administración de la infraestructura ferroviaria y la operación de los trenes. Una empresa naturalmente monopólica, llamada Railtrack, administra las vías, y más de 20 otras empresas operan los trenes, en sectores diferentes de la red. El regulador de los ferrocarriles (*Rail Regulator*)

⁵ Vale señalar que un cliente minero puede depender de una empresa ferroviaria para el transporte de sus productos, o viceversa si el tráfico minero es de importancia primordial para el ferrocarril. Un ejemplo interesante de esto es el del complejo minero CentroMin, en la sierra central peruana, y el Ferrocarril Central; ambos son empresas estatales en vías de ser privatizadas.

requiere que Railtrack reduzca sus cobros en 2% real por año, tomando en cuenta las economías posibles en los costos de mantenimiento. La variación en las tarifas de pasajeros que cobran las empresas operadoras con poderes monopólicos, especialmente las que ofrecen servicios urbanos o suburbanos, también está sujeta a valores reales máximos (Glover, 1996).

La privatización ferroviaria británica contempla distintos mecanismos para asegurar un nivel adecuado de competitividad e incentivos para la operación de servicios de una calidad satisfactoria. Por ejemplo, las concesiones de los servicios de pasajeros duran entre siete y quince años; al final del período, habrá una relicitación. Algunas empresas operadoras están negociando para obtener que se extienda el período de su concesión, a cambio de realizar inversiones adicionales a las contratadas. Es una característica de la privatización ferroviaria británica que las empresas operadoras no están obligadas a adquirir sus propios equipos; inicialmente, todo el material rodante estuvo en manos de empresas de *leasing*, que también se han privatizado. Existe además la opción de adquirir equipo nuevo a través de alguna de las empresas de *leasing*, de las cuales hay tres. Algunos operadores prefieren adquirir sus equipos nuevos mediante tales empresas, mientras otros compran directamente, o a través de sus casas matrices.

2. El caso B

a) *Los problemas de un mercado desreglamentado*

En el caso B el monopolio potencial podría ser también un problema. Por ejemplo, en el transporte interurbano de pasajeros, una empresa ya predominante podría tratar de liquidar a otras con menor capacidad financiera, cobrando tarifas muy reducidas hasta hacerlas retirarse del mercado. Situaciones de ese tipo se han dado en Chile, en el mercado del transporte autobusero y en la aviación comercial, y han llegado a las tribunales. En el plano internacional, acciones semejantes de la Pan American y la British Airways efectivamente eliminaron la amenaza comercial presentada por la incipiente aerolínea Laker.

Las empresas grandes podrían defenderse contra la competencia también de otras maneras: por ejemplo, construyendo un terminal propio y abandonando el terminal usado por las demás empresas, o haciendo que sus servicios corran siempre unos pocos minutos antes que los demás. (También ha habido ocasiones en que los parabrisas o neumáticos de los vehículos de nuevos competidores han aparecido misteriosamente rotos).

En varios casos podría darse una unión monopólica en virtud de acuerdos entre empresas operadoras destinados a controlar las tarifas o restringir la oferta. Normalmente tales acuerdos no toman la forma de documentos escritos y es difícil comprobar su existencia. Sin embargo, es casi seguro que en Santiago de Chile durante los años ochenta y en Lima diez años después, las entidades operadoras del transporte colectivo llegaron a entendimientos para el alza coordinada de las tarifas.

Especialmente respecto al transporte colectivo urbano, la desreglamentación también podría crear sobreoferta, al incentivarse excesivamente el ingreso de nuevas operadoras por el no pago de los costos marginales sociales que provocan.⁶ Dichos costos se relacionan con la congestión de tránsito, la contaminación del aire y los accidentes. Algo similar puede suceder en el transporte camionero: los impuestos que se cobran normalmente no cubren los costos viales correspondientes, en el caso de los vehículos de mayor peso por eje.

El mercado del caso B permanecería al parecer potencialmente abierto, por la falta de barreras evidentes al ingreso de nuevas operadoras. Sin embargo, una barrera latente —como la amenaza de una guerra de precios o algo por el estilo— podría desalentar efectivamente el ingreso de nuevas empresas.

En el caso A el transportista puede discriminar entre diferentes grupos de clientes, pero esta opción no suele estar al alcance de las empresas en el caso B.

b) *Poniendo orden en un mercado desreglamentado, sin volver al pasado*

Cabe poca duda de que la reglamentación de antaño aminoró la motivación comercial de las empresas. El problema que deberá enfrentarse ahora en el transporte es cómo regularlo de manera que garantice la competitividad del mercado y beneficios sociales que superen los costos sociales causados, todo ello sin estrangular la mayor eficiencia que la privatización y la desreglamentación están destinadas a generar y permitiendo que las empresas privadas usen toda su capacidad de iniciativa para desarrollar mercados y reducir costos.

⁶ La palabra "sobreoferta" se usa mucho y se define poco. Para la CEPAL, en referencia a los mercados desreglamentados, es la oferta que se produciría en casos en que los operadores no tuviesen que pagar la totalidad de los costos sociales marginales atribuibles a sus acciones.

En los mercados desreglamentados, según ya se ha dicho, una empresa grande podría intentar dominar el mercado, y las operadoras podrían unirse, formal o informalmente, con ese mismo propósito. Las leyes antimonopolios pueden limitar tales tendencias, aunque a veces es difícil comprobar la existencia de acciones monopólicas, especialmente si no hay testimonios escritos o grabados de la aparente actuación coordinada de las empresas operadoras.⁷ Ante una empresa dominante que trata de liquidar a otras menores que participan en el mismo mercado, estas últimas podrían ganar en un juicio, pero solamente después de haber sido liquidadas (como sucedió con la aerolínea Laker). Una manera de resolver parcialmente problemas de este tipo es obligar a la empresa mayor a pagar una indemnización superior a los daños sufridos por las liquidadas, como se hace en los Estados Unidos.

Suele suceder que una empresa funcione transitoriamente a pérdida a fin de liquidar al competidor, entre otras cosas, reduciendo las tarifas a valores inferiores a los costos y operando servicios que partan pocos minutos antes que los de la empresa rival para quitarle pasajeros; y que una vez liquidada la competencia, suba las tarifas, a veces a valores bastante superiores a los costos. Una manera de desalentar tales prácticas es exigir que cada cambio de tarifa, de itinerario o de frecuencia se anuncie anticipadamente. Esto significaría, al menos, que la empresa liquidadora tendría que seguir ofreciendo sus rebajas especiales durante un período posterior al retiro de sus competidores. En Gran Bretaña, las empresas de buses tienen la obligación de informar a la autoridad de las modificaciones en sus servicios a lo menos 42 días antes de aplicarlas; esto se exige para que la autoridad tenga tiempo de licitar (con subsidio) servicios socialmente útiles que el mercado deje de suministrar, y también de producir itinerarios de los servicios, pero serviría también para reducir la incidencia de un comportamiento depredador.

Según ya se ha señalado, en Santiago de Chile la desreglamentación económica casi total en el transporte colectivo llegó a su fin a principios de los años noventa.

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones decidió identificar los servicios que convendría operar, y licitó su operación entre empresas del sector privado, constituidas normalmente sobre la base de los integrantes de las asociaciones de propietarios que anteriormente habían proporcionado los servicios. En general, la experiencia santiaguina ha sido bastante exitosa (Thomson, 1995).

En la capital chilena, la duración máxima de las concesiones es de siete años, al final de los cuales cada recorrido se relicita. Si el plazo fuera superior, las empresas podrían construir sus propias instalaciones para el mantenimiento de las unidades, pero se debilitaría la competitividad del mercado y las empresas tendrían menores incentivos para ofrecer una buena calidad de atención a sus clientes. Es probable que, de contar tales empresas con talleres propios, el mantenimiento de los buses sería mejor que si recurrieran a talleres comerciales, sobre todo si cada propietario contrata individualmente con ellos los servicios de mantenimiento de su unidad o unidades.

Una vía de salida del debate sobre las bondades de plazos cortos o largos para las concesiones podría ser la creación de empresas de *leasing* de talleres, que los arrendarían a las empresas asignatarias de las concesiones. Por lo que sabemos, esto no se hace en parte alguna; el caso del *leasing* del material rodante ferroviario en Gran Bretaña no es diferente en principio, salvo que los talleres son inmuebles en tanto que dicho material ferroviario puede trasladarse de un lado a otro.

La solución santiaguina de la licitación de recorridos resuelve también el problema de la expansión, probablemente excesiva, del parque de vehículos que trae consigo la desreglamentación del transporte colectivo. La mejor opción involucraría el cobro a cada bus de un peaje que refleje los costos sociales de la congestión, la contaminación y los accidentes causados por su presencia en las calles. Sin embargo, mientras que no se adopte una tarificación vial correspondiente para los vehículos particulares, será inoportuno pensar en aplicarla al transporte colectivo.

⁷ Si los usuarios son pocos y bien organizados, podrían llevar a cabo investigaciones destinadas a comprobar la existencia de prácticas anticompetitivas que les perjudicaran. Sin embargo, los pasajeros de autobuses son múltiples y no suelen estar organizados, aunque en varios países se han constituido recientemente instituciones dedicadas a la defensa de los intereses de los consumidores.

Bibliografía

- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1972): *Estudio preliminar del transporte de la región metropolitana*, Buenos Aires.
- _____ (1977): *Plan Nacional de Transporte. Antecedentes históricos 1965-1977*, vol. 1, Buenos Aires.
- Argentina, Secretaría de Obras Públicas y Transporte (1996): *Compendio estadístico del transporte en la Argentina*, Buenos Aires.
- Bly, P., F. Webster y S. Pounds (1980): *Subsidisation of Urban Public Transport*, informe SR.541, Crowthorne, Reino Unido, Transport and Road Research Laboratory.
- Button, K. (1990): Transport regulation in advanced capitalist nations: The case of USA, *Deregulation and Transport*, Londres, David Fulton Publishers.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe (1987): *Transporte interurbano de pasajeros en Chile: informe principal*, LC/R.520-Rev.1, Santiago de Chile.
- _____ (1991): *El transporte interurbano por bus en Argentina, Brasil y Chile: un análisis comparativo*, LC/G.1662, Santiago de Chile, junio.
- _____ (1992): *El efecto de los subsidios, la reglamentación y las diversas formas de propiedad en la calidad y eficiencia operativa de los servicios del transporte urbano en América Latina*, LC/L.675, Santiago de Chile.
- _____ (1994): *El desarrollo del transporte público urbano en América Latina y el mundo*, LC/G.1817, Santiago de Chile.
- CIDATT (Centro de Investigación, Documentación y Asesoría del Transporte Terrestre) (1997): *El servicio público de transporte interprovincial de pasajeros por carretera en ómnibus*, Biblioteca de transporte, vol. 7, Lima.
- Dyos, H. y D. Aldcroft (1969): *British Transport: An Economic Survey from the Seventeenth Century to the Twentieth*, Harmondsworth, Reino Unido, Penguin Books.
- Glover, J. (1996): *National Railways: A Guide to the Privatised Railway*, Shepperton, Reino Unido, Ian Allan Publishing.
- González Narváez, C. (1992): *La desregulación del autotransporte federal en México y sus perspectivas. Autoridad de control en el sector transporte*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos.
- International Railway Journal* (varios años): Bristol, Connecticut.
- Jane's World Railways* (varios años): Surrey, Canadá, Jane's Information Group Limited.
- Jaramillo, S. y A. Parías (1995): *Vida, pasión y muerte del tranvía en Bogotá*, documento CEDE N° 3, Santafé de Bogotá, Universidad de Los Andes, Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE).
- Powell, T. (1992): Tendencias internacionales en la privatización y desregulación del transporte: experiencias de nuevas autoridades de control, *Seminario sobre Autoridad de Control en el Sector Transporte*, Buenos Aires, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos/GTZ alemán, junio.
- Realidad Ferroviaria* (varios años): Buenos Aires, Fundación Instituto Argentino de Ferrocarriles.
- Rieles* (varios años): Buenos Aires, Magazine Satelital, S.R.L.
- Scobie, J. (1977): *Buenos Aires: Del centro a los barrios, 1870-1910*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- Thomson, I. (1992): Urban bus deregulation in Chile, *Journal of Transport Economics and Policy*, vol. 26, N° 3, Londres, London School of Economics and Political Science.
- _____ (1993): La desreglamentación del transporte autobusero urbano e interurbano: Cómo funciona y cómo podría funcionar mejor, *Memoria del VI Congreso Latinoamericano de Transporte Público (CLATP) y del VI Encuentro Latinoamericano de Transporte Urbano (ELATU)*, San José de Costa Rica, FUNDESTRA.
- _____ (1994): The transportation systems of Latin American cities: How they might better serve the needs of the poor, *Enhancing the Management of Metropolitan Living Environments, in Latin America*, UNCRD-Research report series, N° 1, Nagoya, Japón, Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Regional.
- _____ (1995): Una evaluación crítica de algunos aspectos del desarrollo del sistema de transporte urbano de Santiago, F. Martínez Concha (ed.), *Actas de VII Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte*, Santiago de Chile, Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN).
- Transportation Quarterly* (1985): Joint Conference, Eno Foundation, Board of Directors and Board of Consultants, Westport, Connecticut, abril.

Manejo integrado del *recurso agua, con la* perspectiva de los *Principios de Dublín*

Miguel Solanes

*Asesor Regional en
Legislación de
Recursos Hídricos y
Regulación de
Servicios Públicos, CEPAL.*

En el presente artículo se analiza la relación entre los Principios de Dublín de 1992, la planificación integrada del agua y la legislación respectiva. En los Principios de Dublín se intentó resumir así los principales aspectos y propósitos de la gestión del agua: el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; el aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles; la mujer desempeña un papel fundamental en el suministro, la gestión y la protección del agua; y el agua tiene un valor económico en todos los diversos usos a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico. No se pretende en este artículo refrendar ningún modelo o solución determinados, sino describir una serie de opciones y experiencias que puedan ser útiles para los lectores que deseen informarse sobre los aspectos institucionales de la gestión del agua. El derecho de aguas ofrece en todo el mundo ejemplos de planteamientos sistémicos de la gestión de los recursos hídricos que incluyen, en forma más o menos completa, los principios y las normas de la gestión y planificación integradas del agua. Sin embargo, son diferentes el tipo de enfoque y sus grados de desarrollo. Entre las diferencias cabe destacar las que se refieren a la ética de la gestión integrada del agua, la capacidad de los organismos encargados, la participación, generalmente escasa, del público, la información, los derechos de agua y la planificación, la fijación del precio del agua y los límites de la planificación.

I

Introducción¹

En este documento las políticas, la planificación y la gestión integrada se consideran pasos de un solo proceso unitario, no siempre armónico. Se trata en este artículo de identificar las materias, los temas y los elementos de juicio que interesan a la planificación y sugerir aspectos en que tendrían que desarrollarse más la legislación para mejorar la toma de decisiones. Se supone que el objetivo final de un proceso de planificación es la consideración óptima y la mejor integración posible de los elementos ambientales, económicos y sociales en una gestión sustentable de los recursos hídricos.

El agua no es un bien ordinario. Es un elemento natural, fundamental para los procesos ambientales, el bienestar social, la actividad económica y el desarrollo. Reúne características económicas especiales que abarcan, entre otros, aspectos de bien público; externalidades; competencia imperfecta; riesgo, incertidumbre e información imperfecta; potencial para ineficiencias sociales y ambientales y falta de equidad, y vulnerabilidad a creación de monopolios.² Por ello, la Sociedad Estadounidense de Ingenieros Civiles respalda la legislación que reconoce que el agua, por su misma naturaleza, debe someterse a la gestión integrada y recibir los beneficios de una planificación global (Matthews, 1994).

En términos operacionales, la gestión integrada del agua puede entenderse al menos de tres formas: la integración de los diferentes componentes del agua; la integración de los intereses y recursos hídricos, terrestres y ambientales; y la integración del agua en el de-

sarrollo social y económico (Mitchel (ed.), 1989, p. 203).

El concepto de planificación puede entenderse de dos maneras: como un sistema de planes, o como una metodología para lograr ciertos fines. Aunque el presente artículo se refiere principalmente a conceptos técnicos y metas definitivas como sustentabilidad, eficiencia y equidad, procura también plantear algunos conceptos de gestión estratégica calcados del sector privado. El trasplante de conceptos obedece a la necesidad de obviar la rigidez, el determinismo y la falta de evaluación racional que se han advertido en los proyectos de algunos sistemas nacionales de gestión del agua. Por lo demás, hay ejercicios de gestión del agua en países en desarrollo —sobre todo los que se ocupan del agua como insumo o bien intermedio— que parecen suponer que los productos vinculados con el agua no entran en la competencia general de los mercados. En cambio, la gestión privada empresarial del agua ha tomado plena conciencia de la dinámica de mercados en todas sus ramas.

En algunos países en desarrollo la gestión del agua abarca políticas públicas destinadas a múltiples objetivos vinculados con el desarrollo, la descentralización y la protección del medio ambiente, sin que se dé tiempo ni recursos suficientes para recopilar datos, medir capacidades y definir estrategias prácticas. Aunque son legítimos los objetivos de fondo de esas políticas, su puesta en práctica se beneficiaría de la experiencia del sector privado que escalona sus actividades, según prioridades y capacidades sustantivas, dentro de una estrategia global.

