

REVISTA

de la

C E P A L

NUMERO 62

AGOSTO 1997

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.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves. Es conveniente enviar el original en disquete (de preferencia en Wordperfect). 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 y su dirección. Se solicita, además, acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sintetizen sus propósitos y conclusiones principales.
- **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

Estado, comunidad y sociedad en el desarrollo social	7
<i>Fernando Henrique Cardoso</i>	
<hr/>	
Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina	15
<i>Joseph Ramos</i>	
<hr/>	
Deuda y sostenibilidad fiscal: ¿se repite la historia?	39
<i>Guillermo E. Perry</i>	
<hr/>	
Reformas petroleras: las opciones en juego	49
<i>Fernando Sánchez Albavera</i>	
<hr/>	
Las organizaciones indígenas: actores emergentes en América Latina	61
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
<hr/>	
El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano	75
<i>Jürgen Weller</i>	
<hr/>	
Marginalidad e integración social en Uruguay	91
<i>Rubén Kaztman</i>	
<hr/>	
La política comercial en el marco de la Organización Mundial de Comercio	117
<i>Diana Tussie</i>	
<hr/>	
Comercio y medio ambiente: ¿luz verde o luz roja?	133
<i>Helga Hoffmann</i>	
<hr/>	
Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en el MERCOSUR	149
<i>Gonzalo Rodríguez Prada</i>	
<hr/>	
Políticas de promoción de exportaciones en Centroamérica	169
<i>Larry Willmore</i>	
<hr/>	
Publicaciones recientes de la CEPAL	186

Estado, comunidad y *sociedad en el* desarrollo social

Fernando Henrique Cardoso

*Presidente de la República
Federativa del Brasil*

La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social realizada en Copenhague el 11 y 12 de marzo de 1995, puso una vez más sobre el tapete los ideales que dieron origen a las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco, y que se han reafirmado en muchos foros de la organización. El mantenimiento de la paz y la seguridad, sin duda dimensiones insustituibles de la convivencia internacional, no fueron los únicos objetivos de la Conferencia de San Francisco; allí se buscó también cimentar una convivencia que hiciera posible un desarrollo más armonioso. La Carta de las Naciones Unidas que emanó de esa reunión fue expresión evidente de un espíritu humanista, y de la búsqueda de ideales democráticos y de valores que centren en el ser humano la preocupación de los gobernantes.

En Copenhague quedó en claro que el problema social y la búsqueda de un desarrollo que respete el medio ambiente, sea democrático y conduzca a una mayor equidad no son preocupaciones exclusivas de los países subdesarrollados o en desarrollo, sino que también se dan en los países desarrollados. Tal vez se haya vuelto a tomar conciencia de que no se trata sólo de una dualidad, como se decía en otra época, sino de algo inherente al corazón mismo del estilo de desarrollo de las sociedades contemporáneas.

□ Texto traducido y revisado de la intervención del Presidente Cardoso en la Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (São Paulo, 6 al 9 de abril de 1997).

Por lo tanto, una vez más es importante dar continuidad al impulso reflexivo y de acción generado en Copenhague. Y la CEPAL, por su gran experiencia en América Latina y el Caribe, está capacitada para ayudar a los países de la región a repensar estos temas con renovada creatividad.

El compartir experiencias —aunque muchos de los intentos realizados en la región se hayan frustrado— es lo que puede ayudarnos a reorientar las políticas de desarrollo en una dirección consecuente con nuestros ideales, que siguen —y han de seguir siendo— los proclamados desde 1945: ideales de un desarrollo con mayor equidad, inspirado en valores democráticos y humanistas.

Los diez compromisos asumidos en Copenhague surgieron en un momento oportuno y a la vez complejo.

Oportuno, porque, después de mucho tiempo en que casi sin darnos cuenta se había vuelto a pensar en el desarrollo sólo en términos de desarrollo económico, de desarrollo de las fuerzas de mercado, en la Cumbre de Copenhague se volvió a hablar de la relación entre lo económico y lo social.

Sería casi patético imaginar que, en el mismo momento en que se producía la caída del Muro de Berlín, en que las experiencias de socialismo real tenían el desenlace que tuvieron, de pronto todos comenzarían a apostar por una especie de economicismo desbocado y que se comenzara a creer que el mercado era el camino para la redención de la humanidad.

En Copenhague se nos señaló otra vez la necesidad de retomar temas como la erradicación de la pobreza, el pleno empleo, la integración social, el respeto a la dignidad del ser humano. Y de poner fin a la ilusión economicista, de reconocer una vez más que en un proceso social, en un proceso histórico, los valores son fundamentales.

Cuando digo que los valores son fundamentales, no pretendo cambiar la ilusión economicista por un idealismo simplista, imaginando que basta con los valores. Evidentemente no es así. No basta con los valores, no basta con las buenas intenciones. En realidad, contar con una base económica estable, con una moneda estable, son condiciones esenciales para el desarrollo.

Por lo tanto, no se trata de cambiar un criterio simplista por otro —igualmente simplista pero diametralmente opuesto—, según el cual la voluntad política organizada podría sustituir a las condiciones materiales de producción o a los límites impuestos por la base física y la modalidad de organización de la producción.

Con este reparo, no cabe duda de que ha llegado el momento de volver a ocuparse de temas que, por lo demás, siempre han sido los temas de la CEPAL, de quienes concebían un desarrollo que ofreciera un mayor bienestar a la mayoría de la población.

Pero aunque sea oportuno, también es complejo plantear otra vez con gran vehemencia el tema del desarrollo y el desafío de alcanzar la igualdad, es decir el desafío de lo social. Y lo es porque refleja una suerte de paradoja.

Tal como sería paradójico sustituir un modelo socialista —que se deformó mucho— por una idea simplemente de mercado, también sería paradójico que precisamente cuando volvemos a hablar de lo social, tengamos que pedirle al Estado que aplique un conjunto de políticas y tome una serie de medidas, cuando en cierto sentido ese Estado no es ni eficaz ni eficiente.

Pero cuando digo que le estamos exigiendo más al Estado —porque la voluntad política se organiza y porque las políticas públicas son las que permiten en cierta medida corregir los desequilibrios creados por el mercado— en un momento en que el Estado tiene limitaciones, lo que digo es que no quiero resignarme a las limitaciones que le impiden actuar con eficacia.

Es cierto que tiene limitaciones. En primer lugar, y con eso no digo nada nuevo, ahora mismo vemos que la capacidad reguladora de los Estados nacionales se ha reducido enormemente. Para demostrarlo basta con referirse a las corrientes de capital que hoy en día in-

quietan incluso a los que normalmente descansan de noche, es decir a los presidentes de los bancos centrales. Ni siquiera ellos están tranquilos, porque no logran controlar esas corrientes de capital. Ya no se puede hacer frente a ese desafío desde la esfera de competencia exclusiva del aparato estatal.

Pero no se trata sólo de las corrientes internacionales de capital; el sistema de producción mundial también se reestructuró, y se ha reorganizado de tal manera que la producción está interconectada a nivel mundial, lo que también contribuye a reducir la capacidad de los Estados nacionales para responder a algunos de los desafíos que se plantean.

Y no hay muchas alternativas a esta interdependencia. La revolución no sólo tecnológica sino también organizacional plantea un nuevo desafío a quienes consideramos que se necesita un conjunto de políticas públicas que permitan un mayor equilibrio en el proceso de desarrollo.

Esto significa que se espera de la voluntad política organizada del Estado, de la sociedad, un conjunto de medidas que, por otro lado, se ven limitadas por las propias realidades contemporáneas, que quitan capacidad de acción al Estado en áreas que en el pasado eran inherentes a la noción de Estado soberano y de Estado nacional.

Con esto no se pretende destacar lo paradójico o provocar perplejidad, reacción psicológica que no tiene ninguna importancia teórica ni práctica. En realidad, de lo que se trata es de encontrar mecanismos que permitan reformar las estructuras públicas para que estén a la altura del desafío que se plantea.

La justicia social y el desarrollo social son imposibles si nos conformamos con el debilitamiento del Estado, tanto por las razones mencionadas como por la incapacidad, en muchos casos burocrática, de adoptar decisiones para responder al aumento de las demandas sociales, estrechamente vinculado a la democratización.

La democratización y el aumento de las demandas sociales se hacen sentir en forma más acelerada y con más fuerza precisamente en los países que han experimentado una apertura democrática y que exhiben mayores desigualdades, y donde, por lo tanto, el Estado también está siendo puesto en jaque por fuerzas externas e internas.

Surge entonces el desafío de reconstruir las formas de organizar la acción política y, sobre todo, de redefinir los órganos que se ocuparán de las políticas públicas. Al redefinir hay que escoger qué hacer y qué no hacer. Esa es la situación actual: hay que definir lo

que le corresponde hacer al gobierno, lo que le es posible hacer, y la forma de rehacer los mecanismos gubernamentales para que ellos puedan actuar.

Hay que insistir en este tema, a fin de que el Estado recupere la fuerza necesaria para canalizar los deseos de la sociedad y responder a los anhelos de bienestar social. En otras palabras, hay que "desprivatizar" el Estado.