Algunas experiencias y decisiones recientes en América Latina, como la construcción de presas en el oeste de la Argentina, plantean cuestiones éticas relacionada con la política y la planificación del agua, tema que no siempre se considera en la planificación de los recursos hídricos, pero que parece formar parte infaltable de la gestión estratégica privada moderna.

Con relación a los recursos hídricos, las nociones de ética están muy emparentadas con las de eficiencia y equidad. La eficiencia en el uso de recursos hídricos escasos es un requisito de la sustentabilidad. Sin embargo, pocos sistemas jurídicos contienen normas de

¹ Los Principios de Dublín fueron aprobados en la Conferencia Internacional sobre el Agua y el Medio Ambiente, celebrada en Dublín, del 26 al 31 de enero de 1992. Constan de cuatro postulados principales establecidos en la Conferencia, que se comentan en el presente artículo, con el objeto de relacionarlos con la gestión integrada de los recursos hídricos y el derecho de agua. Dichos principios son: 1° el agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente; 2° el aprovechamiento y la gestión del agua deben inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles; 3° la mujer desempeña un papel fundamental en el suministro, la gestión y la salvaguardia del agua, y 4° el agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocerse como un bien económico.

² Véase, en general, Colby-Saliba y Bush, 1987.

aplicación forzosa en lo que se refiere a los estándares y los umbrales para la evaluación económica y social de proyectos, y casi ninguno contiene recursos legales que permitan al público cuestionar efectivamente los programas, alegando ineficiencia económica o falta de equidad social.

En muchos aspectos la equidad está estrechamente relacionada con la eficiencia, puesto que la carga de las decisiones públicas ineficientes, habitualmente encarnadas en subsidios que agobian al contribuyente, pesa sobre la población al elevarse los impuestos y mermar fondos para los servicios públicos. Otra dimensión de la equidad es la posibilidad de acceder a los recursos hídricos y sus productos a precios razonables. Los sistemas que facilitan el monopolio no favorecen la equidad. El acceso y la competencia se bloquean y los precios son más elevados de lo que habrían sido en un sistema competitivo.

En la jurisprudencia las normas destinadas a proteger los valores ambientales —tanto en materia sustantiva como de procedimiento— parecen haber

evolucionado más que las que disponen la protección contra la toma de decisiones económicamente ineficientes, pese al hecho de que el análisis económico cuenta con métodos bien establecidos de evaluación.

Es así como grupos bien situados pueden ocasionalmente obtener beneficios concretos, gracias a subsidios derivados de evaluaciones económicas inadecuadas. Un fenómeno paralelo es la captación, por el sector privado, de los reguladores de los servicios de utilidad pública —tema bien conocido— y de los responsables de las decisiones sobre proyectos de gestión y aprovechamiento de los recursos hídricos.

También interesa el tema del liderazgo. En algunos sistemas hay buenos técnicos que preparan propuestas sensatas que luego son descartadas sistemáticamente en los niveles de política sensibles a los intereses creados.

El presente artículo, que toca los temas de legislación, planificación, organización, participación, financiamiento y capacidad, se ha organizado conforme a los encabezamientos de los principios de Dublín.

II

El agua dulce es un recurso finito y vulnerable, esencial para sostener la vida, el desarrollo y el medio ambiente

1. Políticas

Antes que nada importa determinar cuáles son los fines generales de la gestión de los recursos hídricos. Howe y Da Cunha afirman que el principio rector es el logro de la equidad y la eficiencia, a lo que parece apropiado agregar “dentro de un contexto de desarrollo sustentable” (Howe, 1996a p. 30; Da Cunha, 1989, pp. 57 a 69 y Howe, 1996b).

Varios países establecen los propósitos y objetivos de sus políticas de recursos hídricos en su legislación de aguas. La definición de políticas atañe a la interpretación, aplicación y cumplimiento de la legislación sobre la gestión integrada del agua.

La nueva ley brasileña sobre políticas de recursos hídricos y sistema nacional de gestión del agua es un buen ejemplo de esta tendencia: el agua es un bien público con valor económico y es susceptible de múltiples usos; debe manejarse a nivel de cuencas según

los principios de la descentralización y participación (ley de aguas N° 9433 de 8 de enero de 1997). La ley persigue múltiples objetivos: la protección de los intereses de las generaciones futuras, la utilización integrada y racional, el desarrollo sustentable, la prevención de los desastres naturales y la protección contra sus efectos (art. 2). La ley establece principios jurídicos para la ejecución de la política nacional de recursos hídricos. Ellos son: un enfoque sistémico que integra criterios de calidad y cantidad de agua; el ajuste de los principios de gestión a situaciones regionales concretas; la integración entre la gestión del agua y objetivos ambientales; la integración de usuarios, regiones, estados y el gobierno nacional en el proceso de planificación; la integración entre la gestión del agua y del suelo; y la integración de cuencas, estuarios y zonas costeras.

Varias leyes contienen principios de política que reconocen las funciones múltiples del agua.

La ley de aguas de Canadá de 1970 fomenta el uso óptimo de los recursos hídricos para beneficio de todos los canadienses (art. 1). La ley de evaluación ambiental de 1992 dispone que los efectos ambientales de los proyectos se consideren detenidamente y que se promueva el desarrollo sustentable para lograr un medio ambiente y una economía sanos; vela porque los proyectos no causen daños ambientales significativos y que haya participación del público. La ley se aplica a proyectos en que el gobierno federal tiene autoridad decisoria.

La ley de aguas de China de 1988 se propone asegurar el desarrollo, la utilización y la protección racional de los recursos hídricos, aprovechando plenamente los beneficios del agua para el desarrollo económico y el sustento de la población.

La ley de aguas de Alemania (en su versión enmendada del 23 de septiembre de 1986) dispone que el agua (tanto superficial como subterránea) se administre de manera tal que sirva al interés común, con beneficio para el usuario individual y sin un impacto perjudicial evitable (art. 1 a).

La ley de gestión de recursos naturales de 1991 (que incluye el agua) de Nueva Zelandia define el significado jurídico de la sustentabilidad: satisfacer las necesidades razonablemente previsibles de las generaciones futuras; proteger la capacidad sustentadora de vida del agua, el suelo, el aire y los ecosistemas y evitar, mitigar y corregir daños sobre el medio ambiente. Proporciona los elementos de juicio y las normas para medir la sustentabilidad. Estos se dividen en dos grupos jerárquicos, "asuntos de importancia nacional" y "otros asuntos", que deben considerarse en la toma de decisiones. Comprenden aspectos ambientales, sociales y económicos.

La política sobre gestión del agua de los Países Bajos de 1991 establece la gestión integrada de los recursos hídricos, incluidos los aspectos cuantitativos y cualitativos.

Algunos sistemas como el de Mississippi, en los Estados Unidos, incluyen detalles de metas, objetivos, medios e instrumentos: máximo aprovechamiento útil, ausencia de derroche, máximo desarrollo económico compatible con otros usos; protección ambiental; avenamiento y control de crecidas; almacenamiento del agua; autorización de permisos; preservación y mejoramiento de la calidad del agua; políticas de recursos hídricos; situaciones de emergencia.

Las conexiones entre las condiciones (y planes o programas) socioeconómicas generales y el uso y protección de los sistemas naturales han sido señaladas

específicamente en el informe Bruntland. Japón, Polonia y Nigeria, así como Francia, se proponen integrar la gestión del agua en sus políticas y planes socioeconómicos nacionales (Mitchel (ed.), 1989, pp. 203 a 204).

El concepto de la gestión integrada del agua no es sólo una cuestión de interés nacional. En Europa, el Acta Única Europea (CEE) de 1986 adoptó el principio de una política ambiental comunitaria, que hace posible considerar la ejecución de políticas de gestión integrada de los recursos hídricos, prestando especial atención a las medidas no estructurales de la gestión del agua (Da Cunha, 1989, pp. 57 a 69).

2. Integración de elementos ambientales en el derecho de aguas

La dimensión ambiental del agua es un componente principal de la legislación respectiva. Permisos, prohibiciones y tarifas se utilizan para evitar el deterioro del agua, así como de otros recursos naturales y activos ambientales conexos.

La ley de aguas canadiense establece zonas de gestión de la calidad del agua y dispone la ejecución de esos programas (art. 11). Los organismos encargados planificarán, iniciarán y llevarán adelante programas para recuperar, preservar y mejorar la calidad de las aguas dentro de la zona de gestión (art. 13).

La ley de aguas de China estipula que es deber del Estado proteger y mejorar el medio ambiente. La agricultura debe practicarse con miras a promover un rendimiento agrícola estable y elevado (art. 15). El aprovechamiento hidroeléctrico debe hacerse de acuerdo con la protección del medio ambiente (art. 16). Deben impedirse los impactos ambientales adversos en las obras de transferencia entre cuencas (art. 21). Hay otras normas que controlan la eliminación de desechos, las actividades mineras, la recuperación de suelos, la construcción de obras y la creación de zonas de gestión y protección (arts. 24 a 29).

La ley de aguas de Alemania establece el deber general de impedir la contaminación del agua y aquellos cambios que deterioren su calidad; asimismo exige un uso económico del agua en resguardo de los recursos hídricos naturales (art. 1a). Las aguas pueden estar sujetas a parámetros de caracterización impuestos por el gobierno federal (art. 36b). La ley dispone asimismo condiciones adecuadas de caudal, mantenimiento de la navegación, exigencias ecológicas, características panorámicas, protección de las riberas y autopurificación (art. 27).

La política ambiental y de recursos hídricos de los Países Bajos se propone como objetivo principal tener y mantener un país seguro y habitable y desarrollar y mantener sistemas hídricos saludables que garanticen su utilización sostenida (Mitchel (ed.), 1989, pp. 203 a 204). Los criterios de ejecución para esa política incluyen el uso racional o "guiado" de los recursos hídricos, en particular del agua subterránea. Se exige la preparación de planes de acción cada cinco años para combatir la contaminación del agua (Mitchel (ed.), 1989, pp. 8 y 9).

En algunos sistemas los intereses ambientales constituyen la base para enmendar, restringir, prorratear o anular derechos de agua existentes. La ley de aguas de Francia de 1992 autoriza la modificación de los derechos de agua cuando la salud pública o la seguridad así lo exigen, o cuando los medios acuáticos estén amenazados (art. 10.iv). En los Estados Unidos la doctrina de la tutela pública se utilizó para limitar los derechos de asignación previa cuando el pleno ejercicio de tales derechos habría significado secar un lago.³

3. Integración del agua superficial y subterránea y los recursos de tierra

La protección de las fuentes de agua mediante el control del uso y la habilitación de la tierra, ha sido una preocupación tradicional del derecho de aguas. El crecimiento de la demanda y de las externalidades ha acentuado esta inquietud.

La regulación del uso de la tierra y del agua se remonta al derecho romano. La *actio aquae fluviae arcendae* fue un medio judicial para proteger a los propietarios aguas abajo de las modificaciones artificiales introducidas en el escurrimiento de las aguas lluvias. La regulación moderna de la tierra se basa en el poder de policía del Estado y pretende proteger a la población. Incluye la regulación de la expansión y de los loteos urbanos y del uso de las llanuras aluviales y del campo abierto. Esta última regulación tiene por objeto evitar perjuicios y proteger contra las inundaciones tanto las zonas circundantes como la flora y la fauna.

Entre las regulaciones en materia de tierras figuran la restricción a la instalación de vertederos para proteger las corrientes de agua e impedir la contami-

nación del recurso, la preservación de los humedales y el control de las zonas costeras y del dragado. Otras actividades que implican control son la minería, la explotación de canteras, la agricultura, la silvicultura, el aprovechamiento del litoral y de las playas, las zonas protegidas y el control del uso de la tierra para proteger el abastecimiento de agua (Wright y otros, 1978, pp. 172 a 175).

La ley de aguas de Alemania dispone la creación de zonas de protección de aguas, en las cuales no pueden desarrollarse ciertas actividades o en que hay que tolerar ciertas restricciones (art. 19). La ley de gestión de recursos de Nueva Zelandia de 1991 y la ley de aguas de Brasil de 1997 exigen la consideración conjunta de la gestión del agua, la tierra y el suelo.

En el Reino Unido la ley de aguas de 1989 y la ley de recursos hídricos de 1991 disponen la protección contra la sedimentación, la creación de zonas de protección hídrica y de las zonas sensibles al nitrato, las buenas prácticas agrícolas y la gestión empresarial de la tierra y el agua. La autoridad fluvial nacional tiene el mandato general de llevar adelante una gestión adecuada que incluya conservar, redistribuir, aumentar y asegurar el uso adecuado del abastecimiento de agua en Inglaterra y Gales. Para tal fin pueden establecerse sistemas de gestión de los recursos hídricos.

Hoy por hoy se reconoce que el agua subterránea debe controlarse y protegerse. Varios países han promulgado leyes que protegen las zonas de recarga, crean zonas de gestión especiales y promueven el uso conjunto del agua superficial y subterránea.⁴

4. La planificación del agua

En sus comienzos, la gestión integrada respondía a inquietudes concretas que vinculaban el agua con otros recursos ambientales. Por lo tanto, los primeros pasos de la integración relacionaban la gestión del agua con la degradación de la tierra y la erosión del suelo, para evolucionar luego hacia objetivos más amplios, como el control de crecidas, la energía hidroeléctrica y el transporte en cuencas fluviales (Mitchel (ed.), 1989, p. 203).

Las facultades legales del gobierno para planificar y regular el uso del agua y demás recursos emanen de diversas fuentes:

³ Mono Lake, National Audubon Society v. Superior Court of Alpine County, 33 Cal.3d 419, 189 Cal.Rptr. 346, 658 P.2d 709(1983).

⁴ Se puede hallar información más detallada sobre las prácticas vigentes en la gestión del agua subterránea en Beck y Gloperud, (eds.), 1991.

- i) la propiedad del recurso, porque el agua es generalmente de propiedad pública;
- ii) la tutela pública;
- iii) la autoridad financiera cuando se trata de proyectos financiados con fondos fiscales;
- iv) la promoción del bienestar, que es atribución del gobierno estatuida en algunas constituciones nacionales;
- v) la regulación del comercio y la navegación;
- vi) el poder fiscalizador derivado de la condición soberana de los Estados, que les da derecho a una regulación razonable de los bienes y la conducta del sector privado;
- vii) y la prevención, alivio y reparación de perjuicios.

Los derechos de agua son de propiedad privada y como tales están sujetos a regulación. Esa regulación, derivada del poder fiscalizador, no debe ser arbitraria, caprichosa, irracional, irrazonablemente discriminatoria o equivalente a la confiscación de la propiedad privada. Este es un tema jurídico muy discutido. Se ha estimado aceptable la regulación siempre y cuando la propiedad reporte una rentabilidad prudente y el propietario mantenga una variedad razonable de usos posibles. Se acepta también la regulación para impedir daños.

Los países suelen combinar la legislación, el compromiso político y las decisiones administrativas para fomentar la gestión integrada del agua.

La ley de aguas de China exige que el desarrollo y la utilización del agua y la prevención de desastres se planifiquen de manera cabal y sistemática, teniendo en cuenta todos los aspectos, para un aprovechamiento múltiple que rinda los máximos beneficios, tomando en cuenta plenamente todas las funciones del agua (art. 4). Hay planes integrales para las cuencas de los ríos principales y planes sectoriales especiales. Los planes integrales —preparados por los departamentos de recursos hídricos de los diferentes niveles de gobierno— se coordinan con el plan nacional de tierras, considerando las demandas de diferentes regiones y sectores. Los planes sectoriales especiales se elaboran en los departamentos interesados (art. 11) y se aplican medidas correctivas o, en su defecto, indemnizaciones en caso de interferencia con los proyectos existentes (art. 20).

El sistema francés se centra en torno a dos elementos esenciales: las cuencas hidrográficas (todas las aguas que afluyen a un mismo río, lago o mar) y las unidades hidrográficas (determinados ríos o acuíferos).

Las cuencas o grupos de cuencas hidrográficas están cubiertas por los planes maestros de aprovecha-

miento y gestión del agua. Determinan los objetivos generales de la calidad y cantidad del agua y las obras que deben realizarse para tal fin. Los prefectos regionales inician el proceso, que es llevado a cabo por los comités de cuencas. Participan en el proceso los interesados en el agua de la cuenca. Los planes —que son quinquenales— tienen que ser aprobados por las autoridades administrativas para luego ser dados a conocer a la opinión pública.

Los ríos y los sistemas de acuíferos o grupos de subcuencas están regulados por los planes de aprovechamiento y gestión de los recursos hídricos, a los que prestan coherencia los planes maestros. Estos definen los objetivos generales del uso y aprovechamiento y la protección cualitativa y cuantitativa del agua superficial y subterránea, los humedales y los ecosistemas acuáticos. Los planes de gestión son preparados, revisados y supervisados por comisiones especiales, compuestas de representantes de las comunidades locales, usuarios, propietarios, habitantes ribereños, organizaciones profesionales, el gobierno central y sus órganos públicos. La participación es, por lo tanto, una meta específica del sistema. Antes y después de su aprobación administrativa, los planes de gestión son dados a conocer a la opinión pública para que formule sus comentarios y observaciones. Pueden establecerse comunidades locales de aguas con facultad de poseer las obras, instalaciones y estructuras desarrolladas en virtud del plan.