Paradójicamente, muchas de las fuerzas que podrían contribuir a esa desprivatización endiosan al Estado en su forma actual —como si éste no fuese producto de la etapa anterior, en la que hubo una estrecha vinculación entre los sectores privados y el Estado— y terminan impidiendo la transformación que le permitiría democratizarse y convertirse en un instrumento eficaz para difundir ampliamente el bienestar social y para dar a la población un mayor acceso a todo lo que necesita para su integración social.

En nuestra región nunca hubo un Estado de bienestar social. Lo que predomina en nuestra región es lo que podríamos llamar un Estado de "malestar social". Es un Estado omnipresente, contaminado por los intereses privados, buenos o malos; y además, paralizado por las fuerzas corporativas que surgen de su interior, por la burocracia. Con frecuencia el Estado y la sociedad civil, con lo que ambos tienen de perverso, coinciden en la corrupción.

Un Estado así tiene que ser objeto de reformas valientes, profundas, para que se transforme democráticamente en uno capaz de acoger los anhelos de los sectores marginalizados, excluidos, y de los sectores que, si bien están integrados en la sociedad, requieren una distribución más justa del ingreso.

Por eso, en nuestra región no es necesario analizar el tema de la crisis del Estado de bienestar, ya que nunca llegamos a tenerlo. Lo que sí se ha dado es una crisis del Estado de "malestar social". Al reconstruirlo habría que evitar los errores que llevaron a la crisis del Estado de bienestar cuando éste, por un conjunto de circunstancias, dejó de generar el bienestar que ofrecía.

Beneficiándonos de la experiencia histórica, es posible concebir reformas del Estado y una forma de actuación de ese mismo Estado que permita superar la paradoja que se señaló más atrás. Abandonemos la ilusión de que el mercado por sí solo va a traer igualdad; lo que queremos es más y más igualdad, no con la perpetuación de un Estado de "malestar social" y privatizado, sino a través de una reforma del aparato estatal que permita transformarlo en un instrumento de progreso social.

Esto lleva a replantear temas que siempre fueron fundamentales, pero que ahora van adquiriendo cada vez más importancia. No me refiero solamente al tema de la reforma del Estado. La educación se ha convertido en un elemento esencial de todo el proceso, porque ante todos los cambios que ha sufrido el sistema de producción y ante todos los desafíos que tendremos que encarar, o bien los ciudadanos tienen capacidad de adaptación y las condiciones en que se da dicha adaptación se van perfeccionando cada vez más, o bien hablar de inclusión social es una hipocresía. No habrá inclusión social para los que no estén preparados.

La educación tendrá un sentido mucho más amplio, porque no se limitará a la alfabetización, ni siquiera a una capacitación formal, sino que supondrá la incorporación efectiva en la vida cotidiana de los ciudadanos, de técnicas que les permitan informarse y tomar decisiones, porque sin información no se puede optar y se es víctima de la manipulación. La capacidad de adaptación es necesaria incluso para buscar una ocupación, si no un empleo.

Como todos sabemos, el actual proceso de globalización puede agravar severamente la exclusión social. No estoy diciendo que debemos darle la espalda al proceso de globalización, porque no hay otra alternativa. ¿Qué alternativa podría haber? ¿La de la autarquía? ¿Dónde? ¿Cómo? La producción está cada vez más dispersa y es cada vez más competitiva y dependiente de la tecnología, la mayor parte de la cual no está en manos de un solo sector. No hay alternativa a la globalización y eso es un hecho innegable. Lo que cabe entonces es buscar qué se puede hacer, dadas las circunstancias, para que la exclusión no limite las posibilidades de que los temas que nos ocupan salgan del ámbito teórico para convertirse en mecanismos de transformación.

Evidentemente, la educación no es el único medio para hacer frente al desafío. La competitividad es un requisito de la inclusión, una norma a la que tampoco podemos escapar. Y todo esto tiene consecuencias, bien conocidas, en lo que respecta a la oferta de empleo. De hecho, habría que modificar el concepto mismo de empleo.

Cuando se observan los cambios que se han producido en la estructura del empleo y los efectos que ellos han tenido sobre la ocupación en Europa, Estados Unidos y Japón, se ve claramente que la globalización no se traduce automáticamente en una determinada tasa de desempleo. La tasa varía y depende de la intervención del sector público, de las condiciones sociales, de las normas institucionales y jurídi-

cas que regulan las relaciones laborales; de la capacidad cultural, valorativa, de comprender que en una sociedad como la que se está delineando la movilidad, incluso la geográfica, pasa a ser un requisito de la adaptación. Se producirá un acelerado desplazamiento de sectores productivos de una región a otra, como el que se está dando en Brasil y del cual São Paulo es un ejemplo, y este movimiento seguramente beneficiará al nordeste del país. Pero no beneficiará al trabajador que perderá su empleo en un lugar dado si no somos capaces de crear nuevos empleos en ese lugar, o de trasladar al trabajador del sector secundario al terciario, o de darle, como en Estados Unidos, una gran movilidad geográfica que haga posible la búsqueda de empleo. Esa movilidad es el polo opuesto de nuestros valores, que dan preferencia a la estabilidad en un sentido amplio, al no desplazamiento del individuo y la familia de un lugar a otro.

Todo esto exige una nueva perspectiva cultural. Por eso he hecho hincapié en la educación, que es un instrumento de socialización, de nuevos valores, de desafíos, y de preparación y motivación para hacer frente a esos desafíos.

La situación no puede seguirse planteando en términos de disyuntiva: primero lo económico y después lo social. O afirmando que lo social es lo realmente importante, porque el ser humano está por encima de todo lo demás. Tampoco con una combinación indiscriminada de ambas posibilidades, que no tiene sentido. Hay que prestar atención a lo económico y a lo social al mismo tiempo, y aún más, hay que precisar qué significa exactamente esta expresión, ya que de hecho a veces no se da todo al mismo tiempo, sino primero o bien lo social o bien lo económico.

Y no hay que tener una visión estática. A veces lo social viene primero porque, en determinadas circunstancias, lo que impulsa el proceso de transformación es la educación, son los valores. En otras circunstancias, el impulso lo da un desarrollo tecnológico que proviene del exterior, producto de la educación y valores foráneos, que de todos modos influyen en nuestra región.

Por eso, hay que tener una visión casi caleidoscópica, no guiarse por reglas fijas sobre el orden de precedencia, y preocuparse constantemente por establecer vinculaciones entre uno y otro aspecto. Si un proceso se desencadena en el plano económico, hay que vincularlo a lo social. Si se desencadena en el plano social, hay que vincularlo a lo económico; de lo contrario, no tendrá base sólida ni continuidad.

Por consiguiente, es preciso poner límites al raciocinio extremadamente mecánico, en términos de disyuntivas, y aceptar el reto de reflexionar a partir de situaciones concretas.

Refiriéndome ahora al caso de Brasil, diría que el esfuerzo que hemos hecho para estabilizar la economía y para consolidar y afianzar la democracia, así como nuestro interés por el desarrollo social, responden a las consideraciones mencionadas. Se inspiran en ellas, aunque no siempre logran los resultados deseados.

Indudablemente, cuando formulamos el plan de estabilización conocido como Plan Real rechazamos la recesión como mecanismo de estabilización. En realidad, desde 1993 a 1997 inclusive la economía brasileña habrá crecido en un 25%, en caso de que en 1997 el crecimiento sea de 4 a 5%. En una economía que hoy en día representa 700 000 millones de reales, un 25% es un incremento alto, que además se ha alcanzado en el mismo período en que estaba vigente el plan de estabilización.

Desde que se comenzó a aplicar el Plan Real, a partir de 1993, la remuneración media aumentó en un 42%, aunque de manera discontinua. Más aún, su incremento fue mayor en el sector informal que en el formal. E incluso aumentó más en el caso de los trabajadores independientes y por cuenta propia que en las demás categorías. Aunque hubo deficiencias, la verdad es que fue posible —por lo menos, ha sido posible hasta ahora— conciliar en este plano la estabilización de la moneda con el crecimiento económico y la distribución del ingreso.

Por primera vez, las estadísticas sobre distribución del ingreso, que como es sabido difícilmente acusan cambios, dieron señales de que quienes más ganan ganarán más, pero en proporción más baja que los que ganan menos, aunque éstos sigan ganando muy poco. Así, hubo indicios de una modificación de la distribución funcional del ingreso, lo que es muy importante y debe mantenerse, aunque no es fácil hacerlo.

Las estadísticas también muestran que, en las seis áreas metropolitanas más grandes, 13 millones de brasileños superaron el umbral de la pobreza entre 1993 y 1995, lo que es un buen ejemplo de los efectos sociales que puede tener un plan de desarrollo económico. Sin partir de una idea fija sobre lo que viene primero y lo que viene después, se pudo hacer un esfuerzo en esa dirección, dentro de las limitaciones existentes.

Respecto al empleo no puedo ser tan categórico, porque los procesos de transformación global suelen plantear desafíos a las economías y, en ciertos perio-

dos y en algunas regiones, el índice de desempleo aumenta. En promedio —por lo menos usando el indicador que nos permite hacer comparaciones internacionales, el del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE)— la tasa de desempleo en Brasil fluctuó entre el 5 y el 5.5% en los años indicados. Con otros tipos de indicadores las cifras pueden resultar más altas. Pero todos concuerdan con respecto a la tendencia, creciente o decreciente. Cada cual a su nivel, porque los resultados dependen de cómo se formule la pregunta (si el trabajador está buscando empleo desde hace una semana, un mes, tres meses; qué edad tiene el encuestado, etcétera). Pero si se aplica de manera homogénea la misma técnica lo que importa es la fluctuación. Y desde que se empezó a aplicar el Plan Real la fluctuación registrada ha sido mínima, cualquiera sea la metodología que se aplique.

Ha habido recuperación, que es notoria aunque no permita afirmar que se producirá una absorción de desempleo. Evidentemente, no se puede garantizar la continuidad del proceso si no se afianza la reforma del Estado, asunto difícilísimo porque provoca una fuerte oposición, con distintos pretextos, de la izquierda y la derecha.

La reforma del Estado perjudica a ciertos intereses y todo lo que perjudica a ciertos intereses despierta oposición. Por eso hay que seguir luchando para avanzar en este proceso. Pero la reforma no supone sólo una lucha contra el corporativismo de los funcionarios, sino que implica mucho más.

Sobre todo, implica rehacer en las áreas sociales los mecanismos a través de los cuales se vinculan el aparato estatal y la sociedad civil. Hay muchos ejemplos concretos. El Ministerio de Educación, que ha tomado muchas medidas con ese objeto, ha dispuesto entre otras cosas que parte de los recursos para las escuelas se les entreguen directamente, sin pasar por otras instancias, políticas en muchos casos, burocráticas en otros. En el área de la salud, donde el mayor obstáculo es la búsqueda de mecanismos que establezcan un vínculo directo entre las demandas de la sociedad y el aparato estatal, también hay problemas políticos, pero éstos se plantean a nivel de la política sustantiva, no de la mediación, de la transferencia de recursos.

Por otra parte, hoy en día el Estado, sobre todo tratándose de una federación como la brasileña, no puede seguir siendo de carácter burocrático unitario. Tiene que haber una descentralización, que ya está en marcha en el sector de la educación, de la salud, y que esperamos se vaya consolidando en la reforma agraria,

sin lo cual no se darán las condiciones necesarias para que progrese un país del tamaño de Brasil.

Naturalmente, el gobierno central debe tener, en primer lugar, una responsabilidad financiera, tal vez la principal. En segundo lugar, debe tener la capacidad de definir políticas. En tercer lugar, lo que es muy importante y poco común en la región, la capacidad de evaluar los efectos de las políticas, mediante un control de sus resultados. En cuarto lugar, lo que es fundamental para ejercer ese control, debe tener vinculaciones con la sociedad, los sindicatos y los partidos de oposición.

Esto es lo que ocurre actualmente en la educación y la salud. Y en vivienda, por ejemplo, no se hace nada sin pasar antes por un mecanismo que no sólo está subordinado al poder político legítimo, sino también a un diálogo con la sociedad. En ese diálogo se amplía el espectro y en el proceso de adopción de decisiones se incluye también a sectores minoritarios o que son adversarios del gobierno central. Y el gobierno central nunca pone obstáculos de carácter partidista a la distribución de recursos, porque reconoce la importancia de que éstos lleguen adonde se los necesita y de que haya un mecanismo transparente de control de su transferencia.

Por lo tanto, la transformación del aparato estatal no es una simple “desprivatización” del Estado, en el sentido de independizarlo de los intereses privados enquistados en él. También supone modificar la relación burocrática. No se trata sólo de que el Estado se margine de ciertas áreas de la actividad económica en las que existan recursos de capital, para concentrarse en otras, sino de que haya transformaciones fundamentales en el *ethos* de la administración pública, sin lo cual no puede haber desarrollo con más equidad, porque las fuerzas del mercado por sí solas no son capaces de generar esa equidad. El sistema de gobierno tiene que ser abierto, democrático, y hacer participar a los sectores de oposición, lo quieran o no, en el proceso de toma de decisiones (naturalmente, sobre la distribución de los recursos, no en lo que respecta a la orientación general del proceso, que en un régimen democrático es decidida por la mayoría). Esto exige una amplia transformación: la “desprivatización” del Estado, su desburocratización, su descentralización, son condiciones *sine qua non* para poder avanzar.

Por supuesto, hay ciertas situaciones en nuestros países —en Brasil, país inmenso y tan lleno de desigualdades— que claman por medidas más enérgicas. Una de ellas está vinculada con el acceso a la tierra. Tradicionalmente, por su evolución económica e his-

tórica, Brasil ha sido un país de latifundios. El latifundio ha sobrevivido con mucha fuerza, y luego de grandes cambios en el sector agrícola, hoy convive con el sector productivo empresarial y sigue estando presente en la vida brasileña.

Entretanto, amplios sectores de la población viven en la pobreza: hay una gran pobreza rural y urbana y, cada vez más, una combinación de ambas. Y cada vez más, simbólicamente, pedir el acceso a la tierra es el medio indirecto de pedir equidad. Pero pese a que se puede y se debe reconocer este proceso, no hemos hecho una reflexión profunda sobre las consecuencias del acceso a la tierra ni sobre las posibilidades, los costos y la índole de la reforma agraria que se pueda realizar.

En cuanto al ritmo de asentamiento, el promedio de Brasil en el pasado era ridículo: diez mil familias al año. En este gobierno se han asentado poco más de cien mil en dos años y este año se proyecta asentar a otras ochenta mil. En comparación con lo que se necesita no es nada; en comparación con lo hecho en el pasado es bastante, y en comparación con los recursos es mucho. Cada asentamiento cuesta de partida 25 mil reales. Y lo que ha ocurrido en Brasil es que, una vez asentadas, las familias no se “emancipan” sino que siguen siendo objeto de la acción estatal; por lo tanto, el flujo de recursos continúa, lo que debe tomarse en cuenta.

La sociedad tiene que decidir si desea o no, si puede o no, llevar adelante este proceso. Y si decide hacerlo debe dar los medios —pagar impuestos— para que la decisión se transforme en una realización concreta. Para asentar un millón de familias, se necesitarían 25 mil millones de reales, para comenzar.

Y tras el asentamiento, hay que prestar atención a la unidad familiar de producción. Un programa establecido recientemente —el PRONAF— ha destinado alrededor de 600 millones de dólares a dar apoyo a la pequeña unidad familiar.

En Brasil, en muchos casos, los recursos están disponibles. Hay voluntad política en la cúpula, pero no existen los mecanismos necesarios para que esos recursos fluyan en forma adecuada y lleguen a manos de quienes los necesitan. Las instituciones del Estado —un Estado creado para provocar “malestar social”, para la gran empresa, para las grandes corporaciones, para los contratistas, para los bancos— no tienen canales para llegar al pueblo. Está empezando a delinear-se entonces una nueva situación en que, gracias a la estabilidad y a la reanudación del crecimiento, se comienza a disponer de recursos, pero faltan los medios

para utilizarlos adecuadamente, dando prioridad a los sectores más pobres de la población.

Ese problema es de gestión y a la vez político, porque en muchos casos lo que obstaculiza la gestión es el clientelismo, son los intereses locales. Y hasta en las mismas estructuras burocráticas suele haber trabas, por razones políticas, por incompetencia, o por diferencias ideológicas, que impiden que los recursos fluyan.

Sin una reforma del Estado no puede haber política social, y sin una mayor coordinación y capilaridad con la sociedad, la política social se marchita en la garganta de los que gritan y en la pluma de los que otorgan pero saben que su aporte no tiene efectos prácticos, porque no hay capacidad social para llevar a la práctica las decisiones.

Este tema está íntimamente relacionado con el de la equidad, que es esencial, como el tema de la tierra. Hay numerosos interrogantes y son muchos los que ofrecen respuestas o recetas con gran soltura. Pero cuando se reflexiona y se profundiza, se hace evidente que es necesario trabajar todos juntos, que nada se resuelve simplemente con gestos de voluntad ni con actos de protesta, y que es preciso reorganizar las finanzas para que el Estado pueda funcionar e interactuar con la sociedad civil.

Otro tema vinculado a la equidad que deseo destacar —en el espíritu de Copenhague, con una visión no economicista de los cambios— es el de los derechos humanos, fundamental en un país como Brasil. En él se está creando la Secretaría Nacional de Derechos Humanos, porque la preocupación por los derechos humanos no puede limitarse a gestos de buena voluntad ni de los gobernantes ni de quienes son sensibles a este tema. Tiene que haber un proceso de reeducación que abarque el ámbito de los valores, así como continuidad en la acción y una insistencia constante en el tema.

En sociedades excluyentes como la nuestra, que se han habituado a una desigualdad tan marcada, la violencia aparece como un subproducto. Y pronto deja de ser producto de la pobreza y se arraiga en una especie de tolerancia de lo intolerable, en una aceptación de prácticas abyectas contra las cuales, en último término, nos corresponde a los gobernantes protestar. Pero protestar ¿contra qué? ¿Y quiénes son los responsables? Hay responsables: todos nosotros. Este es un proceso amplio que exige continuidad en la acción.