La ley de aguas de Alemania exige la aprobación previa del plan antes de autorizar cualquier modificación substancial de las masas de agua y sus riberas (art. 31). Las cuencas fluviales y las regiones económicas estarán sujetas a dichos planes, a fin de resguardar los recursos hídricos necesarios para el mejoramiento económico y la protección de la calidad de vida. Los planes deben considerar los recursos hídricos disponibles, el control de las crecidas y la protección contra la contaminación, integrando la planificación del agua en la planificación regional. Los planes están sujetos a ajustes y actualizaciones. Son ejecutados con una variedad de instrumentos, que incluyen, entre otros, exigencias administrativas y revocación de permisos y licencias (art. 36b).

En Nueva Zelandia, cuando las autoridades locales estudian el establecimiento de objetivos, políticas y normas en virtud de la Parte V de la ley de gestión de recursos naturales, están obligadas a considerar la congruencia de la decisión que adopten y de los medios para concretarla con los objetivos de la ley; los demás medios para alcanzar los fines que persigue la

decisión; las razones a favor y en contra de la decisión, que incluyen la decisión de no innovar; la evaluación de costos y beneficios; y el convencimiento de que la decisión es el medio más eficaz de ejercer sus funciones.

El enfoque se basa en objetivos de desempeño y no es prescriptivo. Por eso, el uso de los lechos de ríos y lagos y de los recursos hídricos, incluso la sustracción o el vertimiento, debe permitirse conforme a las normas de los planes o autorizaciones regionales (ley de gestión de recursos, sec. 13/14).

Los planes regionales deben incluir, entre otros, los conflictos entre el uso o aprovechamiento y la conservación, y el modo de evitar o mitigar esos conflictos; las necesidades y demandas de protección especial; los peligros naturales o artificiales que puedan evitarse o mitigarse; la demanda de recursos naturales; los intereses de los aborígenes; formas de restaurar, evitar y mitigar el daño; los usos de la tierra y del agua que afecten la conservación de la tierra y la calidad del aire y del agua. Los planes deben concluir una justificación, previsión de sus efectos e identificación de los medios de ejecución. No deben ser incompatibles con las ordenanzas de conservación del agua y las políticas nacionales (ley de gestión de recursos naturales, sec. 63/67).

En España, los planes hidrológicos buscan satisfacer las demandas de agua, armonizar el desarrollo regional y sectorial, incrementar la disponibilidad de recursos, proteger su calidad y conservar y racionalizar el uso del agua en armonía con el entorno y demás recursos naturales. Los planes son obligatorios. Hay disposiciones detalladas sobre el contenido de los planes (ley de aguas española, 29/1985, arts. 35-44).

En los Estados Unidos varias leyes contienen disposiciones sobre la gestión integral del agua. La planificación es un elemento importante en los litigios entre estados por el recurso, así como en la aceptación de las limitaciones a las transferencias interestatales de agua.

La planificación de la tierra y el agua es elemento importante de las leyes sobre aguas limpias y agua potable pura. La ley nacional de política ambiental incluye varias exigencias de procedimiento para asegurar la consideración de los aspectos ambientales que se han aplicado a los proyectos hídricos. Se ha invocado esa ley para llevar ante los tribunales casos en que interviene el agua: construcción de presas y embalses, dragado y relleno, control de las crecidas, vertimiento en océanos, obras fluviales y portuarias y contaminación de humedales y del agua.

Otros requisitos de planificación, derivados de otras leyes, pretenden proteger las especies en peligro, los peces y la flora y fauna silvestres, los valores históricos y arqueológicos. La participación en los costos, el esparcimiento y los recursos hídricos afectados por las operaciones mineras figuran en otros decretos. Un principio importante es que los beneficios deben ser cuando menos iguales al costo de los proyectos, para que éstos sigan su curso (ley de recuperación de 1902, enmendada en 1939).

Aunque la ley de política ambiental no exige el análisis costo-beneficio, éste suele ser parte de la exposición sobre impacto ambiental, porque una de las finalidades de la ley es considerar los servicios y los valores ambientales según criterios económicos. Los tribunales han pedido revisar la manifestación de impacto ambiental cuando el análisis de costo-beneficio se considera poco realista. Otros textos legales que exigen una ecuación costo-beneficio son la ley de control de crecidas de 1936 y la ley de protección de cuencas de 1954.

Hace más de 20 años el Consejo nacional de recursos hídricos de los Estados Unidos propuso un conjunto de principios y estándares para la planificación del agua y de los recursos naturales conexos, que constituye un buen ejemplo de evaluación multidisciplinaria de planes de recursos hídricos. Entre ellos se aconseja aplicar un sistema que muestra los beneficios o efectos adversos derivados de esos planes. Por consiguiente, el aprovechamiento del agua debe evaluarse según los efectos que distintos planes puedan tener sobre los objetivos del desarrollo económico nacional, la calidad del medio ambiente, el desarrollo regional y los factores sociales (Estados Unidos, Water Resources Council, 1971, pp. 24145-24146).

Hasta su modificación en 1983 los reglamentos exigían un análisis costo-beneficio. Se convirtieron en principios y directrices no obligatorios pero todavía insisten en el análisis económico. Las directrices no otorgan ningún derecho de procedimiento o sustantivo a parte alguna (Kelley-Pittman, 1991, pp. 299 y siguientes). Por lo tanto, el aspecto polémico del costo-beneficio queda casi totalmente fuera del proceso de revisión judicial.

Respecto a América Latina, Dourojeanni señalaba la ausencia de criterios, principios y estándares de evaluación en la región, por lo que se aprueban proyectos con escaso análisis multidimensional (CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía, 1995). No es extraño encontrar proyectos cuyo funcionamiento real o desempeño económico defraudan las expectativas de diseñadores, evaluadores y financistas.

Las decisiones judiciales aportan también insumos de planificación importantes al derecho de aguas. Se ha podido identificar al menos un caso llevado ante los tribunales en que se solicitó una evaluación del impacto ambiental para otorgar subsidios de riego.⁵

5. Capacidades de los organismos de gestión del agua

Los organismos que se ocupan del agua y del medio ambiente tienen que competir por personal con el sector privado y con otros organismos en que están mejor pagados. Normalmente estos organismos cuentan con poco personal, formado en su mayor parte por ingenieros dedicados a soluciones estructurales y por abogados con escaso conocimiento del agua y sus dimensiones, fuera de la interpretación literal de la ley (Howe, 1996a).

En consecuencia, propenden a la inercia, lo que en un mundo cambiante es grave problema. Las consideraciones sociales, económicas y ambientales se conciben a veces como vallas que hay que superar y no como elementos de juicio provechosos.

Hay algunos conceptos modernos de gestión estratégica en el sector privado que deberían adoptarse cada vez más en el sector de gestión del agua. Su inclusión en este artículo pretende facilitar la evaluación inicial de capacidades, restricciones y posibilidades, con miras a poner en marcha procesos secuenciales y escalonados de mejoramiento de la gestión integrada del agua.

El sector privado presta especial atención a tres elementos en el diseño y ejecución de una estrategia: i) la industria (o actividad); ii) el país; y iii) los recursos, capacidades y estrategias disponibles que influyen en el desempeño de una unidad comercial o empresa.

Para aplicar este enfoque al ámbito de la gestión del agua, sería preciso:

a) Evaluar particularmente la actividad (en este caso la gestión integrada del agua) y su relativa madurez y consolidación en un país cuando se inicia o perfecciona un proceso de gestión integrada del agua. No se trata de despertar expectativas poco realistas al comienzo de los programas y proyectos, sino de establecer apropiadamente los puntos de referencia y las etapas en el desarrollo de un programa de gestión integrada.

b) Someter a evaluación el país en que se inicia un proceso o se somete a programas de perfeccionamiento. Si la capacidad nacional es en general limitada, sería exceso de optimismo suponer que el sector del agua podrá funcionar a un ritmo diferente del resto del medio socioeconómico. Nuevamente se trata de establecer objetivos y marcos cronológicos realistas y de identificar las esferas en que la puesta en marcha de procesos necesita un apoyo y refuerzo especiales.

c) Estrechamente vinculado con lo anterior está el hecho observado en varios países: programas de aprovechamiento de recursos hídricos iniciados sobre la base de los recursos de tierra y agua disponibles en el plano local, que prestan escasa atención a la solidez y sustentabilidad de la demanda de productos y bienes locales en que entra el agua como bien intermedio. Se desarrollan así inversiones estructurales costosas y rígidas sin un conocimiento cabal de la situación de la demanda y la competencia nacionales para caer en la cuenta, más avanzado el proceso, que tales inversiones no eran tan productivas como se había estimado. Actualmente, las buenas estrategias del sector privado se ocupan especialmente de las posibilidades y peligros en el plano nacional. El aprovechamiento económicamente sostenible del agua (integración entre el agua y la economía) debería incorporar este elemento de preocupación del sector privado.

d) Analizar los recursos, capacidades y estrategias disponibles para desempeñar la actividad. En numerosos países en desarrollo se espera que las instituciones encargadas del agua funcionen bien sin recursos humanos calificados, con fondos escasos y con estrategias mal definidas.

Las estrategias son el pivote para que las organizaciones de gestión del agua lleguen a la comunidad, ganen legitimidad y apoyo políticos y cumplan eficazmente su cometido. No es fácil definir qué es una estrategia adecuada. Además de los factores predeterminados —aunque manejables— relativos a la actividad, el país, los recursos y las capacidades, la confección de una buena estrategia exige conocimiento técnico, previsión, astucia política y buen liderazgo, aparte la convicción ética de que la eficiencia y la equidad en el uso y la distribución de los recursos hídricos son decisivas para la sustentabilidad. El requisito de la ética no siempre se aborda en la literatura sobre la gestión del agua, aunque goza de un lugar especial en la gestión moderna del sector privado (Hill y otros, 1996, p. 57).

En las estrategias hay que establecer metas básicas de largo plazo, trazar planes de acción conducen-

⁵ *Natural Resources Defense Council v. Duvall, United States District Court, E.D. California, (777 F. Supp. 1533 E.D. Cal 1991). Asimismo, The New York Times, 1991.*

tes a su logro y obtener y asignar recursos a los procesos de ejecución. Aunque este es el enfoque racional de la planificación, las estrategias también incluyen la reacción espontánea ante situaciones imprevistas de riesgo e incertidumbre. Es difícil el enlace entre los planes predeterminados y los imprevistos. La respuesta, lamentablemente muy simplista, sería que la planificación debe conservar la flexibilidad.

Dourojeanni, al referirse concretamente a la planificación de los recursos hídricos, sostiene que ésta debería centrarse de preferencia en lo que es posible y necesario (CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía, 1995, p. 8). Traducido en términos opera-

cionales, la planificación del agua requeriría medidas para preservar la sustentabilidad y satisfacer las necesidades humanas esenciales. Además, la planificación debe ser prudente para no comprometer recursos (financieros, naturales y humanos) en forma irreversible, para no causar inversiones estructurales rígidas con miras a satisfacer demandas mal estimadas o volátiles y para no enfocar la gestión desde el lado de las inversiones estructurales, descartando las medidas no estructurales como la gestión de la demanda y la integración de la calidad y la cantidad del agua, el agua superficial y subterránea, y los recursos de tierras y aguas.

III

El aprovechamiento y la gestión del agua debe inspirarse en un planteamiento basado en la participación de los usuarios, los planificadores y los responsables de las decisiones a todos los niveles

1. Atribución de responsabilidades para la gestión integrada del agua

La organización funcional para la formulación de políticas, distribución y gestión del agua y vigilancia de los usuarios desempeña un papel importante en la puesta en marcha de un sistema sustentable de aprovechamiento. Cuando estas funciones se confieren a instituciones con responsabilidades funcionales por usos específicos del agua o por actividades económicas definidas, la gestión y la planificación del agua podrían no ser objetivas. En estos casos, cada parte interesada puede tender a apoyar proyectos o asignaciones de aguas según los intereses funcionales creados, sin atender a la fuente del suministro o a la solidez de las inversiones y proyectos.

Otra limitación es la separación entre las funciones de planificación y distribución del agua entre diferentes organismos, con lo cual se distancian la regulación de la planificación y se desligan los permisos de los planes (Dellapenna, 1991, p. 413 y siguientes).

Para soslayar esos problemas, varias jurisdicciones asignan la responsabilidad de la formulación de

políticas, la distribución del agua y la evaluación de programas y proyectos a un organismo o ministerio no usuario independiente de los sectores tradicionales. Muchos países procuran mejorar la calidad de la toma de decisiones delegándola a niveles locales competentes y estableciendo acuerdos de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y también con el sector privado. En algunos casos la coordinación se da mediante la creación de organizaciones a nivel de cuencas integradas por las diferentes partes interesadas. Sin embargo, las organizaciones más sofisticadas conservan la coherencia mediante un sistema de aprobaciones y consultas de planes descentralizados elaborados por las autoridades regionales y a nivel de cuencas.

Otro mecanismo para mantener la coherencia consiste en retener cierta autoridad en manos del gobierno central para aplicar la legislación que no hagan cumplir adecuadamente las organizaciones locales, regionales o de cuencas.

Brasil ha creado un sistema nacional de gestión de recursos hídricos para asegurar: a) la coordinación de la gestión integrada; b) el arbitraje administrativo de los conflictos; c) la ejecución de la política nacio-

nal de aguas; d) el fomento de la tarificación del agua. El sistema comprende: a) un consejo nacional; b) consejos estadales; c) comités de cuencas; d) organizaciones vinculadas con el agua en todos los niveles de gobierno; e) organismos de recursos hídricos (ley de política de aguas, 1997, arts. 32 y siguientes). La secretaría del Consejo Nacional de Aguas pertenece al Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Hídricos (art. 45).

Francia creó una dirección de aguas en el Ministerio del Medio Ambiente, que recibe directrices de la Comisión Interministerial de Aguas, así como la Comisión Nacional de Aguas compuesta de usuarios, autoridades de cuencas y el gobierno, que expresa su opinión sobre asuntos relativos a la gestión nacional del agua. Sus actividades son descentralizadas y se ejecutan por conducto de las direcciones nacionales ambientales. El Ministerio supervisa las juntas de aguas de los organismos de cuencas fluviales en materias técnicas de gestión del agua. Las juntas son también responsables ante el Ministerio de Hacienda por su manejo financiero. El prefecto coordinador de la cuenca toma la iniciativa de preparar el plan de recursos hídricos de la misma, y está encargado de la ejecución y coordinación de las políticas estatales de gestión y fiscalización del agua. La dirección ambiental colabora con él. Los prefectos departamentales son el nivel administrativo básico de la intervención estatal en la gestión y fiscalización del agua, y en la preparación y seguimiento de los documentos de planificación. Asimismo, poseen facultades para actuar en casos imprevistos. Al nivel político más elemental, las comunas tienen el monopolio legal del abastecimiento de agua potable y los servicios de saneamiento, están representadas en los comités de cuencas y en sus juntas de directores y cumplen un papel importante en la planificación de los recursos hídricos, ya que preparan planes de gestión y aprovechamiento del agua.

En Nueva Zelanda todos los niveles de gobierno están obligados a considerar los efectos de las acciones propuestas sobre el medio ambiente. El Ministerio del Medio Ambiente retiene la facultad de aplicar toda disposición de la ley que no apliquen adecuadamente las autoridades locales correspondientes (Furuseth y Cocklin, 1995, pp. 243 a 272). Los consejos regionales preparan las declaraciones de principios y los planes regionales. Los consejos urbanos y distritales y los gobiernos de los territorios locales han perdido independencia en materia de planificación estratégica y gestión ambiental y se ha fortalecido la planificación regional en relación con la planificación ur-

ban (Furuseth y Cocklin, 1995, pp. 263). Para asegurar la coherencia y la coordinación, las declaraciones de principios y los planes regionales tienen que ser consultados con el Ministerio del Medio Ambiente, las autoridades locales y nacionales y las organizaciones maoríes (anexo 1, sección 3). Pese a la tendencia a delegar en el nivel intermedio (regional), el sistema cuenta con previsiones incorporadas en resguardo del interés nacional. El Ministerio del Medio Ambiente puede establecer estándares ambientales, llamar a consulta sobre obras polémicas, aprobar declaraciones de principios regionales y apelar de decisiones al tribunal de planificación. Además, el sistema en su conjunto está vigilado constantemente por el Comisionado Parlamentario del Medio Ambiente (Furuseth y Cocklin, 1995, pp. 266).

En España la autoridad suprema es el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo. El Consejo Nacional de Recursos Hídricos, integrado por todos los sectores interesados en el agua, tiene un papel consultivo y su función principal es opinar respecto al plan hidrológico nacional y a los planes hidrológicos de cuencas, que son aprobados por la legislatura y el gobierno, respectivamente.