Para que el proceso de reeducación tenga continuidad, se necesita una especie de faro que ilumine,

que actúe como la buena conciencia del país y señale constantemente los errores, aun a sabiendas de que en muchos casos esos errores no pueden corregirse en un momento dado, y aun a sabiendas de que hay culpables y de que no basta con culparlos, porque hay que ir mucho más allá: hay que desarrollar otro tipo de valores, otro tipo de solidaridad.

Quienes han estudiado sociología conocen a Fernando Tönnies y una expresión clásica de la sociología, que es la distinción entre las palabras alemanas *Gemeinschaft* y *Gesellschaft*, comunidad y sociedad. Con la expresión *Gemeinschaft* los autores de esa corriente, hace casi un siglo, se referían a las relaciones cara a cara, directas, propias de una comunidad, a la posibilidad de una experiencia común: las personas se unen porque tienen una vivencia en común. En una situación de *Gesellschaft*, que es societal, hay una norma contractual y no se necesita la solidaridad que nace de una vivencia en común. Una y otra expresión eran vistas en términos de oposición.

Ahora bien, en el mundo de hoy, con los cambios que se han producido, con los medios de comunicación actuales, con lo instantáneo de los procesos, de algún modo las sociedades comienzan a tener vivencias en común: de violencia, de bienestar, de miedo,

de desafío económico, de logros materiales. Vuelve a surgir la posibilidad de que se dé esa situación incluso en la relación societal.

Nuestro desafío es cómo superar tanto la *Gemeinschaft*, la comunidad, como la *Gesellschaft*, la sociedad, la relación societal: cómo superarlas juntándolas, en el sentido específico de la noción de superación dialéctica.

Debemos superar esa oposición entre lo económico y lo social y lo político, entre lo público y lo privado. Ese es el desafío. Una visión nueva del mundo exige la búsqueda de un concepto que nos lleve a reestructurar nuestro pensamiento, dejando atrás esa oposición entre comunidad y sociedad que nos fascinó a todos hace tantos años, y a hacernos sentir capaces de una acción congruente con los desafíos de hoy.

Esa acción ha de basarse en un gran impulso tecnológico, que permita estar presente en todos los ámbitos. Y esa acción sólo se realizará, y la distinción entre sociedad y comunidad sólo se superará, si volvemos al tema de la ética, de los valores, no como algo amenazante, no como un discurso moral vacío, sino como un modo eficaz de motivar una acción transformadora.

(Traducido del portugués)

Un balance de las reformas *estructurales neoliberales* en América Latina

Joseph Ramos

*Director,
División de Desarrollo
Productivo y Empresarial,
CEPAL*

América Latina está viviendo un viraje estratégico de vastas proyecciones: desde un desarrollo hacia adentro con fuerte injerencia estatal en la producción y en el sistema de precios, a una estrategia de desarrollo hacia afuera bajo el imperio de un mercado libre, con el sector privado como agente protagónico. Este trabajo analiza las siete principales reformas asociadas a esta estrategia neoliberal. Concluye que cada una de ellas podría ser conveniente si fuese bien implementada, pero que en los hechos las más exitosas han sido la reforma tributaria, la apertura comercial, la reforma del sistema de jubilaciones y, en menor medida, las privatizaciones. Las políticas más malogradas y costosas han sido las asociadas a los programas macroeconómicos de estabilización, así como a la liberalización financiera. En efecto, la visión idealizada del neoliberalismo respecto a las bondades automáticas del mercado lo cegó ante fallas claves que coartan la posibilidad de movimientos rápidos y suaves hacia el equilibrio.

I

Introducción

Como es sabido, desde mediados de los años ochenta, y en algunos países antes, América Latina ha estado experimentando un viraje estratégico sin precedentes, al menos desde los años treinta. Esto se ha plasmado en medidas como las siguientes (Williamson, 1990; Fanelli, Frenkel y Rosenwurcel, 1992): i) la liberalización de casi todos los precios; ii) la tendencia a desregular los principales mercados (sobre todo de capital y de divisas, y en menor medida el del trabajo); iii) la eliminación de la mayor parte de los subsidios; iv) la búsqueda del equilibrio fiscal; v) la generalizada eliminación de casi todas las barreras no arancelarias; vi) la reducción radical y rápida de los aranceles aduaneros (de protecciones efectivas en torno al 100% a mediados de los años ochenta a aranceles medios actuales de menos de 20%); vii) la reducción de los tramos arancelarios desde un promedio de más de 60 tramos a uno de tres en la actualidad; viii) la privatización de empresas públicas en sectores competitivos —salvo algunas estratégicas basadas en recursos naturales— y de monopolios naturales (como electricidad y telecomunicaciones) por montos acumulados equivalentes a entre 5 y 10% del PIB, y ix) la privatización de muchas funciones anteriormente consideradas exclusivas del Estado, como la seguridad social y parte de la salud y la educación.

La puesta en marcha de este nuevo modelo de desarrollo se debe a la conjunción de varios factores (Ramos, 1993): primero la crisis de la deuda externa dio lugar a fuertes desequilibrios macroeconómicos y al posterior estancamiento que caracterizó a los años ochenta, la “década perdida”; segundo, si bien el progreso que acompañó la estrategia de industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI) fue de magnitud sin precedentes en la región, a mediados de los años setenta el modelo comenzó a tener rendimientos fuertemente decrecientes, reflejados en el estancamiento de la productividad total de los factores. Tercero, en el Norte surgió una crítica teórica y empírica al intervencionismo estatal, que fue recogida por el neoliberalismo criollo y lo llevó a atacar ese intervencionismo ya no sólo por su ineficiencia sino además por intentar crear un estado de bienestar moderno sobre la base de una estructura económica endeble.

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

No obstante, lo que verdaderamente distingue al neoliberalismo de la socialdemocracia en Europa y del neoestructuralismo en América Latina es la firme convicción de que, con escasas excepciones, el conjunto de medidas señalado es condición necesaria y también suficiente para el crecimiento y, en lo esencial, para la equidad. Y si no se dan los benéficos resultados que se esperan, esa corriente postula que se deberá a rigideces derivadas de intervenciones de la política e institucionalidad económicas. El neoestructuralismo (Sunkel, 1991) atribuye en cambio muchas de las rigideces más importantes a fallas críticas, segmentaciones y vacíos en los mismos mercados de factores, con lo cual cuestiona que el conjunto de medidas señalado haya de redundar automáticamente en crecimiento, y menos aún en equidad. De ahí que reivindica la intervención del Estado para superar estas fallas críticas, y atribuye a esa intervención el singular éxito de las economías asiáticas de industrialización reciente, tanto en crecimiento como en equidad.

Dos son las posturas típicas frente a las reformas neoliberales. Una considera las reformas estructurales inspiradas en el neoliberalismo como la quintaesencia de la buena política económica, y la otra estima que el modelo tiene costos demasiado altos, sobre todo en su impacto distributivo. En lo que sigue desarrollaré dos tesis. Por una parte, postulo que, pese a que las reformas son en general sensatas a largo plazo, ha habido importantes errores técnicos en su aplicación porque el neoliberalismo criollo idealiza el mercado, y parece atribuirle la capacidad de ajustarse rápida, automática y eficazmente a toda perturbación o cambio de política. Por otra parte, reconociendo que hubo costos distributivos derivados de la praxis neoliberal, sosten-

go que la mayor parte de las reformas pueden efectuarse sin costos regresivos, si se aplican en forma criteriosa y se adoptan medidas adicionales para evitar o paliar problemas distributivos. De estar yo en lo cier-

to las reformas económicas propuestas podrían ser útiles para otros países, siempre que ellos se liberaran de los prejuicios característicos del neoliberalismo criollo.

II

Evaluación global de las reformas estructurales

Tal vez lo que más llama la atención frente a la importancia del viraje ocurrido en casi todos los países de la región es que no ha sido el éxito de este nuevo modelo de desarrollo lo que ha impulsado tales reformas, pues los signos de éxito son aún pocos y tenues. De hecho, la tasa de crecimiento de la región a partir de la apertura comercial (que, salvo en Chile, se inició por lo general hacia fines de los años ochenta) no ha alcanzado al 3% anual, habiendo sido de 5.6% anual en 1945-1980, período en que rigió la ISI (cuadro 1).

Inclusive si calculamos la tasa de crecimiento anual a partir de la apertura comercial y una vez reducida la inflación (para eliminar así los efectos de recesiones atribuibles posiblemente a las políticas de esta-

bilización), vemos que ella sigue siendo inferior a la del período de ISI (4.4% en promedio contra 5.6%). En la región, sólo Chile, Ecuador y Panamá han recuperado los niveles de inversión anteriores a los años ochenta (del orden de 20% del PIB). En definitiva, el único indicio general de que estas nuevas medidas estén dando frutos es el aumento de la productividad industrial (de alrededor del 6% anual), pero por un período demasiado breve (1990-1994) como para poder sacar conclusiones firmes (cuadro 2). De ahí que hoy, a cerca de 10 años de iniciadas las reformas, estemos viviendo aún de la promesa más que de la realidad de buenos resultados.¹

Por otro lado, el poco progreso que acompañó a

CUADRO 1

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento del producto interno bruto y de las exportaciones

	1925-1945	Producto interno bruto			Volumen de las exportaciones		
		1945-1980	1980-1990	1990-1995	1950-1980	1980-1990	1990-1995
América Latina	3.5	5.6	1.2	2.6	4.3	5.3	7.7
Argentina		3.1	-1.5	5.3	3.1	7.1	6.3
Brasil		6.9	1.9	2.3	6.2	6.5	7.0
Colombia		5.2	3.5	3.6	3.7	6.4	7.4
Costa Rica		6.7	2.1	4.0	6.2	4.3	11.5
Chile		3.6	2.7	7.2	4.4	6.6	11.4
Ecuador		6.8	2.1	3.5	6.9	6.2	9.5
México		6.7	1.2	0.9	5.8	8.8	9.2
Perú		5.1	-1.0	5.5	4.9	-2.3	7.1
Uruguay		2.6	-0.4	3.4	1.7	5.0	3.7
Venezuela		6.7	-0.2	2.8	1.5	1.6	5.8

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial.

¹ Esta conclusión burda coincide con otros balances evaluativos que han comenzado a realizarse. Entre ellos destacan los efectuados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que aún están circulando, sólo para discusión. Si bien estos trabajos postulan que las reformas mejoraron la situación respecto a los años ochenta, coinciden en que falta bastante para igualar el crecimiento logrado con la ISI entre 1945 y 1980, y señalan que las reformas, en particular las de los mercados de capital y trabajo, pueden dar mayores dividendos si se ahondan. Si este raciocinio fuera cierto, cabría preguntarse por qué con la ISI y con las mismas debilidades en los merca-

dos de factores, el crecimiento fue tanto mayor que el actual. Por ello pienso que estos trabajos no han considerado lo suficiente los costos innecesariamente altos de muchas políticas macroeconómicas mal diseñadas o mal implementadas, así como sus efectos rezagados. Reconocer este punto es admitir que no basta, para una política de estabilización eficaz, la fórmula ortodoxa de equilibrar las cuentas fiscales, sino que importa mucho la manera en que se reduce el déficit —si se recortan gastos, o se elevan ingresos— y si se intenta y logra coordinar las expectativas inflacionarias de los agentes. Estos son talones de Aquiles de la macroeconomía ortodoxa.

CUADRO 2

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento de la productividad industrial

	1970-1980	1980-1983	1983-1990	1990-1994
Argentina	3.1	2.7	2.0	8.8
Brasil	2.4	2.3	-0.3	9.7
Chile	2.8	4.5	-3.4	2.8
México	2.7	0.8	4.3	2.3
Resto ^a de América Latina	1.0	1.0	-0.2	0.9
América Latina	2.0	2.0	0.8	5.9

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

las reformas tendió a concentrarse, sin beneficiar al grueso de la población. En efecto, en la mayoría de los países los salarios reales crecieron menos que el PIB per cápita, o inclusive cayeron, mientras que la pobreza absoluta aumentó. Aunque parte importante de la mayor concentración en la distribución del ingreso, si no toda, se debe a los desequilibrios macroeconómicos derivados de la crisis de la deuda y a los posteriores intentos de estabilización, los frutos de la reforma aún no llegan a la mayoría de la población.

Estos mediocres resultados son ciertos inclusive en la aplicación paradigmática y de más larga duración del modelo neoliberal: el caso de Chile, país que tuvo un crecimiento per cápita de apenas 1.5% anual entre 1973 y 1990 (gráfico 1), y donde, debido al alto desempleo que caracterizó a ese período neoliberal, el porcentaje de familias pobres pasó de alrededor de 30% a más de 40% (Bosworth, Dornbusch y Labán, comps., 1994; Corbo, Lüders y Spiller, 1996).

En efecto, los resultados chilenos son impresionantes si consideramos sólo el período en que se cosecharon los frutos del modelo neoliberal y excluimos

el período en que se pagaron los costos de implantar el modelo (1973-1983). Así, en los 12 años entre 1983 y 1995 Chile en verdad exhibió un crecimiento sólido y significativo cercano al 6.5% anual, el cuántum de sus exportaciones creció a un ritmo de casi 11% anual y el desempleo bajó de 30% en 1983 a 7.2% en 1989 y a 5.6% en 1995.

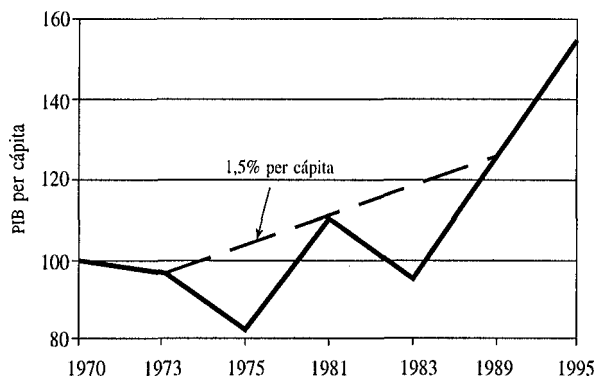
Obviamente, registrar los beneficios sin incluir los costos sería un artificio poco científico, si no fuera porque estoy convencido de que gran parte de los costos económicos y sociales de implantar el modelo neoliberal en Chile eran evitables, de haberse adoptado una postura menos dogmática que la que caracterizó al neoliberalismo criollo en Chile.

Por otra parte, es importante señalar que incluso en Chile hubo desviaciones importantes del modelo neoliberal puro. En efecto, entre 1984 y 1989 se promovieron las exportaciones no tradicionales por medio del "reintegro simplificado", que fue una forma elegante de disfrazar un subsidio: se le devolvía al exportador el 10% del valor bruto de su producción, lo que sobrecompensaba los costos arancelarios de los insumos importados. Por otro lado, se intentó amortiguar en la agricultura los efectos generalizados de la crisis de la deuda externa que sacudió a los sectores de bienes tanto transables como no transables, creando "bandas de precios" que, aunque móviles, fijaban un precio mínimo al productor por encima del internacional cuando este último cayera por debajo del precio interno.

Por cierto, en Chile las desviaciones se hicieron aún mayores a partir de 1990, con el advenimiento de la democracia. La estrategia de desarrollo, si bien se construyó sobre la base del modelo neoliberal, se modificó para apuntar a un Estado más activo en la persecución del crecimiento y la equidad en forma simultánea (y no secuencial, como plantea la visión neoliberal). Los resultados económicos y sociales

GRAFICO 1

El milagro chileno
(Evolución del PIB per cápita)



mejoraron en este segundo período (1990-1995): el PIB creció 6.5% al año, las exportaciones 11%, y tanto el coeficiente de inversión como el ahorro nacional alcanzaron máximos sin precedentes en el país: cerca de 27% del PIB. Por otro lado, la productividad, que en 1983-1988 se había elevado menos de 1% al año, aceleró ese ritmo a cerca de 4% anual, en tanto la inflación anual bajó de 21% a 8% (la primera cifra de un dígito en 50 años) y el desempleo a 7%. Asimismo, gracias al aumento de la productividad, al fortalecimiento sindical, al aumento agresivo pero concertado de los muy rezagados salarios mínimos y al importante incremento en la tributación (algo más de 2% del PIB), los salarios reales se elevaron casi 4.5% por año

y se pudo aumentar significativamente las inversiones en capital humano que habían quedado a la zaga (en salud, educación y vivienda) así como las pensiones mínimas y las asignaciones familiares. Con esto el porcentaje de pobres disminuyó notablemente a menos de 30% de la población y se mejoró la distribución del ingreso. Finalmente, se frenó la entrada de capitales "golondrinas" (de corto plazo), para minimizar las fluctuaciones cíclicas y evitar caídas bruscas en el tipo de cambio real. El que un modelo neoliberal pudiese ser modificado de esta manera muestra que lo que caracteriza al modelo no son las medidas específicas en sí, sino la orientación, prioridades y valores de los que llevan a cabo la política económica.

III

Una evaluación de las siete principales reformas estructurales de corte neoliberal

Si bien los costos del conjunto de reformas inspiradas en el neoliberalismo han sido altos, mientras los beneficios, con contadas excepciones, han sido hasta ahora más bien magros, habría que determinar: i) si todas las reformas fueron igualmente costosas o si la mayor parte de los costos se debió a unas pocas de ellas, ii) cuáles costos se debieron a errores de implementación y por consiguiente serían en principio subsanables, y cuáles se debieron a fallas intrínsecas al enfoque neoliberal, y iii) si las reformas constituyen un solo paquete, o si pueden separarse unas de otras.

En lo que sigue se efectuará un balance de las siete principales reformas estructurales, centrándose en lo esencial de ellas, y mostrando las diferencias instrumentales o de enfoque con el neoestructuralismo. Esas reformas son i) las políticas antiinflacionarias y de ajuste; ii) la reforma tributaria; iii) la apertura comercial; iv) la liberalización financiera; v) la privatización; vi) la reforma del sistema de pensiones, y vii) la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo. (En los anexos 1 y 2 se presenta en detalle lo que sucedió respecto de estas reformas en 11 países de América Latina y el Caribe).

ducir la expansión monetaria, lo que normalmente obliga a reducir y en lo posible eliminar el déficit fiscal. Sin embargo, la ortodoxia neoliberal tiende a argüir que esta condición no sólo es necesaria sino también suficiente (acompañada a lo más de control salarial para asegurar que éstos no se reajusten sólo según la inflación pasada sino también en función de la inflación meta) (Ahamed, 1986; Kiguel y Liviatan, 1988). La práctica demuestra, sin embargo, que en demasiados casos el programa antiinflacionario de corte neoliberal genera fuertes recesiones: caídas de 15% del PIB en Chile en 1974-1975,² de 8% en Venezuela en 1989 y de 6% en Perú en 1990. Esto suele suceder porque no se adoptan medidas adicionales para asegurar al productor que si ajusta sus precios según la inflación meta, también lo harán los proveedores de sus insumos. Es indispensable coordinar las políticas de control monetario y fiscal con medidas que guíen las expectativas y el comportamiento de los agentes económicos según la inflación meta y no sólo la inflación pasada. (Frenkel, 1995; Kiguel y Liviatan, 1992).