Las cuencas fluviales son gestionadas por las confederaciones hidrográficas, reguladas y organizadas conforme al derecho público con un régimen jurídico diferente al del gobierno. Las confederaciones proponen el plan de gestión de cuencas, administran y controlan los recursos hídricos públicos; diseñan, controlan y administran las obras públicas; otorgan derechos y concesiones de aguas; inspeccionan y vigilan los recursos hídricos, sus usos, y las obras hidráulicas; miden los recursos hídricos; estudian la situación de los recursos hídricos; mantienen registros de las crecidas y proporcionan información al respecto; controlan la calidad del agua y prestan servicios técnicos (Cubillos, 1994, p. 28).

Pese a estos indicios de mayor coherencia e independencia en el ámbito de la gestión de los recursos hídricos, en varios países, provincias o estados de una federación, los componentes del agua están fragmentados entre los organismos de gestión que se ocupan de problemas de la calidad y cantidad del agua y otros encargados del agua superficial y subterránea (Mitchel (ed.), 1989, p. 203).

2. Participación de los interesados y protección de los intereses públicos

Existe un proceso para democratizar y equilibrar la toma de decisiones en materia de recursos hídricos y

actividades conexas. Para la planificación del agua es importante una participación equilibrada, informada y pluralista, porque fomenta la consideración de una amplia gama de aspectos y con ello toma en cuenta las diferentes dimensiones del recurso. Esta se da mediante consultas públicas, participación de los interesados en órganos administrativos, organización de las asociaciones de usuarios y, respecto a las preocupaciones ambientales generales, con una mayor permisividad en las normas que rigen el derecho de las partes para actuar en foros administrativos o judiciales. Así, los interesados pueden participar en la formulación de políticas, el debate legislativo, la administración general de aguas y las actividades en el terreno.

La ley de gestión de recursos naturales de Nueva Zelanda prescribe la realización de consultas públicas para discutir, entre otras cosas, los planes de gestión de recursos y la concesión de autorizaciones en materia de recursos. Estas consultas no deben complicarse con formalidades innecesarias (art. 39). El derecho a ser oído y a presentar pruebas se basa en el prestigio general de las partes interesadas, limitándose la participación de las partes que tengan el mismo interés (secc. 40).

Algunos países han asumido compromisos muy firmes de considerar los intereses y derechos de aguas de las comunidades aborígenes y los usos tradicionales. Nueva Zelanda, Canadá, los Estados Unidos y algunos países del Pacífico Sur (Fiji, Papua Nueva Guinea) ofrecen ejemplos muy valederos. La consideración de los intereses maoríes en Nueva Zelanda es un principio básico del proceso de planificación.

Sin embargo, en algunos casos los intereses e inquietudes de las poblaciones locales no han sido prioritarios al planificar el aprovechamiento del agua. La indiferencia por los derechos tradicionales se ha identificado como uno de los factores principales de los conflictos vinculados con los esfuerzos de desarrollo y con su falta de éxito en algunas partes del mundo. También se ha manifestado inquietud por el descuido de los valores e intereses sociales vinculados con el agua.⁶

Los usuarios y otros interesados en el recurso pueden participar en audiencias o consultas públicas destinadas a analizar políticas, programas, proyectos o legislación. Aunque el mecanismo se destina fundamentalmente a abrir espacios de participación, su sola

creación no significa que vayan a participar todos los interesados, asegurando con ello un equilibrio de intereses o decisiones más racionales. Así, cuando el Reino Unido regionalizó la gestión del agua en 1974, ciertos grupos de presión influyentes recibieron un trato más favorable en perjuicio de la apertura al público y, según algunos, de la eficiencia económica (Barraqué, 1992, p. 9). Mitchel comparte esta apreciación y percepción y señala que a medida que las autoridades regionales de recursos hídricos se han reformado para darles un corte más empresarial se ha dejado de involucrar al público en las decisiones reales (Mitchel (ed.), 1989, p. 215).

Kemper, en su excelente análisis del Valle de Curú, en el estado de Ceará, Brasil, observa que los grupos usuarios privilegiados ocupan una posición dominante en el valle, tienen un grado más alto de instrucción, están mejor organizados, y serían poderosos en las negociaciones colectivas destinadas, por ejemplo, a mantener bajas las tarifas del agua. Estos grupos que comprenden a los grandes complejos agroindustriales y latifundios, tienen más influencia que los campesinos más pobres. En cambio, los usuarios más pobres tienen que acatar las reglas del clientelismo político (Kemper, 1996, pp. 195 a 200). La autora cita también a Hearne y Ester para concluir que la estructura legal de los mercados de aguas en Chile ha derivado en la concentración, en grandes empresas fruteras exportadoras, de los derechos de tierras y aguas decomisados, y que aunque mejoró la eficiencia económica no habría mejorado el bienestar general (Kemper, 1996, p. 193 y Hearne y otros, s.f.).

Ejemplos similares, en que las decisiones podrían haber sido dictadas por grupos de presión dedicados a la construcción, la urbanización y la agricultura y no necesariamente inspiradas en la racionalidad económica o el bienestar económico general, se dan en otras partes de América Latina. Hace poco un informe estimó que la viabilidad económica de una presa en el oeste de Argentina estaba "muy comprometida": el gobierno obtenía en la mayoría de los casos un beneficio neto negativo. El proyecto no era económicamente atractivo, ni en términos de viabilidad general ni en términos de beneficios derivados de la inversión pública. Intereses especiales habían lanzado una activa campaña a favor del proyecto. El informe citado no fue difundido. Las repercusiones que tiene para el país la inversión pública no rentable (y el endeudamiento público previo) en relación con los impuestos y el gasto no son bien entendidas por el público en general. Al parecer en virtud de una decisión política reciente el

⁶ Véase, en general: Conac, 1989, así como los planteamientos de Barraqué, 1997.

proyecto se construirá (Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Energía, 1997, p. 5 y portada).

Personeros del UNICEF han señalado el peligro de que grupos de intereses creados monopolicen el agua en nombre del crecimiento, y que la desigualdad siga aumentando.⁷

Sin embargo, hay casos positivos de participación de los interesados. En la cuenca fluvial de Yahagi, Japón, una asociación de protección de la calidad del agua ha mostrado cómo los diversos grupos del sector privado pueden aunar sus intereses y capacidades para abordar problemas que en muchos países se dejan librados al sector público (Mitchel (ed.), 1989, p. 305).

Otros ejemplos de participación positiva son las asociaciones profesionales. La Sociedad Estadounidense de Ingenieros Civiles trabaja activamente en la preparación de principios jurídicos para el fomento de la gestión y la planificación integradas. Partiendo de la premisa de que el agua se beneficia de los procesos de gestión y planificación, ha bosquejado un conjunto de principios básicos que deben incorporarse al derecho de aguas para promover una mejor gestión: a) con algunas excepciones, toda el agua es un bien público; b) la calidad y la cantidad del agua no pueden separarse; deben integrarse las aguas superficiales, subterráneas y atmosféricas; c) entre las facultades del sector público necesarias para una buena gestión debe figurar la de realizar evaluaciones multifacéticas de las asignaciones y transferencias de agua; d) los derechos pueden perderse por derroche; e) los derechos de agua pueden reevaluarse periódicamente y la función del agua puede variar según los cambios tecnológicos; f) la planificación integral exige equilibrar los intereses públicos y privados; g) deben estimarse los rendimientos seguros y los caudales mínimos necesarios para mantener la calidad del agua y proteger la biodiversidad, una vez identificados los usos existentes; h) hay que elaborar estrategias para casos de sequía y pueden crearse zonas especiales de gestión del agua; i) deben establecerse sistemas para solución de diferencias y procedimientos de arbitraje; j) deben otorgarse facultades apropiadas de coacción y ejecución a los organismos pertinentes; k) hay que reconocer la necesidad de lograr el desarrollo económico fomentando la efi-

ciencia económica, al exigir asignaciones razonables y reconocer los derechos existentes; l) es preciso proteger los valores ambientales ampliando el concepto de uso beneficioso; m) debe fomentarse la conservación y el aumento del recurso otorgando permisos para las aguas conservadas; n) es preciso reducir los costos de transacción en las transferencias temporales (Matthews, 1994).

Se sostiene que los gobiernos pueden estimular la capacidad de las partes interesadas dándoles acceso a datos, autorización para actuar en reuniones y, en general, posibilidad de expresar opiniones y posiciones (Haddad, 1996, p. 392).

La necesidad de fomentar el papel activo que debe representar el gobierno en promover la participación parece confirmarla en la práctica una experiencia reciente de Sudáfrica: en una consulta pública sobre la próxima legislación de aguas, las industrias entregaron respuestas amplias y varias organizaciones e individuos respondieron también en forma positiva. En cambio, no formularon observaciones ni las organizaciones comunitarias ni las comunidades rurales o los comités de aguas a nivel de aldea. Los organismos no gubernamentales hicieron muy pocos comentarios.

La cuestión de la participación se relaciona estrechamente con el dictado y aplicación de las leyes, así como la responsabilidad ante ella. Siendo que la acción del gobierno representa el medio tradicional de creación y aplicación de la ley, es un grave problema actual la inercia del gobierno en esta materia. Esta inercia puede derivarse de la incapacidad para actuar, de la falta de recursos, o de la ausencia de voluntad para decidir entre presiones contrapuestas.

Un buen ejemplo de creación en materia de jurisprudencia en la esfera ambiental, en que se ha ampliado el campo en que los ciudadanos pueden apelar ante la ley con una mayor flexibilidad para habilitar la acción de grupos o individuos con intereses distintos de los económicos personales tradicionales.

Sin embargo, los recursos ciudadanos son limitados cuando no hay marcos jurídicos que posibiliten la acción pública. A su vez, la existencia de esos marcos se ve afectada por las diferencias de posibilidades de acceso a los que toman las decisiones políticas y la capacidad de cabildeo de grupos de presión con intereses distintos. Si bien varios países han promulgado normas sobre el medio ambiente y los impactos ambientales, los reglamentos de evaluación económica y condicionamiento de los proyectos por motivos económicos, recurribles por el público o por terceros, son escasos o nulos. Incluso los proyectos más deficientes

⁷ Gourisanker Ghosh, Jefe del Módulo Medio Acuático y Saneamiento, UNICEF, N.Y., discurso principal formulado en la vigésima segunda conferencia WEDC, Nueva Delhi, 9 a 13 de septiembre de 1996.

no pueden ser cuestionados por los miembros del público por motivos económicos. En este sentido, el público de la mayoría de los países está limitado por dos factores: la falta de reglas sustantivas obligatorias para evaluar la eficiencia económica de la inversión pública y los estándares y umbrales conexos y, por ende, la existencia de normas rígidas que sólo otorgan "legitimación sustancial activa" para actuar en defensa de los derechos económicos personales tradicionales⁸. Algo parecido ocurre con los intereses sociales. El caso de la presa en la Argentina occidental, citado anteriormente, ofrece un buen ejemplo de esta situación. Otra consideración es que los grupos de cabildeo exitosos no tienen que rendir cuentas.

La participación y el acceso dispares de los interesados parecen ser un motivo de preocupación internacional. Un proyecto en América Latina, ejecutado por Consumer's International (financiado por la United Kingdom Overseas Development Administration), parte de la premisa de que los intereses de los consumidores no están bien representados en los procesos normativos que regulan los servicios de utilidad pública de agua, electricidad y teléfono en América Latina. Esto obedece a las barreras institucionales creadas por los gobiernos así como a la falta de información y conocimientos técnicos entre las organizaciones de consumidores.

3. La información

La necesidad de datos e información pública no es sólo un factor condicionante de una toma de decisiones apropiada, sino un medio eficaz de contener desequilibrios. Para ser eficaz, un sistema participativo de planificación y gestión de los recursos hídricos tiene que ser capaz de suministrar información oportuna sobre qué clase y calidad de agua está disponible, dónde, y quién la utiliza y para qué fines. Por lo tanto, los sistemas eficientes de gestión del agua requieren encuestas, inventarios y catastros oficiales adecuados

de las fuentes y del abastecimiento de agua, así como de registros actualizados de los usos y de las descargas, los derechos de agua, y los beneficiarios de esos derechos, con sus respectivas asignaciones. Es por esta razón que, en los sistemas de gestión de agua bien desarrollados, habitualmente se cobra por los derechos de agua, a fin de financiar los gastos de información y gestión administrativa.

El objeto de la información es permitir que los responsables de la política, administradores, gerentes, usuarios y el público tomen decisiones apropiadas.

La ley de aguas brasileña de 1997 incluye específicamente la información entre los instrumentos para ejecutar la política nacional de recursos hídricos (art. 5). El sistema opera sobre la base de la descentralización, la coordinación unificada y el libre acceso a los datos (art. 26).

La ley de recursos hídricos de 1991 del Reino Unido dispone que la autoridad fluvial nacional proporcione información a los encargados de la política y empresarios y también al público (seccs. 196-197). Por su parte, la autoridad está facultada para obtener información sobre el agua superficial y subterránea. La información debe ser oportuna y adecuada, y hay disposiciones sobre la clase de información que debe recopilarse y la manera en que debe organizarse (seccs. 197-203). El sistema británico está complementado con normas sobre la información confidencial y reservada y sanciones por declaraciones falsas (205-206). La participación pública se procura mediante un sistema de encuestas (seccs. 213-215).

La ley de aguas de Canadá establece programas de información pública en virtud de los cuales se instruye a la población acerca de la conservación, aprovechamiento y utilización del agua (art. 27). La ley estipula asimismo que el ministro encargado del recurso informe cada año fiscal al parlamento sobre las operaciones realizadas en virtud de dicha ley (art. 36).

La ley de gestión de recursos de Nueva Zelanda ordena a las autoridades locales y las redes de servicios de utilidad pública que proporcionen información al Ministro de Medio Ambiente (sec. 27). Las autoridades locales deben recopilar información y mantener registros sobre diversos aspectos que incluyen, entre otros, planes, autorizaciones en materia de recursos y quejas (sec. 35). Los estándares nacionales en materia de calidad, niveles o caudales no pueden someterse a aprobación sin que antes la opinión pública tenga ocasión de formular sus comentarios, a fin de que éstos se incluyan en las presentaciones, sin que el informe y sus recomendaciones hayan sido publicados aún (sec. 44).

⁸ El término técnico "legitimación sustancial activa" (*standing*) se refiere al derecho de entablar una acción judicial en los tribunales. Tradicionalmente, sólo se otorgaba categoría para actuar atendiendo a intereses económicos individuales, es decir, no ampliamente compartidos, excluyendo otros intereses como los valores estéticos y recreativos. Si bien este concepto está cambiando rápidamente, en la mayoría de los países los ciudadanos no tienen derecho a apelar alegando que los gobiernos han adoptado decisiones económicas malas o inadecuadas. Se trataría de un interés altamente disperso, y por lo tanto no suficientemente fuerte, ante la falta de legislación expresa, para otorgar el derecho a actuar en tribunales.

Las propuestas para enmendar la ley de aguas española de 1985 incluyen el derecho del público a acceder a la información relacionada con el recurso (art. 13 bis).

La ley de investigación de recursos hídricos de 1964 (EE.UU.) estableció institutos de investigación de los recursos hídricos en cada estado. Su labor, según Beck y Goplerud (eds.) (1991), ha contribuido notablemente a la base de datos disponible para la planificación federal y estadual.

4. El nivel adecuado más elemental posible

En general, se reconoce que la cuenca fluvial sería la unidad más apropiada para aplicar las estrategias en materia de recursos hídricos. Sin embargo, suelen trazarse círculos arbitrarios en torno a los proyectos hídricos, descuidando los impactos externos. Las fronteras jurisdiccionales que no corresponden al río o a otros sistemas naturales son una de las mayores causas de ineficiencia en el diseño y operación de los sistemas hídricos. En general, se suelen descuidar los impactos fuera de la jurisdicción (Howe, 1996a, pp. 31 y 32).

Por esta razón, el profesor Howe sostiene que el concepto de subsidiariedad (el nivel adecuado más elemental posible para la aplicación y ejecución de políticas) puede aumentar la probabilidad de importantes externalidades, dado que el nivel político adecuado más elemental posible no siempre coincide con los límites naturales. La tensión entre la subsidiariedad y las externalidades es uno de los problemas pendientes más graves del diseño de políticas (Howe, 1996a, p. 32).

La organización adecuada a nivel de cuencas permite disminuir o reducir los costos de transacción. Por lo tanto, algunos países han aumentado la importancia política de las cuencas fluviales. En Nueva Zelanda la cuenca es no sólo la unidad de planificación y gestión del agua sino también el centro principal de los consejos regionales, responsables principales de la gestión sustentable. Los consejos responden por el aprovechamiento del agua y la conservación del agua y del suelo, los recursos geotérmicos, el control de la contaminación y la reducción de los peligros en el plano regional (Furuseth y Cocklin, 1995, pp. 243 a 272). En forma más concreta, controlan el uso, aprovechamiento, embalse y descargas del agua (sec. 30, ley de gestión de recursos).