1. Las políticas antiinflacionaria y de ajuste

a) *Las políticas antiinflacionarias*

Condición necesaria para bajar la inflación es re-

² Es justo reconocer que también agudizó esta recesión chilena una importante caída en la relación de precios del intercambio. Sin embargo, es de notar que Bolivia sufrió una caída mucho más fuerte en 1985-1986 y no obstante pudo acabar con su hiperinflación (del orden de 20.000% anual) con una recesión mucho menor (una baja de "apenas" 3% del PIB).

Son precisamente combinaciones de medidas de este tipo las que explican los exitosos programas antiinflacionarios de Argentina en 1990, sin caída en el producto; de México en 1988, con una leve expansión del producto, y de Brasil en 1994, con una expansión del producto de cerca de 5%.³ Entre estas medidas de coordinación se hallan las muy sofisticadas de Brasil, que convirtieron en forma gradual los principales precios de la economía (tarifas públicas, arriendos, salarios) a una nueva unidad de cuenta, el real, de un poder adquisitivo constante y anclado al dólar por el tipo de cambio; medidas de coordinación explícita, como el Pacto de Solidaridad Económica establecido entre los productores, los trabajadores y el gobierno de México para desacelerar en forma conjunta y simultánea las alzas de los precios, los salarios, el tipo de cambio y las tarifas públicas; y la Ley de Convertibilidad de Argentina, que ancló el peso nuevo a un dólar, limitó la expansión monetaria en pesos a la entrada de dólares, desindizó los contratos y reestructuró toda la deuda pública de más de siete días en bonos de 10 años, pagaderos en dólares, pero a una tasa de interés sólo igual a la LIBOR (lo que, de paso, redujo el gasto del fisco por pago de intereses ¡en casi 5% del PIB!). Por cierto, estas medidas de coordinación acompañaron a políticas monetarias y fiscales de control sobre la demanda agregada.

b) *Las políticas de ajuste ante desequilibrios externos*

Para efectuar un ajuste ante un desequilibrio externo permanente se necesitan dos conjuntos de políticas: por un lado, políticas de control del gasto (mayor tasa de interés, mayor tributación, menor gasto público) para reducir las importaciones y reorientar la producción hacia las exportaciones; y por el otro, políticas (como la devaluación) de reasignación de recursos hacia las actividades transables, y de gastos hacia las no transables. En la práctica, sin embargo, la reducción del gasto opera mucho más rápidamente que la reasignación de recursos (pues esta última necesita tiempo para trasladar factores de una actividad en declinación a otra en auge), razón por la cual el programa neoliberal ortodoxo tiende a generar recesiones innecesariamente altas (Arellano, 1988). No es de sorprender, por lo tanto, que las recesiones más graves de

la región en 1981-1983 se hayan dado en los tres países neoliberales de la época: en Chile con una caída de 15% del PIB, en Uruguay con una de 14% y en Argentina con una baja de 12%; la caída media en los demás países de la región fue aproximadamente de 5%.

En vista de esta mayor lentitud de las políticas de reasignación, los neoestructuralistas propician ofrecer fuertes estímulos adicionales, aunque transitorios y selectivos, a las exportaciones no tradicionales (las más elásticas a corto plazo) y elevar transitoriamente los aranceles aduaneros de productos importables para cuya producción hay capacidad nacional ociosa. Coherente con este enfoque es el hecho de que Brasil, pese a haber sido uno de los países más fuertemente golpeados por la perturbación externa de 1981-1983, sólo tuvo una baja de 3% en el PIB, debido en buena parte a su muy activa política de promoción de exportaciones no tradicionales. También llama la atención que, después de una contracción de 15% en 1982-1983, la economía chilena haya repuntado 6% en 1984 después que un ministro no neoliberal elevó los aranceles transitoriamente a 35%, y que ese repunte se haya consolidado posteriormente cuando un ministro neoliberal pero más pragmático creó bandas de precios de sustentación para los productores agrícolas (con tierras ociosas por su alto nivel de endeudamiento) y estableció un subsidio a las exportaciones no tradicionales nuevas.

2. La reforma tributaria

Condición necesaria para mantener los desequilibrios macroeconómicos dentro de márgenes tolerables es bajar, cuando no eliminar, el déficit fiscal. Desde el punto de vista macroeconómico da lo mismo si esto se logra por medio de una reducción de los gastos o de un aumento de los impuestos. Pero no da lo mismo desde el punto de vista del crecimiento y la equidad. Dado su empeño por minimizar el tamaño del Estado, los neoliberales sistemáticamente prefieren la reducción de gastos. En cambio, los neoestructuralistas prefieren elevar la carga tributaria, ya que en promedio su incidencia sobre el sector privado es mucho menor en América Latina (CEPAL, 1992) que en los países de la OCDE —16% y 25% del PIB, respectivamente— y es importante mantener cierto nivel mínimo de inversiones en recursos humanos e infraestructura física y científica, así como asegurar a la población al menos un mínimo de ingreso y servicios. Es de notar, por lo demás, que si esta carga fuera un desincentivo importante del ahorro, sería difícil explicar cómo el país más exitoso de la región, Chile, no sólo tenía en 1989 la

³ Por cierto, es indispensable combinar las políticas de coordinación de expectativas con reducciones reales del déficit fiscal. Si no, los resultados antiinflacionarios son efímeros, como lo fueron en los años ochenta los planes Austral de Argentina, Cruzado de Brasil e Inti del Perú.

carga tributaria sobre el sector privado más alta (en torno a 20% del PIB), sino que ésta subió a cerca de 22% con el alza de impuestos aprobado por el gobierno democrático en 1990 para dedicar esos recursos a elevar gastos sociales largamente postergados. Pese a esta alza, en 1995 el ahorro alcanzó su máximo nivel histórico, del orden de 27% del PIB, y el PIB creció a un ritmo cercano al 7% anual entre 1990 y 1995.

Donde ambas escuelas sí convergen es en considerar que, salvo contadas excepciones, para elevar la recaudación tributaria no debe recurrirse a mayores tasas de tributación, que en el papel ya son altas, sino i) a la eliminación de la mayor parte de la vasta gama de exenciones tributarias o preferencias regionales, sectoriales, para empresas estatales, etc.; ii) a esfuerzos sistemáticos contra la evasión tributaria, y iii) a la ampliación de la base de ingresos y de contribuyentes que tributan. Por ejemplo, en Chile, antes de la reforma tributaria de 1975, la tasa "general" de impuesto era de 7%, 12%, 17%, 35% y 40% según la fuente de ingreso; la lista de exenciones ocupaba 164 páginas, y el impuesto a la compraventa variaba entre 8% y 24% según el producto, con cerca de 130 exenciones o franquicias. La simplificación de esta compleja estructura impositiva era condición indispensable tanto para ampliar la base tributaria como para reducir la evasión.

De hecho, tal vez uno de los éxitos menos comentados de las experiencias neoliberales, particularmente la de Chile, fue la reforma tributaria de 1975 en este país. Con ella se introdujo el impuesto al valor agregado (IVA) en reemplazo del impuesto de compraventa, pues este último llevaba a una verticalización ineficiente de la producción para minimizar el efecto en cascada del impuesto de compraventa; se indizó la tributación para mantener el nivel de recaudación en términos reales durante períodos inflacionarios; se uniformaron las tasas para todos los contribuyentes con características similares, y se eliminó la casi totalidad de las franquicias y exenciones existentes. De este modo no sólo se corrigieron distorsiones ineficientes e inequitativas, sino que se racionalizó y simplificó la legislación tributaria, lo que amplió significativamente la base tributaria. Más aún, tales simplificación, uniformación y racionalización permitieron iniciar una campaña sistemática contra la evasión tributaria que incrementó los ingresos fiscales en cuatro puntos del PIB en cuatro años ¡sin aumentar impuesto alguno!

Una vez simplificada la legislación tributaria, la campaña contra la evasión (Eyzaguirre, 1985; Fuentealba y Marshall, 1990) pudo llevarse a cabo mediante i) el despido y castigo ejemplar de los funcionarios corruptos de mayor jerarquía en el servicio de impues-

tos internos, preferentemente partidarios del gobierno, para dar mayor credibilidad al combate contra la corrupción funcionaria; ii) exámenes a los inspectores, despido de la mitad menos preparada de ellos y fuerte alza del sueldo de los que quedaron; iii) drásticas sanciones a los evasores, comenzando por los casos más notorios para mostrar que no habría excepciones, con cierre temporal del local la primera vez y cierre permanente la segunda, y iv) control computarizado de la información tributaria con referencias cruzadas por fuentes, así como una selección computacional —impersonal y automática— de los contribuyentes que serían sometidos a revisión, lo que garantizó un tratamiento igualitario y no discrecional.

Lo que sí faltó en la reforma chilena de 1975 fue la búsqueda de una distribución más progresiva de la carga tributaria mediante cambios en la estructura impositiva para incluir más impuestos directos (generalmente más progresivos que los indirectos) en lugar de elevar los tributos ya existentes. La reforma tributaria mexicana de 1978, por ejemplo, elevó la participación de los impuestos directos en la carga tributaria, ampliando la base de ingresos directos gravados para incluir no sólo los ingresos del trabajo sino también las ganancias de capital, rentas, dividendos e ingresos no financieros; de este modo redujo en dos puntos porcentuales del PIB la carga tributaria para los cinco deciles de ingresos más bajos, mientras que la de los dos deciles de ingresos más altos aumentó en dos puntos porcentuales (Carciofi, Cetrángolo y Barris, 1994; Gil Díaz, 1987).

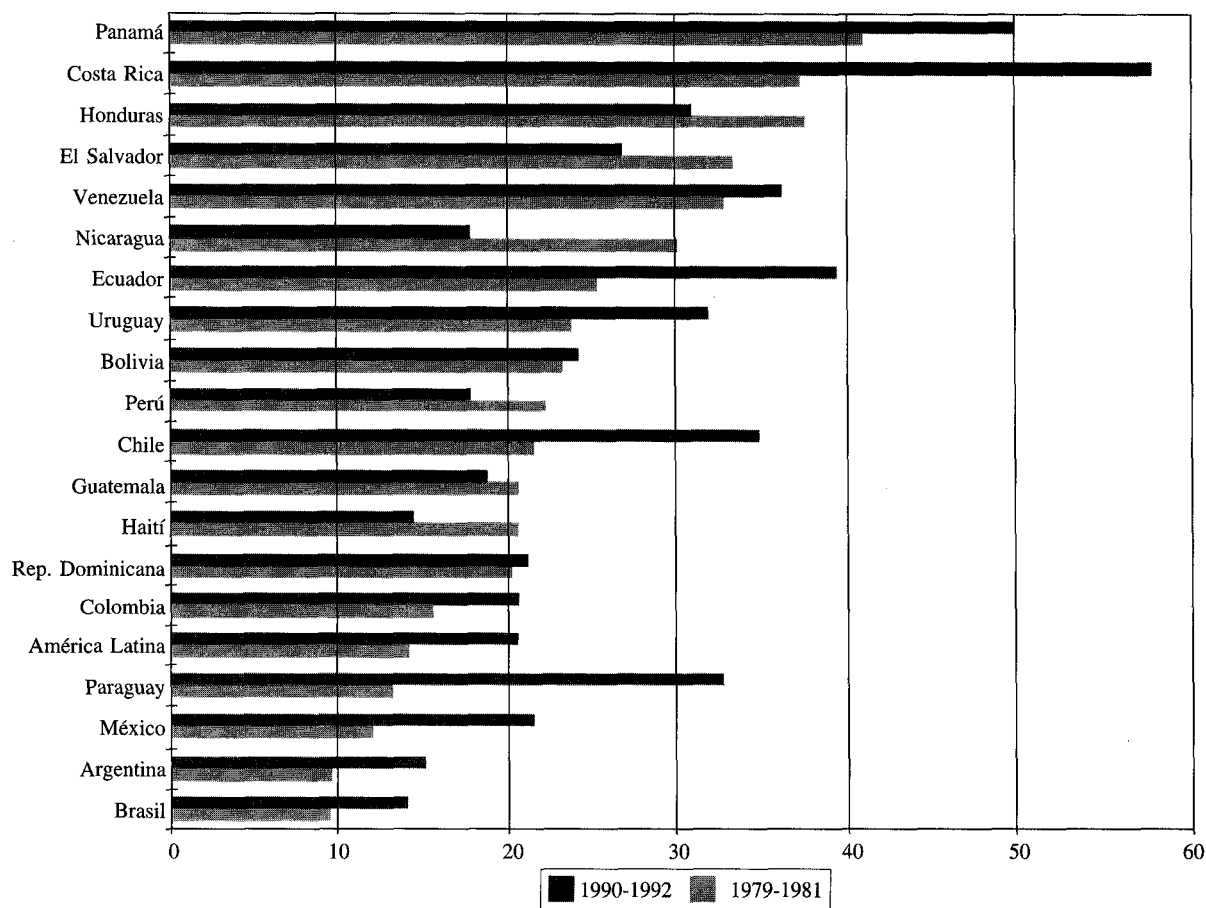
3. La apertura comercial

Si bien neoliberales y neoestructuralistas discrepan respecto a si la protección arancelaria fue beneficiosa o no en su momento para promover la industrialización y el crecimiento de la región, ambas corrientes concuerdan en que ya hace tiempo que debería haberse reorientado cada vez más la plataforma productiva de la región desde los estrechos confines del mercado interno hacia los mercados más amplios y dinámicos del exterior (Krueger 1978; CEPAL, 1995a; Banco Mundial, 1993). Más aún, como el arancel es un impuesto indirecto a las exportaciones no tradicionales (punto en que correctamente insisten los neoliberales), se hace necesario reducirlo, así como elevar el tipo de cambio si es que se pretende fomentar las exportaciones no tradicionales.

Los resultados de la apertura comercial confirman, en general, los argumentos a su favor: la participación de las exportaciones en el PIB de la región se ha eleva-

GRAFICO 2

América Latina y el Caribe: Relación entre las exportaciones de bienes y servicios y el PIB
(Porcentaje)



do de 14% antes de la apertura a más de 20% en la actualidad (gráfico 2); las exportaciones manufactureras (en buena parte no tradicionales para la región) han duplicado su participación en las exportaciones totales, alcanzando a 50% en la actualidad, y la productividad manufacturera desde 1990 ha crecido alrededor del 6% al año, indicando que la apertura ha llevado a una mayor especialización (véase de nuevo el cuadro 2).

El único dato adverso es que la participación de las manufacturas en el PIB ha caído de 26% a 24%. Muchos creen ver una especie de “desindustrialización” en el lento crecimiento de la producción industrial a partir de 1980 (poco más de 1% anual contra casi 6% anual en los años setenta) y se la atribuye a una apertura externa demasiado rápida en la región. Sin embargo, los datos sugieren que la “desindustrialización” que ocurrió no se debió a la apertura comercial y la supuesta pérdida consiguiente de competi-

tividad de la industria nacional,⁴ sino a los fuertes desequilibrios macroeconómicos que golpearon a la región en los años ochenta. En efecto, como vimos anteriormente, las políticas de ajuste tardías y posteriormente bruscas de 1981-1983 redujeron fuertemente la demanda agregada y en particular la producción industrial (10%), mientras que la lenta recuperación industrial (de 2 1/2 % anual) a partir de 1983 se debió a las inflaciones desatadas o a políticas antiinflacionarias mal diseñadas o mal aplicadas en ese período (cuadro 3).

⁴ Cabe insistir en que no se puede evaluar el efecto de la apertura comercial sin tomar en cuenta el nivel y la evolución del tipo de cambio efectivo real. En efecto, una reducción arancelaria a mediados de los años ochenta, cuando el tipo de cambio real era elevadísimo como consecuencia de la crisis de la deuda, tendría un efecto muy diferente (en general positivo y expansivo) que una efectuada con un tipo de cambio bajo o en medio de una fuerte entrada de capitales y la consiguiente tendencia hacia la apreciación del tipo de cambio (como se dio en la región a fines de los años setenta y se ha vuelto a dar desde 1991 en adelante).

CUADRO 3

América Latina: Tasas medias anuales de crecimiento del valor agregado industrial

	1970-1980	1980-1983	1983-1990	1990-1994
Argentina	1.6	-2.8	-0.8	6.9
Brasil	9.0	-5.6	2.2	2.8
Chile	1.1	-5.8	6.4	6.3
México	6.3	-1.6	3.5	2.3
Resto ^a América Latina	5.0	-1.9	2.4	3.1
América Latina	5.8	-3.5	2.1	3.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Barbados, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Jamaica, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

Tan poco significativa es la apertura para explicar el lento crecimiento industrial de los años ochenta —período en que el tipo de cambio real efectivo que acompañó a la apertura fue en general alto— que las importaciones manufactureras en 1989 fueron inferiores, inclusive en dólares corrientes, a las de 1980 (cuadro 4), mientras que la producción manufacturera nacional fue 6% superior. De hecho, fueron las exportaciones manufactureras de la región las que crecieron en este período (80%), con lo que el déficit comercial manufacturero de la región, equivalente a 25 000 millones de dólares en 1980, se convirtió en un superávit de 8 000 millones de dólares en 1989. Por lo tanto, en general, no hubo sustitución de importaciones de manufacturas en los años ochenta.