La ley incorpora la flexibilidad al autorizar las transferencias y delegaciones de funciones de las au-

toridades locales en otras entidades. Sin embargo, las transferencias y delegaciones están sujetas a aprobación y deben fundarse en la eficiencia, los conocimientos técnicos y la representación del nivel comunitario (seccs. 33-34).

En forma similar, según Barraqué, los Países Bajos han transformado las organizaciones de cuencas en autoridades locales (Barraqué, 1992, p. 21).

No obstante, la necesidad de asegurar que las organizaciones de cuencas realicen todo su potencial en términos técnicos para reducir los costos transaccionales, no ha cegado a los países respecto a la necesidad de que el público y los interesados participen. Por lo tanto, en Francia las organizaciones de cuencas fluviales procuran asegurar la participación adecuada de las partes afectadas e interesadas.

Asimismo, mediante la creación de la figura del prefecto coordinador, las reformas recientes de la ley de aguas francesa parecen evolucionar hacia un mayor acercamiento entre las autoridades administrativas y las organizaciones de cuencas. Los organismos de cuencas fluviales franceses están basados en el ámbito geográfico de la cuenca, sin tomar en cuenta los territorios políticos, en un intento por escapar a la lucha política. El enfoque de gestión se basa en un contrato suscrito entre los grupos interesados sobre una base descentralizada. Las metas concretas incluyen aumentar la calidad y cantidad del agua. El sistema integra la gestión y privatización del agua. Los usuarios deben pagar por la contaminación y las aguas servidas. Las juntas de los organismos tienen representación tripartita (gobierno central, gobierno local y otros usuarios). Los organismos están (ahora) plenamente legitimados ante la opinión pública (Barraqué, 1992, p. 21).

El funcionamiento de los organismos franceses de cuencas fluviales ha merecido algunas críticas por su dependencia excesiva de un método de compromisos y también por las deficiencias en la planificación integrada de los recursos hídricos y la falta de facultades fiscalizadoras claramente definidas (Barraqué, 1992, pp. 13, 20 y 21). Lo interesante es que estos reparos son los mismos que podrían hacerse a las tentativas de crear instituciones de cuencas fluviales en América Latina.

La ley de reforma agraria del Perú de 1991 dispone la creación de autoridades de cuencas independientes para promover la formulación de planes maestros y fomentar su ejecución dentro de su zona de juris-

dicción. Su éxito ha sido relativo, por falta de recursos, de atribuciones bien definidas y de marcos organizacionales.

La cuenca también ha sido el centro de varias actividades con patrocinio nacional e internacional en el ámbito nacional y proyectos transfronterizos en Africa, Asia y América Latina. Estos programas han enfrentado restricciones y se han criticado, entre otras cosas, por falta de correspondencia con las capacidades de la zona en cuestión, mandatos demasiado amplios —y al mismo tiempo débiles—, incapacidad para

tratar con las jurisdicciones políticas tradicionales, desconocimiento de los problemas ambientales, perturbación de las modalidades locales de producción, insensibilidad frente a las realidades y condiciones sociales en el lugar de ejecución, falta de recursos e incapacidad de prever los efectos a largo plazo.

Una limitante fundamental de estos proyectos ha sido la falta de propietarios locales, y, como consecuencia, un escaso apoyo político y electoral, que de hecho puede ser el aspecto clave para el éxito, o fracaso, de las organizaciones de cuencas.

IV

El agua tiene un valor económico en todos sus diversos usos en competencia a los que se destina y debería reconocérsele como un bien económico

1. Derechos de agua

Aunque el agua posee valor económico y los derechos de agua ofrecen seguridad de su tenencia a los usuarios del recurso, hay en general una tendencia a condicionar su uso. Entre las condiciones figuran requisitos formales (obtener un permiso) y de fondo (por ejemplo, no perjudicar a terceros, protección ambiental, eficiencia).

Según la ley brasileña el sistema de derechos de agua es uno de los instrumentos para hacer cumplir la política nacional de recursos hídricos (ley de 1977, art. 5).

En Nueva Zelanda, las autorizaciones para hacer uso del agua están reguladas por la ley de gestión de recursos. Las autorizaciones (*resource consents*) no pueden infringir los términos de los planes de gestión de recursos. Se exige la descripción de la actividad y el lugar, así como la evaluación del impacto ambiental (sec. 88). Las autorizaciones se otorgan tomando en consideración, entre otras cosas, políticas y planes (sec. 104). Pueden estar sujetas a cobros, fianzas, pactos, contribuciones financieras, obligaciones de información y responsabilidad legal por daños ambientales (incluso después de haber expirado). (108). Las auto-

rizaciones están sujetas a revisión si hay impactos ambientales adversos o se estructuran nuevos planes (sec. 128). Además, el tribunal de planificación puede modificar o cancelar una autorización por orden ejecutiva (133).

Resulta interesante comparar Nueva Zelanda con Chile, donde el sistema es uno en que casi todas las aguas son de propiedad pública, pero el sistema de derechos ha resultado en una suerte de privatización funcional.

En Chile, la asignación de aguas no está relacionada con ningún uso o precio específico. Si hay agua disponible el gobierno no puede, según el código de aguas, rechazar una solicitud (Peña, 1996, p. 7). Una vez asignado el recurso la única regulación posible está dada por el mercado del agua. Un informe reciente sostiene que los resultados del sistema comprenden: a) la transferencia gratuita de la riqueza pública (Peña, 1996, p. 10); b) las solicitudes actuales de asignación de agua ascienden a 50 000 m³/s, es decir, el cuádruple del volumen total explotable disponible en el país y sin ninguna relación con el desarrollo nacional previsto durante los próximos 50 años (Peña, 1996, p. 10); c) la situación distorsiona la operación del comercio del agua y otros mercados, puesto que algunas indus-

trias pueden utilizar los derechos de agua como disuasivo al ingreso de terceros en actividades competitivas;⁹ d) los resultados pueden incluir la subinversión y alzas de precio de productos como la electricidad; e) además, la estructura individualista del sistema de derechos de agua no deja espacio para la planificación de mediano y largo plazo (Peña, 1996, p. 12); f) las externalidades de largo plazo son difíciles, por no decir imposibles, de controlar; g) la gestión integrada de cuencas es limitada ya que los ríos están divididos, para fines administrativos, en secciones que no representan unidades hidrológicas; h) el agua subterránea y superficial se gestionan en forma independiente; i) la calidad y cantidad no están integradas y el aprovechamiento del agua no está planificado conforme a objetivos de uso múltiple, sino sectorialmente (Peña, 1996, p. 15).

La ley de aguas alemana, que ofrece un buen ejemplo de tendencias, anexa varias condiciones al uso, los permisos y las licencias del recurso. Comprenden, entre otras cosas, la posibilidad de imponer nuevas condiciones después de la concesión del permiso o licencia. Las condiciones *ex post* pueden referirse a los requisitos ambientales o económicos de la gestión de los recursos hídricos (art. 5). El uso de agua por los dueños de predios y las poblaciones ribereñas no debe afectar a otras personas, ni provocar cambios perjudiciales del agua, alterar el balance hídrico, o reducir notoriamente los caudales (art. 24).

La ley de aguas española dispone que los derechos de agua se otorguen según las disposiciones de los planes hidrológicos (art. 57, ley 29/85). Los derechos de agua se ajustarán y revisarán según lo requieran los cambios de los planes hidrológicos (art. 63, ley 29/85).

2. Mercados del agua

Se presta cada vez más atención a la comercialización de los derechos de agua como una alternativa provechosa y económicamente eficiente para mejorar la distribución del recurso.

Sin embargo, hay países como China, que sin dejar de reconocer la necesidad de desarrollar los mercados del agua, ponen de relieve la necesidad de una gestión general de los recursos hídricos para evitar impactos perjudiciales sobre el medio ambiente y el desarrollo social.

Un resultado de las complejidades de la comercialización del agua es que la actividad ha estado sujeta a regulaciones en el interés de terceros y del público (Anderson y otros, 1991, pp. 234 y siguientes).

Asimismo, hay criterios de interés público que se aplican a la revisión de las solicitudes para transferir derechos de agua. Se aplican a la revisión de las externalidades de valor público y comprenden: a) efectos sobre la actividad económica resultantes de la solicitud; b) efectos sobre la pesca y la caza y sobre el esparcimiento público; c) efectos sobre la salud pública; d) costo de oportunidad del uso; e) daños a otras personas; f) intención y capacidad de uso; g) efectos sobre el acceso a aguas públicas y navegables; h) necesidades de conservación del agua; i) factores de importancia local.

En consecuencia, no se permitiría la reasignación si ésta resultara en la violación de estándares mínimos de salud, medio ambiente o seguridad. Sin embargo, se puede cumplir el criterio de interés público si se condiciona la solicitud de reasignación a medidas que lo satisfagan.

Aunque no se cuestiona la legitimidad sustantiva de los asuntos de interés público, se han planteado interrogantes acerca de los foros y medios apropiados para tratarlos. Siempre existe una función administrativa y judicial, pero para algunas autoridades tales medios y foros deberían incluir la planificación del agua y la participación pública.¹⁰

Otras consideraciones incluirían la evaluación de los impactos que pueda tener una transferencia sobre el ambiente, la base tributaria o la economía local de la zona de origen de la asignación de agua que va a transferirse.

Se ha sugerido que la comercialización de recursos hídricos debería sujetarse a un programa, es decir, a una gestión activa con metas mensurables y puntos de referencia e incentivos por desempeño según calendario (Haddad, 1996, p. 392).

⁹ Tres decisiones han considerado la relación existente entre los derechos de agua y la monopolización: 1) Tribunal de Apelaciones de Puerto Montt, *Endesa versus Dirección General de Aguas*, 31 de enero de 1997; 2) Comisión Preventiva Central: Consulta del Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, Res CPC 992/636/25/11/96; y 3) Comisión Resolutiva, *Resolución N° 480*, 7/1/97.

¹⁰ Véanse Dumars y Minnis, citados por Anderson, 1991, p.298, así como New Mexico Statutes. Ann: 72-14-1; 72-14-22.

3. Gestión integrada del agua, incentivos económicos y cobros

En general, se acepta que la fijación de precios es un instrumento apropiado de la gestión del agua.

Al menos una ley (Brasil, 1997) identifica el cobro del agua como uno de los instrumentos para ejecutar la política nacional de recursos hídricos (art. 5). El cobro del agua reconoce la dimensión económica de los recursos hídricos, da a entender al usuario el valor real del recurso, promueve la racionalización del uso del agua y asegura recursos financieros para cubrir los costos de los programas y proyectos incluidos en los planes de recursos hídricos (art. 19). Los fondos allegados mediante el cobro del agua están destinados sobre todo a asignarlos a la cuenca que los generó. Están destinados a pagar los costos de aplicación de los planes de cuencas y a cubrir los gastos del sistema administrativo. Tales gastos no pueden sobrepasar el 7.5% de los fondos totales recaudados.

En Francia, los organismos encargados del agua (*Agences de l'Eau*) ofrecen incentivos financieros para el mejoramiento y la preservación de los recursos hídricos. Los usuarios pagan una tarifa basada en los volúmenes de agua consumida o en los volúmenes de contaminación causados. Con posterioridad, las sumas recaudadas se reinyectan al sector a fin de colaborar con el sector público y privado en el pago de la conservación del recurso y de las instalaciones, equipo y tecnologías anticontaminantes.

Las medidas financieras se incorporan en programas plurianuales (generalmente quinquenales), presentados a los comités de cuencas, y aprobados por el Primer Ministro, previa recomendación de la Comisión Interministerial de Aguas. Los usuarios que pagan las tarifas e integran los comités de cuencas votan los programas de acción.

Los programas de acción deben ser compatibles con las políticas socioeconómicas nacionales y la política general de aguas. Comprenden tres secciones: identificación y análisis de problemas; acciones, costos y estimación de la asistencia prevista por parte de

las juntas de aguas; sistemas tarifarios (ingresos previstos) a fin de asegurar el equilibrio financiero del sistema.

Las tarifas se cobran a toda persona pública o privada que extraiga agua, la contamine o altere su régimen, y que se beneficie de las obras construidas con la asistencia de las juntas de aguas. Las ciudades, las industrias, los agricultores y la generación de electricidad pagan tarifas.

La ley de gestión de recursos de Nueva Zelanda estipula que el Ministro debe considerar e investigar el uso de instrumentos económicos para lograr los fines que persigue la ley (Ley de 1991, sec. 24h). Asimismo, el Ministro puede otorgar donaciones y préstamos para fomentar los fines que persigue la ley (sec. 27). Las autoridades locales están facultadas para fijar tarifas, las que pueden ajustarse según el costo real y recuperarse del beneficiario de la actividad, lo que no es obligatorio para la autoridad hasta el pago íntegro de la misma (sec. 36). La relación entre medios y arbitrios está claramente establecida por la ley, la que en la sección 38 relaciona los funcionarios ejecutores con el pago de salarios y gastos. La sección 112 también se ocupa de otros ingresos, pues dispone el pago de regalías y alquileres a los consejos regionales.

En el Reino Unido, los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento deben pagar cierta suma para contribuir al pago de los costos de la autoridad fluvial. Las facultades de la Comisión Federal Reguladora de Energía de los Estados Unidos incluyen el cobro por el uso de la propiedad pública.

La cuestión de cobrar por el agua no está en modo alguno libre de polémicas. Las propuestas de cobrar por el agua han sido objetadas por los servicios de utilidad pública chilenos, que alegan que los derechos de agua originales se otorgaban gratis y que todo cobro ulterior afectaría los derechos de propiedad. En Suiza, el departamento de aguas de los servicios industriales de Ginebra resiste la tentativa del gobierno cantonal de introducir un impuesto al agua para pagar la recuperación de los ríos del cantón (*Financial Times*, 1996, pp. 3 y 4).

V

Conclusiones

1. La ética en la gestión integrada del agua

La gestión integrada sustentable del agua está condicionada, entre otros factores, por la eficiencia y la equidad. La gestión y la distribución ineficientes de los recursos tienen consecuencias negativas para la equidad (considerando los grupos beneficiarios desfavorecidos) puesto que limitan los beneficios y el acceso al agua.

La eficiencia y la equidad en la gestión integrada del agua se relacionan estrechamente con el buen gobierno y, en último término, con la ética. El concepto de ética en este contexto implica: i) no financiar los proyectos públicos con una tasa de rendimiento negativa, a menos que esté justificado por consideraciones sociales indiscutibles, debidamente expuestas y comprobadas; ii) brindar a la opinión pública información exacta, precisa y transparente; iii) no emprender proyectos públicos sin evaluar cuidadosamente las repercusiones económicas, sociales y ambientales; iv) no permitir la manipulación y monopolización del recurso por parte de intereses especiales.

2. Capacidades de los organismos de gestión del agua

Hay sistemas en que la planificación se entiende sobre todo como el desarrollo ordenado de las obras hidráulicas. Hay otros que incluyen consideraciones explícitas de bienestar social, eficiencia económica, evaluación de alternativas —incluso opciones no estructurales y no actuar— impactos sociales y consideraciones detalladas de los efectos ambientales. Aunque el primer enfoque puede asegurar el orden y la precisión así como la corrección técnica, necesita complementarse con el segundo criterio a fin de llegar a un conocimiento cabal de la situación general y a una toma de decisiones atinadas.

Aunque algunos de los ejemplos nacionales analizados en el presente informe indican que están relativamente bien desarrolladas las disciplinas de la gestión y la planificación integradas del agua, es disparéjica la incorporación de las normas técnicas en disposiciones legales obligatorias, si se analiza la situación en el plano mundial.

En qué medida los países rezagados podrán mejorar su gestión de los recursos dependerá de la capacidad de cada país. Los programas de formación de capacidades pueden contribuir a remediar situaciones particulares, pero a la postre su éxito dependerá del compromiso nacional y la propiedad nacional de los recursos.

La formación de capacidades en este contexto incluye no sólo personal idóneo, recursos financieros suficientes y una organización adecuada, sino el soporte lógico para una buena evaluación de proyectos.

Algunos sistemas nacionales de gestión del agua incorporan principios para la evaluación de proyectos, programas, o incluso legislación y políticas. Aunque los últimos adelantos en materia de evaluación comprenden principios bien elaborados sobre cuestiones ambientales, económicas y sociales, las normas sustantivas y de procedimiento con fuerza legal son más estrictas en materias ambientales que en cuestiones económicas y sociales. Por ello, en algunos países el público y el sector privado tienen un grado relativamente mayor de flexibilidad y de posibilidades de acción respecto de las cuestiones ambientales que en los asuntos vinculados con la eficiencia económica, la equidad social y la racionalidad de la acción pública relacionada con el agua.

La mayoría de los países en desarrollo carecen de normas apropiadas para la evaluación obligatoria de los efectos económicos, sociales y ambientales de los proyectos de agua.

La gestión y la planificación integradas del agua se apoyan en un abanico de atribuciones legales públicas y conocimientos técnicos. Sin embargo, su puesta en práctica en los países en desarrollo se ve obstaculizada por una limitada capacidad de aplicación y un marco jurídico insuficientemente desarrollado, así como escasa información y conocimiento sobre la dinámica del recurso y un acceso e influencia desproporcionados de los grupos especiales de interés.