En el sector manufacturero el efecto mayor de la apertura se hizo sentir a partir de 1990, cuando a la liberalización comercial se sumó una fuerte afluencia de capitales a la región, la que redundó en una significativa pérdida de competitividad para la gran mayoría de los países de la región a raíz de una apreciación cambiaria cercana al 10% en 1990-1995).⁵ Como resultado las importaciones manufactureras más que se duplicaron y el balance comercial industrial pasó de un superávit de 8 000 millones de dólares en 1989 a un déficit de 49 000 millones de dólares en 1994 (véase nuevamente el cuadro 4). Sin embargo, tampoco fue ésta una desindustrialización, ya que casi dos tercios del incremento de las importaciones manufactureras

correspondieron a bienes de capital y éstas no suelen ser competitivas con la industria nacional. De hecho, la producción nacional de bienes de capital también creció a partir de 1990, porque el coeficiente de inversión se incrementó y el producto industrial se aceleró levemente, de 2.1% anual en 1983-1990 a 3.4% anual en 1990-1994 (véase nuevamente el cuadro 3).

Cabe concluir, entonces, que la apertura comercial en sí no ha sido dañina para la región. Los efectos negativos no se han debido a ella sino a la apreciación cambiaria resultante del fuerte ingreso de capitales, y a la caída de la demanda interna derivada de los desequilibrios macroeconómicos y de los a menudo costosos intentos por estabilizar. Otra cosa es si pudo haber sido aún más positiva, especialmente en cuanto a las exportaciones no tradicionales. Sobre este punto las apreciaciones varían.

Aunque neoliberales y neoestructuralistas concuerdan en la importancia de una inserción internacional en la actual etapa de desarrollo de la región, los neoestructuralistas consideran que no bastan incentivos neutros para promover las exportaciones; más bien abogan por dar incentivos adicionales especiales y transitorios a las exportaciones no tradicionales. Como tanto los que descubren nuevos productos de exportación en que el país puede ser competitivo como los que logran ingresar a un nuevo mercado internacional con una exportación tradicional son “innovadores schumpeterianos”; ellos ameritan incentivos transitorios especiales para estos fines, pues la penetración de los mercados internacionales es la verdadera “industria naciente” que debemos fomentar para lograr una mayor competitividad.

4. La liberalización financiera

El buen funcionamiento del mercado de capital es esencial para la economía de mercado. No es de sorpren-

⁵ El mismo raciocinio se aplica a la apertura comercial chilena de mediados de los años setenta. Allí la mayor parte de la “desindustrialización” ocurrió en 1974-1975, no por la apertura comercial sino por la depresión que causó la política antiinflacionaria. Asimismo, la baja de la competitividad manufacturera chilena a partir de 1979 se debió mucho más al rezago cambiario —provocado por la fijación del tipo de cambio con fines antiinflacionarios y financiado por el fuerte endeudamiento externo— que a la reducción arancelaria.

CUADRO 4

América Latina: Comercio internacional de manufacturas, 1980-1994

	1980	1985	1989	1990	1993	1994
Exportaciones						
Alimentos	13 602	9 002	13 134	13 752	14 640	17 805
Bienes de consumo	4 135	4 104	7 127	7 490	10 007	10 712
Bienes intermedios	18 377	25 111	33 809	34 015	35 646	39 905
Bienes de capital	5 780	8 253	14 892	15 150	23 507	27 710
<i>Total</i>	<i>41 894</i>	<i>46 469</i>	<i>68 961</i>	<i>70 407</i>	<i>83 800</i>	<i>96 133</i>
Importaciones						
Alimentos	5 165	2 376	911	5 785	8 264	9 932
Bienes de consumo	3 282	1 698	3 773	4 248	9 000	10 393
Bienes intermedios	25 240	15 803	24 538	25 608	39 345	44 835
Bienes de capital	33 597	19 025	28 219	35 117	68 796	80 216
<i>Total</i>	<i>67 284</i>	<i>38 903</i>	<i>61 440</i>	<i>70 758</i>	<i>125 405</i>	<i>145 376</i>
Balance comercial						
Alimentos	8 437	6 625	8 223	7 966	6 376	7 874
Bienes de consumo	852	2 406	3 355	3 242	1 006	319
Bienes intermedios	-6 863	9 307	9 271	8 407	-3 699	-4 930
Bienes de capital	-2 781	-10 772	-13 327	-19 967	-45 289	-52 506
<i>Total</i>	<i>-25 390</i>	<i>7 567</i>	<i>7 522</i>	<i>-351</i>	<i>-41 606</i>	<i>-49 243</i>

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

der entonces la fuerte crítica del neoliberalismo a los controles de las tasas de interés, las líneas de crédito preferenciales para ciertas actividades y sectores, y las limitaciones a la salida y entrada de capitales (McKinnon, 1973), por considerar que la liberalización de este mercado elevaría el ahorro y mejoraría la asignación y, por ende, la eficacia de la inversión.

Las mayores y primeras liberalizaciones financieras en la región se realizaron a mediados de los años setenta en Uruguay, Argentina y Chile. Posteriormente se ha ido liberalizando este mercado en el resto de la región, especialmente en lo que toca a las tasas de interés y a la salida e ingreso de capitales. Sin embargo, hasta la fecha los esperados efectos positivos sobre el ahorro no se han visto en la gran mayoría de los países. En efecto, el ahorro nacional ha sido más sensible a aumentos en los superávits fiscales y a políticas de ahorros forzosos (por medio del sistema de pensiones) que a alzas adicionales de la tasa de interés.⁶

⁶ Por cierto, esto puede deberse a que la liberalización financiera coincidió con recesiones provocadas por los fuertes desequilibrios macroeconómicos sufridos por la región. Sin embargo, también puede deberse a que, una vez lograda una tasa de interés real razonable, las alzas adicionales tienen efectos ambiguos sobre el ahorro: si bien un alza en la tasa de interés induce a postergar consumo (el efecto sustitución es positivo), al elevar los intereses sobre ahorros pasados hace más fácil conseguir un monto de ahorro dado, lo que induce una menor tasa de ahorro.

Por el contrario, a menudo, las alzas adicionales en las tasas de interés, más que elevar el ahorro han reflejado fuertes desequilibrios asociados a la inminencia de colapsos financieros, como sucedió en las experiencias neoliberales de tres países del Cono Sur en los años setenta (Díaz-Alejandro, 1984; Ramos, 1986). En efecto, tasas de interés de 20 a 25% real anual por varios años eran signos altamente anómalos cuando esas economías sólo crecían en torno al 5% anual. Tales tasas reflejaron, entre otros factores, demandas de crédito infladas a causa de cambios patrimoniales provocados por fuertes movimientos en los precios relativos. Estos movimientos estaban asociados a la apertura comercial, la liberalización financiera y los persistentes desequilibrios macroeconómicos: las actividades beneficiadas necesitaban crédito para expandirse, mientras que las perjudicadas lo necesitaban para postergar su colapso.

Obviamente, no es posible pagar tasas de interés tan altas en forma sistemática por tan largo tiempo cuando la economía en su conjunto crece alrededor del 5% anual. Lo que lo hizo posible en este caso fueron dos fenómenos asociados a la liberalización financiera.

Primero, en el Cono Sur esa liberalización coincidió con el fuerte endeudamiento externo de fines de los años setenta. Como resultado, los valores de los activos internos, incluidos muy en particular los de la Bolsa, se multiplicaron varias veces en términos reales (16 veces en Chile entre fines de 1975 y fines de

1980, y cuatro veces en Argentina entre principios de 1978 y principios de 1980). Dado el alto valor en el papel de los activos de las empresas, que creció aún más que las tasas de interés reales, la relación endeudamiento/activos no parecía peligrar. Así, las empresas creían poder solventar sus deudas, sobre todo si pensaban que a la larga la tasa de interés real iba a descender a niveles normales (5 a 7% al año).

Segundo, hubo gran permisividad regulatoria para los préstamos bancarios a empresas pertenecientes al mismo grupo económico que el banco (a través de la triangulación de créditos por medio de "empresas de papel" y el cruzamiento de préstamos entre grupos). Más que salvaguardar los intereses de sus depositantes y su propio patrimonio, los bancos se pusieron al servicio del grupo. Por lo tanto, cuando se frenó el ingreso de capitales, tuvieron que seguir prestando, pues si quebraban las empresas quedaban insolventes los grupos y también los bancos.

Así, la persistencia de tan elevadas tasas de interés y la burbuja de activos descansaban en una creciente afluencia de capital externo y el correspondiente rezago cambiario que ésta posibilitó. Ninguno de los dos era sostenible a largo plazo. Frenada la entrada de capitales, se vino abajo la capacidad de pago de las empresas, colapsaron los valores de sus activos y la banca quedó con una cartera incobrable. El fisco tuvo que intervenir para hacerse cargo de esta deuda privada (es decir, "socializarla").⁷

Las liberalizaciones financieras del Cono Sur resultaron ser, pues, uno de los peores desastres de las experiencias neoliberales. Como aducían sus críticos, el mercado de capital es diferente: no se trata del intercambio de un bien por otro, como en el mercado de las papas, sino del intercambio de un bien (dinero) por una promesa a futuro. De ahí que este mercado no se raciona sólo por precio (mayor tasa de interés) sino también por cantidad, (préstamo menor que el deseado) pues un mayor interés puede indicar una mayor rentabilidad o un mayor riesgo. Por lo tanto, se necesita regulación para asegurar que la banca no asuma riesgos exagerados, ganando mucho