En cuanto a la capacidad de llevar adelante la planificación integrada del agua, preocupa la separación entre la planificación y la regulación. Los países están tomando medidas al respecto. Algunos concentran la capacidad planificadora y reguladora en instituciones no sectoriales, otros crean al mismo tiempo nuevos me-

canismos de coordinación e integración institucional, y hay un grupo en que se da la integración de la gestión a nivel de cuencas, mediante la delegación de funciones en las autoridades regionales o de las cuencas. La delegación va acompañada de procesos de escrutinio y consultas de los planes regionales y de cuencas a nivel nacional y el gobierno central conserva algunas facultades en sus ministerios para corregir la falta de aplicación o la aplicación descuidada de leyes y políticas, así como para asegurar la coherencia.

La creación de consejos nacionales para conciliar y armonizar diferentes instituciones está ganando terreno, pero algunas experiencias indican que el proceso podría obstaculizarse por efectos de las contiendas políticas, la aplicación de normas de procedimiento deficientes y la necesidad de obtener legitimidad.

Existe un acuerdo explícito de que la cuenca es la unidad más adecuada para la gestión integrada del agua. Al mismo tiempo, interesa que el concepto se exprese explícitamente al aplicar el principio del nivel más elemental posible. Preocupa además la aplicación del concepto de cuenca frente a las fronteras jurisdiccionales. Las alternativas existentes derivadas de modelos, principios legales y acuerdos organizacionales para superar las fronteras políticas (tales como la utilización equitativa, la prohibición de perjuicio grave) y las facultades de los gobiernos nacionales en países federales exigirían entonces más investigación y difusión. En definitiva, la importancia técnica de la cuenca y la capacidad de las organizaciones encargadas de ella para reducir las externalidades y los costos de transacción parecen indicar que su aceptación institucional irá en aumento. Sin embargo, estas organizaciones necesitan estar muy al tanto de la importancia de la participación adecuada y amplia de las partes interesadas.

Las experiencias con cuencas en los países en desarrollo indican que para que estas organizaciones prosperen tienen que tomar en consideración las capacidades y circunstancias nacionales, obtener recursos suficientes —que incluyen fuentes de ingresos autónomas— y tener mandatos claros y facultades legales suficientes. Los procesos de formación de capacidades y el conocimiento de los factores generales (económicos, sociales, ambientales y culturales) son requisitos previos importantes para la creación y consolidación de las organizaciones de cuencas.

3. Escasa participación del público

Algunos países aplican normas bien elaboradas para la participación de los interesados. Sin embargo, en un

gran número de países en desarrollo los espacios de participación no están bien organizados, y cuando lo están, tienden a permitir una mayor participación en asuntos ambientales que en cuestiones económicas y sociales. Por ello, los intereses especiales bien organizados tienen más posibilidades de acceso que otros y pocos contrapesos salvo el criterio del regulador o el administrador público, que a su vez pueden verse afectados por el fenómeno de captación. Dos ejemplos latinoamericanos, analizados en el presente artículo, ilustran esta situación. El resultado definitivo es que al reflejar sólo una parte de los intereses en juego, la toma de decisiones sobre el agua no tiene en cuenta todos los factores pertinentes y obstaculiza por lo tanto la gestión integrada y la sustentabilidad. Las decisiones ineficientes a su vez dan origen a la falta de equidad, ya que los escasos recursos financieros e hídricos se asignan sobre la base de la capacidad de negociación.

4. La información

Se menciona cada vez más la información como la base para la toma de decisiones atinadas y como medio para el control social de los procesos que se ocupan de las aguas de utilidad pública.

Hay ejemplos legislativos de gestión integrada de la tierra y del agua, de integración del agua superficial y subterránea y de control de la calidad y cantidad. Sin embargo, la mayoría de los casos de integración se observaron en los países desarrollados y no en los países en desarrollo.

5. Los derechos de agua y la planificación

Como el agua tiene valor económico, los derechos de aguas y sus mercados adquieren importantes dimensiones. Se han identificado sistemas que abarcan un amplio espectro de alternativas. La evaluación de sistemas de derechos de agua incondicionales, muy individualistas, indica que no promueven la integración de la gestión, ni la eficiencia ni la equidad. En el otro extremo hay sistemas que condicionan los derechos de agua a las necesidades de la planificación. En los sistemas más desarrollados los mercados del agua toman en consideración los asuntos de interés público, que de hecho reflejan los factores relevantes para la gestión integrada del agua. Al menos dos expertos corroboran que la planificación, programación, fijación de puntos de referencia y participación son elementos importantes en la comercialización del agua.

Estrechamente relacionado con lo anterior está el interrogante de qué hacer cuando los derechos de agua ya existentes son incompatibles con las decisiones de planificación. La pregunta es importante porque si los derechos no condicionados no son óptimos, la incertidumbre legal frente a las condiciones futuras puede impedir la inversión. Las otras respuestas a esta pregunta incluirían: regulación de la función del agua mediante la vigilancia pública y la estipulación de requisitos de eficiencia y el respeto, o indemnización eventual, en caso de anulación de los derechos utilizados efectiva y beneficiosamente.

6. La fijación del precio del agua

Varias leyes mencionan y aceptan las medidas financieras y la tarificación del agua como instrumentos claves para la gestión del recurso. No obstante, hay resistencia de los interesados en algunos países que apuntan a la necesidad de indicar bien las condiciones cuando se otorgan derechos de agua.

7. Los límites de la planificación

Aunque el objetivo global de la planificación es preservar y ofrecer agua de cierta calidad en un momento determinado, para el desarrollo, la sustentabilidad u otros fines, hay preguntas importantes: a) ¿hasta dónde es práctico planificar dadas las restricciones e incertidumbres?; b) ¿hasta qué punto los derechos de propiedad adquiridos impiden la integración de la gestión de los recursos hídricos, o al menos cómo deberían considerarse? (Beck y Goplerud (eds.), 1991, pp. 575 y siguientes).

En todo caso, el ámbito de la planificación, que antes se concebía como el desarrollo ordenado y técnicamente correcto de las obras hidráulicas, se ha expandido para incluir la sustentabilidad y las cuestiones sociales y económicas.

Es aquí donde la gestión integrada tiene que esforzarse por lograr un equilibrio entre la previsión de la planificación y la necesidad de mantener la capacidad estratégica de ajustarse a condiciones cambiantes, y más aún en una economía mundial. He aquí por qué algunos expertos sostienen que lo que debería planificarse es lo que es necesario y lo que es posible. La pregunta pertinente es qué es lo posible y qué es lo necesario. La respuesta podría estar estrictamente relacionada con las condiciones locales, pero la sustentabilidad general parece ser una condición *sine qua non*, salvo en circunstancias muy específicas, como el agotamiento planificado de los acuíferos que no se recargan.

Asimismo, si la sustentabilidad se interpreta en términos de la sustentabilidad económica, ambiental y social, orientada por criterios de equidad y eficiencia, la planificación tiene que echar mano de las ciencias de la economía, la sociología y la ecología. Además, en un mundo cambiante, integrado en su totalidad, la planificación con fines económicos debería tal vez hacer suyos algunos conceptos y técnicas de la gestión estratégica del sector privado.

En este contexto, la integración tiene implicaciones geográficas, ambientales y socioeconómicas. Comprende un enfoque basado en la cuenca, la gestión conjunta del agua superficial y subterránea, la integración de la calidad y cantidad del agua y la internalización de las externalidades mediante los principios del que contamina paga y el usuario paga.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Anderson L.O. y otros (1991): Reallocation, R.E. Beck y P.C. Goplerud (eds.), *Waters and water rights*, vol. 2, Charlottesville, Virginia, The Michie Company.
- Argentina, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Subsecretaría de Energía (1997): *Evaluación económica del Proyecto Potrerillos*, Buenos Aires, 27 de febrero.
- Barraqué B. (1992): *Water management in Europe: beyond the privatization debate*, Flows and Stocks of Fixed Capital, N° 7, París, OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos), marzo.
- _____ (1997): Integrated water resources management in China: The scope for change, *Nanking International Symposium*, 22 al 25 de abril.
- Beck, R.E. y P.C. Goplerud, eds. (1991): *Waters and water rights*, Charlottesville, Virginia, The Michie Company.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), División de Recursos Naturales y Energía (1995): *Planes y marcos regulatorios para la gestión integrada de cuencas*, LC/R.1487, Santiago de Chile.
- Colby-Saliba, B. y D. Bush (1987): Water markets in theory and practice: Market transfers, water values and public policy, *Studies in water policy and management*, N° 12, Boulder, Colorado, Westview press.
- Conac F. (1989): *Land and water rights issues in irrigated schemes in sub-Saharan Africa and Madagascar-conflicts that might be avoided*, DVWK Bulletin, N° 16, Situation Specific Management, International Irrigation Symposium, Berlín, Verlag Paul Parcy.
- Cubillos, G. (1994): *Bases para la formulación de leyes referidas a los recursos hídricos*, LC/R. 1387, Santiago de Chile, CEPAL, División de Recursos Naturales y Energía.

- Da Cunha, L.V. (1989): Water resources situation and management in the EEC, *Hydrogeology*, N° 2.
- Dellapenna, J. (1991): Regulated Riparianism, R.E. Beck y P.C. Goplerud (eds.), *Waters and water rights*, vol. 1, Charlottesville, Virginia, The Michie Company.
- Estados Unidos, Water Resources Council (1971): *Proposed principles and standards for planning water management and related natural resources*, Office of the Federal Register, vol. 36, N° 245, Washington D.C., 21 de diciembre.
- Financial Times (1996): *Water Report*, N° 6 Londres, 4 de septiembre.
- Furuseth O. y C. Cocklin (1995): An institutional framework for sustainable resource management: The New Zealand model, *Natural Resources Journal*, vol. 35, N° 2, New Mexico, University of New Mexico School of Law.
- Haddad, B.M. (1996): Evaluating the market niche: Why long-term rural-to-urban inter-regional markets for water have not formed in California, Berkeley, California, University of California, tesis de doctorado.
- Hearne, R.R. y otros (s.f.): *Water allocations and water markets: an analysis of gains from trade in Chile*, Technical Paper N° 315, Banco Mundial, Washington D.C.
- Hill, C. y otros (1996): *Administración estratégica: un enfoque integrado*, Santafé de Bogotá, Editorial Interamericana.
- Howe, C. (1996a): Water resources planning in a federation of states: Equity vs. Efficiency, *Natural Resources Journal*, vol. 36, New Mexico, University of New Mexico School of Law.
- Howe, C. (1996b): *Protecting public values under tradable water permit systems: Efficiency and equity considerations*, Boulder, Colorado, noviembre.
- Kelley-Pittman, A. (1991): Planning and authorization of federal water projects, R.E. Beck y P.C. Goplerud (eds.), *Waters and water rights*, vol. 1, Charlottesville, Virginia, The Michie Company.
- Kemper, K.E. (1996): The cost of free water: *Water resources allocation and use in the Curu Valley, Ceará, Northeast Brazil*, Linkoping Studies in Arts and Science, N° 137, Linkoping, Suecia.
- Matthews, O.P. (1994): Changing the appropriation doctrine under the model statute water code, *Water Resources Bulletin*, vol. 30, N° 2, Bethesda, Maryland, American Water Resources Association.
- Mitchel, B. (Ed.) (1989): *Integrated water management: International experiences and perspectives*, Londres, Bellhaven Press.
- Peña, H. (1996): Modificaciones al código de aguas y su aporte a la gestión del agua, *Seminario Internacional Gestión del Recurso Hídrico*, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), diciembre.
- The New York Times* (1991): Federal judge orders review of rules on irrigation water, Nueva York, 1 de agosto, p. A 14.
- Wright, R. y otros (1978): *Land use*, St. Paul, Minnesota, West Publishing Co.

Suscripción por el año N°

Ejemplares atrasados N°

Nombre:

Domicilio:

Código y ciudad:

País: Tel: FAX:

E-Mail:

Adjunto cheque (*) del Banco N°

por valor de \$ / US\$ (Para exterior: sobre plaza USA. / No enviar giros postales).

(*) *Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.*

Favor cargar tarjeta de crédito MasterCard Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: Número:

Firma:

Fecha de vencimiento:



Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl

Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) es de US\$50.



CEPAL
REVIEW

Request for subscription
and/or back issues

Subscription for the year No.

Back issues Nos.

Name:

Address:

City and postal code:

Country: Telephone: FAX:

E-Mail:

I enclose cheque(*) No. drawn on the following bank:

in the amount of \$ / US\$ (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a United States bank. / Do not send money orders).

(*) *The cheque should be made payable to UN-ECLAC.*

Please charge my credit Card MasterCard Visa

Name as appears on card: Number:

Signature:

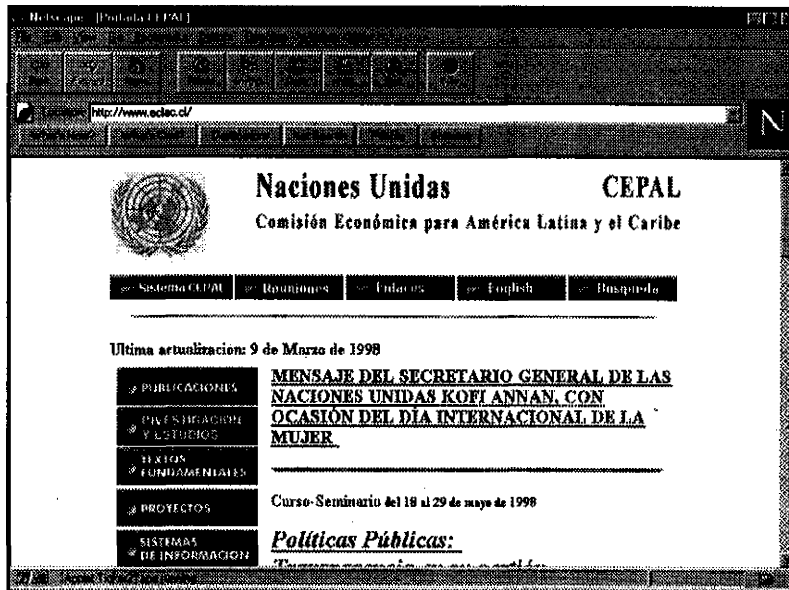
Expiration:



ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Annual subscription costs for 1998 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1998-1999) is US\$60.

<http://www.eclac.cl>



Web page: [Página ECLAC]

http://www.eclac.cl

Naciones Unidas **CEPAL**
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Sistema CEPAL | Reuniones | Enteros | English | Búsqueda

Última actualización: 9 de Marzo de 1998

PUBLICACIONES **MENSAJE DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS KOFI ANNAN, CON OCASION DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER.**

INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS

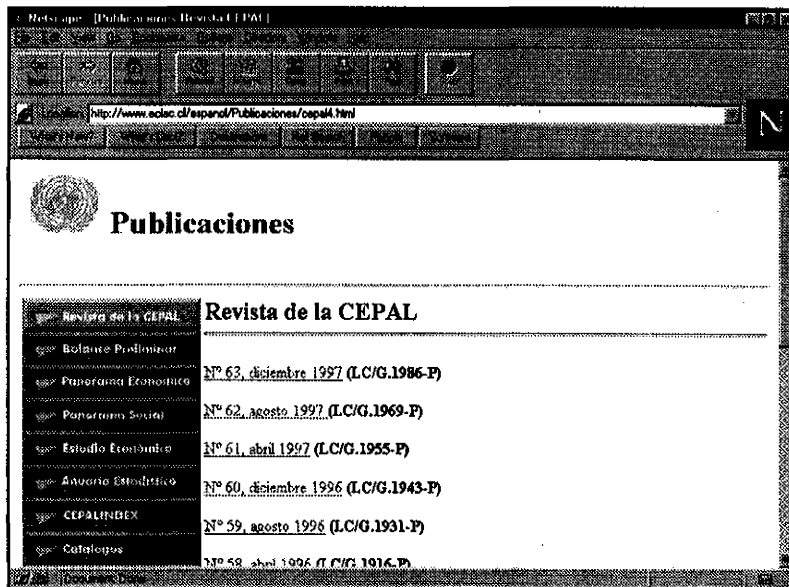
TEXTOS FUNDAMENTALES

PROYECTOS

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Curso-Seminario del 18 al 29 de mayo de 1998

Políticas Públicas:



Web page: [Publicaciones - Revista CEPAL]

http://www.eclac.cl/espanol/Publicaciones/cep44.html

Publicaciones

Revista de la CEPAL

Boletín Preliminar	
Panorama Económico	Nº 63, diciembre 1997 (L/C/G.1986-P)
Panorama Social	Nº 62, agosto 1997 (L/C/G.1969-P)
Estudio Económico	Nº 61, abril 1997 (L/C/G.1955-P)
Anuario Estadístico	Nº 60, diciembre 1996 (L/C/G.1943-P)
CEPALINBEX	Nº 59, agosto 1996 (L/C/G.1931-P)
Catálogos	Nº 58, abril 1996 (L/C/G.1916-P)

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Balance preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe, 1997 (LC/G.1984-P), Número de Venta: S.97.II.G. 13, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1997, 64 páginas.

Pese a la inestabilidad que se ha producido en los mercados financieros internacionales en los últimos meses, y la consiguiente agitación que afectó a las economías de la región, en 1997 éstas registraron el mejor desempeño desde hace un cuarto de siglo, causado por la combinación de una tasa media de crecimiento de 5.3% (comparada con el 3.2% anotado en el período 1991-1996), y una tasa media de inflación inferior a 11%. Si bien el déficit en cuenta corriente ha aumentado considerablemente, de 35 000 millones de dólares en 1996 a 60 000 millones en 1997 (3% del PIB), el flujo de capital extranjero lo cubrirá con creces, al alcanzar niveles máximos sin precedentes: por lo menos 73 000 millones de dólares. De ese total, casi dos tercios corresponderán a inversión directa. La situación del empleo también ha mejorado ligeramente, aunque el porcentaje de población desempleada sigue siendo muy alto en varios países. Este hecho, a su vez, coarta los esfuerzos por reducir con mayor rapidez la incidencia de la pobreza, lo que sigue constituyendo un serio desafío dentro de un contexto en general favorable.

El crecimiento positivo obedeció a una marcada recuperación de la inversión y a la continua expansión de las exportaciones, que se debió en su totalidad a un aumento del volumen, ya que los precios permanecieron estacionarios, en el promedio regional. El comercio intrarregional mostró un gran dinamismo, que realizó la interdependencia económica de algunos de los países, especialmente en el Cono Sur. Al mismo tiempo, las importaciones superaron a las exportaciones, en parte como contrapartida del incremento de las inversiones, dado que las compras de bienes de capital aumentaron en forma pronunciada. La política fiscal y monetaria restrictiva aplicada en años anteriores ayudó a reducir la inflación a su nivel más bajo en 50 años, reforzada por tipos de cambio a veces sobrevaluados que también contribuyeron al deterioro del balance comercial. El entorno macroeconómico más propicio permitió destinar más fondos a inversiones públicas y aplicar una política crediticia más flexible, sin afectar la estabilidad interna.

El principal interrogante que cabe plantearse al concluir 1997 es si esta situación relativamente satisfactoria podrá mantenerse durante el próximo año. Lo que causa mayor incertidumbre es el contexto externo: los precios de los productos primarios, los tipos de interés y, sobre todo, el flujo de capital extranjero. Se prevé que la crisis financiera asiática tendrá efectos adversos para la región, tanto en el ámbito comercial como en los movimientos de capital. Persisten, en algunos países, flujos de capital de corto plazo que introducen un elemento de inestabilidad. Sin embargo, la vulnerabilidad financiera se verá mitigada porque, como se dijo, el capital que ingresa a América Latina, por su composición, es más estable

que hace unos años. Además, el sector bancario ha ido resolviendo algunos de sus problemas.

Sumando los efectos de los factores externos, muchas veces contradictorios, y de las políticas macroeconómicas adoptadas para reducir la inflación o los déficit en la cuenta corriente, lo más probable es que en 1998 la región registre una expansión inferior a la del presente año, tal vez acercándose a la tasa media de los años noventa. De ser así, la situación del empleo persistirá como motivo de preocupación. En cambio, es probable que la inflación siga disminuyendo, y el déficit en cuenta corriente podría reducirse. Asimismo dada la determinación de adoptar medidas difíciles en momentos oportunos para mantener la estabilidad macroeconómica, demostrada ya por varios gobiernos, cabría considerar poco probable que la crisis financiera asiática tenga repercusiones de tal magnitud que desencadenen nuevas crisis cambiarias en la región.

Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe (LC/G.1978) CEPAL, Santiago de Chile, 28 de noviembre de 1997, 225 páginas.

La presente edición del *Panorama*, correspondiente a 1997, persigue el doble objetivo de informar a los gobiernos de la región sobre las tendencias de la economía y del comercio internacionales que pueden incidir en sus estrategias de desarrollo económico, y de contribuir al intercambio de información sobre los instrumentos de política comercial utilizados por los países latinoamericanos y caribeños en el período comprendido entre enero de 1996 y julio-agosto de 1997.

El trabajo está dividido en cuatro partes. En la primera, dedicada a la economía internacional, se reseñan las principales tendencias coyunturales y se presentan algunas reflexiones sobre los cambios estructurales en curso; también se examina la evolución reciente de los grandes espacios económicos regionales. En la segunda parte, sobre comercio y política comercial de América Latina y el Caribe 1996-1997, se analiza la aplicación de los mecanismos de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio que afectan a las políticas comerciales de los países y los cambios de estas políticas en la región, especialmente en los países de Centroamérica. En la tercera parte se describen los hechos más destacados del proceso de integración regional en 1996 y 1997 y se analizan algunos aspectos de la armonización en el ámbito fiscal. Por último, en la cuarta parte se examinan cuestiones relativas al acceso a los mercados de bienes y servicios en el marco de los acuerdos de la ronda Uruguay.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe 1996-1997 (LC/G.1968-P), Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta: S.97.II.G.2, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre de 1997, 354 páginas (incluye disquete).

Este *Estudio* comprende tanto un análisis regional como el examen de la situación en cada país de la región. Además de la síntesis regional, se presentan capítulos sobre la política macroeconómica y las reformas estructurales; el nivel de actividad y la inflación; la inversión y el ahorro, el empleo y los salarios, y sobre el sector externo. Se incluyen dos disquetes con un completo Anexo Estadístico.

En lo esencial, el *Estudio* señala que las economías de América Latina y el Caribe parecen haber retornado en 1996 y 1997 al patrón de crecimiento moderado, basado en una voluminosa afluencia de capital foráneo, característico de los años previos al estallido de la crisis financiera de México.

Otras tendencias que se perfilan difieren de las prevaletentes a comienzos de los años noventa. Entre los cambios positivos figura la considerable moderación de la inflación, atribuible en parte al mejoramiento de la situación fiscal. En el caso del desempleo, que sigue por encima del registrado a comienzos de la década, se observa un deterioro con respecto a ese período. El contexto internacional en el que se enmarcan las tendencias mencionadas ha seguido siendo relativamente favorable. El volumen de importaciones de bienes de las economías industriales avanzadas, principales destinatarios de las ventas externas de América Latina y el Caribe, aumentó 5.3% en 1996. En cambio, los precios de las exportaciones regionales no han mantenido el dinamismo mostrado en el bienio 1994-1995.

Las principales secuelas negativas de la crisis de 1994-1995 son las que se observan en el ámbito social: creciente desempleo, deterioro de los salarios y contracción del consumo. Estas tendencias, como lo ha puesto reiteradamente de manifiesto la CEPAL, exacerban la ya pronunciada inequidad imperante en la región y han provocado tensiones sociales en algunos países. Además, la reanudación de la masiva afluencia de capital extranjero tiene efectos tanto favorables como potencialmente negativos. Por una parte, ha permitido a los países cubrir déficit más elevados en cuenta corriente y financiar leves incrementos de la inversión. Por otra, es reconoci-damente volátil; si se debilitara, sea por la razón que fuere, la región podría precipitarse a una nueva crisis cambiaria.

En consecuencia, en los años venideros revestirá crucial importancia robustecer la inversión en actividades de exportación y financiarla con cargo a recursos provenientes de una mayor tasa de ahorro interno. Sólo en presencia de tales cambios será posible que la recuperación de 1996-1997 se consolide y que se logren tasas de crecimiento más altas.

Otras publicaciones

La grieta de las drogas. Desintegración social y políticas públicas en América Latina (LC/G.1975-P), Número de venta: S.97.II.G.12, CEPAL, Santiago de Chile, diciembre de 1997, 210 páginas.

Esta obra consta de tres partes. La primera se ocupa de temas relacionados con la economía política de las drogas, con especial énfasis en los casos nacionales de Colombia, Perú y Bolivia. Se resumen allí las tendencias recientes en la producción, circulación y consumo de drogas ilícitas, lo cual sirve de base para expresar nuevas ideas y conjeturas sobre cómo abordar el tema y el problema de la droga en América Latina. La segunda parte examina los factores del contexto sociocultural, legal y de incriminación que acompañan (o condenan) el consumo de drogas ilícitas, y que inciden en el carácter diversificado que adquieren los patrones de dicho consumo; también incluye artículos abocados a la medición del consumo de drogas ilícitas. La tercera parte confronta evaluaciones diversas de las políticas vigentes para enfrentar la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas, con referencia a casos nacionales muy distintos en materia de políticas públicas sobre drogas, como son los de Estados Unidos, los Países Bajos, Chile y Colombia.

Dinámica de la población y desarrollo en el Caribe (LC/G.1879-P y LC/DEM/G.171), Cuadernos de la CEPAL N° 76, Publicación de

las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.10, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1997, 116 páginas.

Los países del Caribe se vieron muy afectados por la crisis de los años ochenta, de modo que su crecimiento económico se redujo y los índices de pobreza aumentaron, sobre todo en los más populosos de la región. La crisis tuvo consecuencias especialmente dramáticas para grupos vulnerables como las mujeres jefas de hogar, los jóvenes y los ancianos.

Como resultado de una tasa de crecimiento vegetativo moderada (1.8% anual) y de la disminución de la población debido a la emigración internacional, el ritmo de crecimiento demográfico de la región, que es heterogénea, promedia un 1.3% anual.

La fecundidad ha venido descendiendo en los últimos años, aunque se estima que las tasas de prevalencia del uso de métodos anticonceptivos en la región siguen siendo bajas e incluso podrían mostrar un estancamiento. En el caso de las adolescentes la fecundidad ha bajado, aunque sigue siendo alta. La región se encuentra en plena transición epidemiológica y la esperanza de vida es levemente superior a los setenta años.

La disminución de la fecundidad y de la mortalidad se ha traducido en una reducción de la proporción de menores de 15 años y un aumento de la proporción de personas en edad de trabajar. El porcentaje de personas de la tercera edad también se ha elevado y en varios países de la región ya supera el 10%.

En los años ochenta la región registró una pérdida neta de más de 1.3 millones de personas debido a la emigración internacional. En algunos países, la tasa de migración neta es tan alta como la de crecimiento vegetativo. Aunque en los últimos años se ha producido una ligera diversificación de los países de destino de los emigrantes fuera de la región, la mayoría de éstos se dirige a los Estados Unidos y Canadá. En general, la mayor parte de los emigrantes son personas con mayor educación y capacitación, lo que representa una pérdida de recursos humanos calificados.

Muchos de los intentos por integrar los factores demográficos en las políticas de desarrollo todavía se limitan al empleo de las proyecciones de población en la gestión sectorial. Para ampliar dicha integración se requieren recursos humanos calificados en la materia y, a la vez, mejorar el acceso a las fuentes de información sociodemográficas disponibles y estimular su uso. El perfeccionamiento de la estructura institucional encargada de dar respuesta a los problemas de población contribuiría notablemente a la integración de las áreas de población y desarrollo, y a la formulación y ejecución de políticas de población integradas a las estrategias de desarrollo.

Partidos políticos y gestión estratégica (LC/G.IP/L.135), ILPES, Santiago de Chile, 1997, 403 páginas.

Este libro contiene un conjunto de artículos sobre los partidos políticos y la gestión estratégica escritos por destacados políticos y académicos de varios países. Los trabajos examinan la crisis de la política y la reforma del Estado; las desigualdades sociales y la gobernabilidad democrática; la articulación entre lo público y lo privado; las visiones políticas y el papel del Estado; la gestión estratégica, la regulación y el mercado, y la reforma del Estado y de los partidos políticos.



Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Casilla 179-D Santiago de Chile

PUBLICACIONES PERIÓDICAS

Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.
1996-1997,	354 pp.	1996-1997,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 **África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional**, 1983, 286 pp.
- 8 **Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura**, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 **La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe**, 1984, 349 pp.
- 10 **Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina**, 1985, 236 pp.
- 11 **El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano**, 1986, 216 pp.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 pp.
- 12 **América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo**, 1986, 416 pp.
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 pp.
- 13 **Raúl Prebisch: Un aporte al estudio de su pensamiento**, 1987, 146 pp.
- 14 **Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas**, 1989, 371 pp.
- 15 **CEPAL, 40 años (1948-1988)**, 1988, 85 pp.
- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 **América Latina en la economía mundial**, 1988, 321 pp.
- 17 **Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina**, 1988, 187 pp.
- 18 **Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta**, 1989, 201 pp.
- 19 **CEPAL, Bibliografía, 1948-1988**, 1989, 648 pp.
- 20 **Desarrollo agrícola y participación campesina**, 1989, 404 pp.
- 21 **Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina**, 1989, 113 pp.
- 22 **Transformación ocupacional y crisis social en América Latina**, 1989, 243 pp.
- 23 **La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución**, 1990, 197 pp.
- 24 **The environmental dimension in development planning I**, 1991, 302 pp.
- 25 **Transformación productiva con equidad**, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 **América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda**, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 **Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe**, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 **Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe**, 1991, 335 pp.
- 30 **Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe**, 1991, 232 pp.
- 31 **El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente**, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 **Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado**, 1993, 254 pp.
- 33 **Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad**, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 **Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas**, 1992, 249 pp.
- 35 **Población, equidad y transformación productiva**, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 pp.
- 36 **Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional**, 1993, 434 pp.
- 37 **Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe**, 1994, 137 pp.
- 37 **Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1995, 123 pp.
- 38 **Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica**, 1995, 198 pp.
- 39 **El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe**, 1994, 109 pp.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean**, 1994, 103 pp.
- 40 **Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial**, 1995, 314 pp.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 **Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores**, 1996, 300 pp.
- 42 **Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía**, 1996, 116 pp.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 pp.
- 43 **Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 44 **La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social**, 1997, 218 pp.
- 44 **The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit**, 1997, 219 pp.
- 45 **La grieta de las drogas**, 1997, 218 pp.

SERIES MONOGRÁFICAS

Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial | Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 *Regional appraisals of the international development strategy*, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 *The water resources of Latin America. Regional report*, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 *International development strategy and establishment of a new international economic order*, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n *United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations*, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n *Energy in Latin America: The Historical Record*, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 *Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies*, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.

- s/n The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 *Regional programme of action for Latin America in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 *National accounts in Latin America and the Caribbean*, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 *The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes*, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 *Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan*, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 *Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean*, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 *The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth*, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 *Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options*, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 *The evolution of the Latin American Economy in 1986*, 1988, 95 pp.
- 59 *Protectionism: regional negotiation and defence strategies*, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 *Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"*, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 *Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites*, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 *The evolution of the Latin American economy in 1987*, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 *The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean*, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 *Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade*, 1990, 126 pp.
- 66 *The Caribbean: one and divisible*, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 *Postwar transfer of resources abroad by Latin America*, 1992, 90 pp.

- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 69 *The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports*, 1992, 129 pp.
- 70 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 71 *Public Finances in Latin America in the 1980s*, 1993, 96 pp.
- 72 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 73 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 74 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 75 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 76 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 77 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 78 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 79 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 80 *Labour reform and private participation in public-sector ports*, 1996, 160 pp.
- 81 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 82 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 83 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 84 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 85 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 86 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 87 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 88 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 89 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 90 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 91 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 92 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 93 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 94 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 95 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 96 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 97 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 98 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 99 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 100 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 101 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 102 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Serías históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

Estudios e Informes de la CEPAL

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990 / Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 *Market structure, firm size and Brazilian exports*, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 *Development of the mining resources of Latin America*, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 *Trade relations between Brazil and the United States*, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 *The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization*, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 *International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean*, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 *Development and change: strategies for vanquishing poverty*, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 *The economic evolution of Japan and its impact on Latin America*, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 *The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean*, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 *Agriculture, external trade and international co-operation*, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 *Transnational bank behaviour and the international debt crisis*, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 *The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution*, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre.
CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXV (1)

México, Enero-Marzo de 1998

Núm. 257

ARTÍCULOS

Salvador Valdés y Gonzalo Edwards *Jubilación en los sistemas de pensiones privados*

José Antonio González *Regímenes comerciales y el traspaso del tipo de cambio: ¿Hay un enigma mexicano?*

Carlos A. Ponzio de León *Interpretación económica del último período colonial mexicano*

NOTAS Y COMENTARIOS

Ricardo Aláez *La política económica en la Teoría general de Keynes*

William J. Baumol y Víctor A. Beker *Privatización y regulación del servicio telefónico argentino. Análisis a la luz de la experiencia británica*

COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Joseph Hodara: Wilson Peres (coordinador), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.).

Precios para 1998 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, D.F. Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): trimestre@fce.com.mx

Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fce.com.mx>

Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaría, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 37 Octubre-diciembre 1997 Nº 147

JOSEPH E. STIGLITZ: Algunas enseñanzas del milagro del Este asiático.

ROBERT WADE: Japón, el Banco Mundial y el arte del mantenimiento del paradigma: *El milagro del Este asiático* en perspectiva política.

CARLA CARRIZO: Entre el consenso coactivo y el pluralismo político: La Hora del Pueblo y el Pacto de Olivos (1973-1993).

M. VICTORIA MURILLO: La adaptación del sindicalismo argentino a las reformas de mercado en la primera presidencia de Menem.

COMUNICACIONES

JULIO D. BURDMAN: Estrategias de ballottage y sistema de partidos (si 1999 fuera hoy).

CRITICA DE LIBROS

OSVALDO IAZZETTA: Menem: La tensión entre el ejercicio del poder y la República.

DICTAMEN DEL JURADO: V Concurso de Ensayos de Crítica Bibliográfica.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, Africa y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856
Correo electrónico: IDES@CLACSO.EDU.AR



NUEVA SOCIEDAD

SEPTIEMBRE-OCTUBRE 1997

Nº 151

Director: Heidulf Schmidt

Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Simón Pachano**, Ecuador. Desorden populista y caos institucional. **Antonio Cortés Terzi**, Chile hoy. Paradigmas y antinomias. **Helz R. Sonntag**, Venezuela. El difícil curso de la transición. APORTES: **James Petras**, América Latina. La izquierda contraataca. **Dirk Messner / Imme Scholz**, Chile. La dinámica económica del desarrollo y los bloqueos sociales para la modernización. **Bert Hoffmann**, ¿Helms-Burton a perpetuidad? Repercusiones y perspectivas para Cuba, Estados Unidos y Europa. TEMA CENTRAL: **Francisco Durand**, Nuevos empresarios (y algunos viejos problemas). **Jorge Schvarzer**, Los grandes grupos económicos argentinos. Una larga y poco convencional retirada estratégica. **Carmen Bueno y Gonzalo Saraví**, Relaciones de cooperación inter-empresariales. Lecciones de la experiencia mexicana. **Cecilia Montero**, Relaciones Estado - empresarios en una economía global. El caso de Chile. **Luis Stolovich**, Los empresarios de un país pequeño ante la integración regional. **Rita Giacalone**, Asociaciones empresariales, integración y Estado. Colombia y Venezuela. **Celso Garrido**, Las grandes empresas privadas nacionales mexicanas. **Gerardo González Núñez**, La integración de Cuba en el Caribe. Una valoración empresarial. LIBROS.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

PAGOS: Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61.712- Chacao-Caracas 1060-A. Venezuela. Telfs.: 267.31.89/265.99.75/265.53.21/266.16.48/265.18.49, Fax: 267.33.97; Correo E.: <nuso@nuevasoc.org.ve> <megonzal@nuevasoc.org.ve>
Página digital: www.nuevasoc.org.ve

Integración & Comercio

septiembre-diciembre 1997 Año 1

Revista cuatrimestral del INTAL

Indice

N° 3

- El MERCOSUR y el proceso de construcción del ALCA

Pedro da Motta Veiga

- Hacia una sociedad civil del MERCOSUR
-Viejos y nuevos actores en el tejido subregional-

Jorge Grandi y Lincoln Bizzózero

- La cláusula de la nación más favorecida en ALADI y los recientes procesos de integración con países fuera de América Latina
-Análisis particular de la pertenencia simultánea de México a ALADI y al TLCAN-

Waldemar Hummer y Dietmar Prager

- Análisis de las políticas de Promoción de Exportaciones de Brasil

Helen Shapiro

- Aspectos laborales de la integración económica: MERCOSUR y Chile

Alejandra Mizala y Pilar Romaguera

Integración & Comercio

Revista cuatrimestral más doce cartas mensuales, ambas en español o inglés. Suscripción válida para 1998/ Three journal issues plus twelve monthly newsletters, both in Spanish or English. Subscription valid for 1998.

Argentina	US\$ 60
Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay	US\$ 70
Resto de América / Rest of America	US\$ 85
Resto del mundo / Rest of the world	US\$ 95

Informe MERCOSUR

(semestral, en español, portugués o inglés)

US\$ 25

El pago incluye flete aéreo / Payment includes air delivery

Por un costo adicional de US\$30, que incluye gastos de envío, el suscriptor a la revista recibirá las dos ediciones del Informe MERCOSUR correspondientes al año 1998 / By an additional payment of US\$30 (delivery charges included) the journal subscriber will receive the two 1998 issues of the MERCOSUR Report.

Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe - INTAL
Esmeralda 130, pisos 16 y 17 (1035) Buenos Aires, República Argentina
Tel (54 1) 320-1871/394-2529 Fax (54 1) 320-1872/394-2293
e-mail: int/int@iadb.org. <http://www.iadb.org/intal>



PROBLEMAS *del*
DESARROLLO

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Vol. 28 110 julio-septiembre 1997

Presentación

OPINIONES Y COMENTARIOS

México 1997: elecciones, resultados y proyecto nacional

Julio Moguel

6 de julio: ¿Triunfo de la democracia en México?

Ana Esther Ceceña Martorella

México 1997: compromiso social y proyecto nacional

José Luis Calva

Logros, costos y riesgos del programa de ajuste: 1995-1997

Mario J. Zepeda Martínez

Economía mexicana: democracia y... ¿bases sólidas para el crecimiento estable y sostenido?

ENSAYOS Y ARTÍCULOS

Gérard de Bernis

¿Se puede pensar en una periodización del pensamiento económico?

John Saxe-Fernández

Globalización: crítica a un paradigma

Benito Rey Romay

Economía y utopía

Ghislain Deleplace

La actitud de Keynes frente a Ricardo

Lizbeth Valeria Mayén Espinosa

La teoría keynesiana del dinero y los precios aplicada a la economía mexicana

Alma Chapoy Bonifaz

Nuevos acuerdos para la obtención de préstamos y sistema de detección de crisis.

Mecanismos para enfrentar las crisis financieras

Resúmenes / Abstracts / Resumés

TESTIMONIOS

Alicia Girón González

Descubrir caminos nuevos para el bienestar y el progreso del hombre

Guadalupe Mántey de Anquiano

La economía es una ciencia social

José Luis Valdés Ugaldé

Cuba y Estados Unidos: ¿fin del muro del Caribe o regreso a las trincheras?

LIBROS

Normas y criterios de publicación

Suscripciones y ventas: Enviar cheque o giro postal por la cantidad correspondiente, a nombre del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Torre II de Humanidades, 3^{er} piso, Ciudad Universitaria, C.P. 04510, tel.: 6 23 00 94, fax: 6 23 00 29. México D.F.

ISSN: 0185-0458

economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. VI, núm. 1, México,
primer semestre de 1997

ARTÍCULOS

Talan Iscan *Contribution of Exports to Growth Mexico 1970-1990: Capital Accumulation of Labor Productivity Growth?*

David Mayer *Sectoral Public Power and Endogenous Growth*

John Scott *Criterios de asignación para la superación de la pobreza en México*
y Erik Bloom

RESEÑAS

Fausto Hernández *George von Furstenberg: The Banking and Financial Structure in the NAFTA countries and Chile y Regulation and Supervision of Financial Institutions in the NAFTA Countries and Beyond*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS



ISSN: 1405-1079

gestión y política pública

vol. VI, núm. 1, México, primer semestre de 1997

GESTION Y POLITICA PUBLICA

Peter deLeon *Una revisión del proceso
de las políticas: de
Lasswell a Sabatier*

Jean-Claude Thoenig *Política pública y acción
pública*

GESTION Y ORGANIZACION

James G. March
y Johan P. Olsen *El ejercicio del poder
desde una perspectiva
institucional*

GESTION REGIONAL Y LOCAL

Gustavo A. Merino
Juárez *Las transferencias de la
educación federal en
México: una evaluación
de sus criterios de
equidad y eficiencia*

EXPERIENCIAS RELEVANTES

Haydée Ochoa
Henríquez *La reforma de la
administración pública
en Venezuela: proyectos
y realidad*

Donald Klingner *Administración de
recursos humanos y
democratización en tres
repúblicas centroameri-
canas*

CENTRO DE INVESTIGACION
Y DOCENCIA ECONOMICAS



REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *René Millán Valenzuela*

Editora: *Sara María Lara Flores*

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad
Nacional Autónoma de México, Circuito Mario de la Cueva, Zona Cultural
Cd. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 4 / OCTUBRE-DICIEMBRE / 1997

CORPORATIVISMO Y CLIENTELISMO

*La crisis del Estado y el surgimiento del tercer
sector. Hacia una nueva configuración de relaciones*

PIERPAOLO DONATI

*Sobre el desarrollo de la teoría del
neocorporativismo*

JUAN MANUEL ORTEGA

*Estructuras, agentes y constelaciones corporativas en
México durante la década de los noventa*

ALEJANDRA SALAS-PORRAS

*Debilitando el clientelismo: la formalización del
ambulante en la ciudad de México*

JOHN C. CROSS

Cambios en el corporativismo textil mexicano

ROSA ARCINIEGA

CIUDAD Y CIUDADANÍA

La ciudadanía en un mundo globalizado

MIGUEL ÁNGEL VITE PÉREZ

La participación ciudadana: un proceso

SERGIO TAMAYO-FLORES

*"Aquí está todo mezclado..." Percepciones de
familias ocupantes de inmuebles en Buenos Aires
sobre su situación habitacional*

HILDA HERZER, MERCEDES DI VIRGILIO, MÁXIMO
LANZETTA, SILVIA LAGO, ADRIANA REDONDO,
CARLA RODRÍGUEZ

LA EXPRESIÓN POPULAR A TRAVÉS DE CORRIDOS

*El cancionero insurgente del movimiento zapatista en
Chiapas: ensayo de análisis sociocrítico*

CATALINA HÉAU LAMBÉRT Y GILBERTO GIMÉNEZ

*Los corridos de traficantes de drogas en México y
Colombia*

LUIS ASTORGA ALMANZA

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

SERGIO VILLENA • LUISA PARÉ



Informes y suscripciones: Departamento de ventas
Teléfono: 622 73 64

Journal of Latin American Studies

Now in its 30th year of publication

Over the past twenty eight years this prestigious, international journal has established itself at the forefront of its field. Its interdisciplinary approach and breadth of coverage have made it a vital forum for the exchange of ideas.

Coverage

Contributions come from a wide variety of disciplines:

- history
- economics
- international relations
- social anthropology
- economic history
- geography
- politics
- sociology

Book reviews

Journal of Latin American Studies has an extensive book review section which aims to review all major new publications in the field. It is invaluable for students of Latin America in all its aspects.

Features:

- Many articles on contemporary themes
- Fast publication time
- Extensive book review section
- Reviews and commentaries appearing close to the date of publication
- Occasional special issues

Recent Articles include:

The Construction of a Versatile Image: Liberal Discourse and the 'Indescribable Indian Race' in Late 19th Century Ecuador, ANDRÉS GUERRERO

Property, Households and the Regulation of Domestic Life: Diriomo, Nicaragua, ELIZABETH DORE

The Anatomy of a Death: Depression, Human Rights and the Case of Alexandre Vannucchi Leme in Authoritarian Brazil, KENNETH P. SERBIN

Cowboys and Constructions: National Representations of Pastoral Life in Post-Portalian Chile, PATRICK BARR MELEJ

Regionalism, Regime Transformation, and PRO-NASOL: The Politics of the National Solidarity Programme in Four Mexican States, ROBERT R. KAUFMAN AND GUILLERMO TREJO

American Diplomacy and the Salvadorean Revolution of 1932, PHILIP F. DUR

Subscription

Volume 30, 1998 published in February, May and October: £88 for institutions; £45 for individuals; £31 for SLAS/AHILA, CLAH/LASA members; £28 for students; prices include delivery by air. ISSN 0022-216X.

Further information

Please send me a sample copy/information on *Journal of Latin American Studies*

Name _____

Address _____

52684

Send to: Journals Marketing Department, Cambridge University Press, The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK.

Tel: +44 (0)1223 325809

Fax: +44 (0)1223 315052

Email: journals_marketing@cup.cam.ac.uk

In USA, Canada & Mexico write to: Cambridge University Press, 40 West 20th Street, New York, NY 10011-4211, USA



CAMBRIDGE
UNIVERSITY PRESS

Online access available to all subscribers in 1998

THIRD WORLD QUARTERLY

Journal of Emerging Areas



EDITOR

Shahid Qadir,
Royal Holloway,
University of London, UK
Supported by an International Editorial
Board

Third World Quarterly is the leading journal of scholarship and policy in the field of international studies. For almost two decades, it has set the agenda on Third World affairs. As the most influential academic journal covering the emerging world, *Third World Quarterly* is at the forefront of analysis and commentary on fundamental issues of global concern.

1998 SPECIAL ISSUE Vol 19:4 Rethinking Geographies:
North-South Development

Guest Editors: David Simon and Klaus Dodds

The 'post-' or 'anti-' development literature is based upon simplification and caricaturing of a singular global 'development project' but a more general shortcoming is the failure to highlight the often profound geographical differentiation within and between countries, regions and social groups. This Special Issue seeks to bring theoretically informed but more explicitly geographical interpretations of these processes to an interdisciplinary audience.

Particular attention is devoted to challenging conventional categories and typologies which reinforce preconceived notions about places and people. The analyses are informed by examples drawn from a variety of regional settings.

SUBSCRIPTION RATES

Volume 19, 1998, 5 issues. ISSN 0143-6597
Institutional rate: EU £196.00; Outside EU £208.00;
North America US\$348.00.
Personal rate: EU £48.00; Outside EU £48.00;
North America US\$85.00



Carfax Publishing Limited
PO Box 25, Abingdon, Oxfordshire OX14 3UE, UK
Tel: +44 (0) 1235 401000 Fax: +44 (0) 1235 401550
E-mail: sales@carfax.co.uk
WWW: <http://www.carfax.co.uk/twq-ad.htm>

Send for an
inspection
copy

THE INDIAN JOURNAL OF LABOUR ECONOMICS

The Journal, in print since 1958, is published quarterly as the organ of the Indian Society of Labour Economics which is a broad-based organisation in which all schools of analysis are welcome to participate. The chief aim of the Journal is to promote scientific studies in labour economics, trade unionism, industrial relations and related topics. Apart from peer-reviewed articles and research notes, the Journal publishes communications of seminars and conferences, documentations of important Government reports/research studies concerning labour, selected labour statistics, and book reviews.

Recent articles include

- Workforce Restructuring, Wages and Want: Recent Events, Interpretations and Analysis - **Sheila Bhalla**
- Employment, Labour Market Flexibility & Economic Liberalization in India - **Amit Bhaduri**
- Health, Poverty and Labour - **T.N. Krishnan**
- Social Security and Structural Adjustment - **G. Parthasarathy**
- Employment Security: Relief Work Programmes vs. Productive Employment - **Jeemol Unni**
- New Economic Reforms in India: A Critical Assessment - **Ruddar Datt**
- Economic Reforms, Employment & Labour Market in South Asia - **Rizwanul Islam**
- Globalisation and Labour Market in Bangladesh - **S. Reza and R.A. Mahmood**
- Economic Reforms and Rural Labour Market in Bangladesh - **Rushidan Islam Rahman**
- Impact of Liberalisation on Labour Market & Industrial Relations in India - **Sudha Deshpande & L.K. Deshpande**
- Current Issues of Labour Policy Reforms in India - **Ajit K. Ghose**
- Economic Reforms and Gender Issues in India - **Indira Hirway**
- Structural Adjustment, Poverty, Employment and Safety Nets in India - **T.S. Papola & Alakh N. Sharma**
- Economic Reforms, Employment and Labour Market in Nepal - **Kishore Kumar Guru-Gharana**
- Globalisation, Liberalisation and Employment in Pakistan - **Syed Nawad Haider Naqvi & Zafar Mahmood**
- Globalisation, Economic Growth and Employment in Sri Lanka - **W.D. Lakshman**
- Structure of the Indian Workforce: 1961-1994 - **Pravin Visaria**
- Social Security for Indian Workers: Performance & Issues - **S. Mahendra Dev**
- Economic Liberalization, Democracy & Industrial Relations: India in a Comparative Perspective - **Debashish Bhattacharjee**
- State, Market and Labour - **C.P. Thakur**
- Rural Labour, Poverty and Development - **Bagaram Tulpule**
- On Enriching the Foundations of Labour Economics in India - **Subbiah Kannappan**
- Labour Clauses, the World Trade Organisation and Child Labour in India - **Robert Castle, D.P. Chaudhry, Chris Nyland and Trang Nguyen**

ANNUAL SUBSCRIPTION RATES

	Individual	Institutional
India	Rs. 200	Rs. 400
Abroad	Rs\$ 40	US\$ 60

Payments in the form of bank draft/cheque may be sent in favour of *The Indian Journal of Labour Economics*. Rs. 20/US\$ 5 should be added extra in case of outstation cheques.

All editorial and business correspondence should be made with the Editor/Managing Editor, The Indian Journal of Labour Economics, Institute of Applied Manpower Research Building, I.P. Estate, Mahatma Gandhi Marg, New Delhi - 110 002 (India). Phone: 3317848; Fax: 91-11-3319909

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات دور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas - DC 2-0853
Fax (212)963-3489
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
Sales Section, DC 2-0853
Fax (212)963-3489
New York, NY, 10017
USA

United Nations Publications
Sales Section, Fax (22)917-0027
Palais des Nations
1211 Geneva 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile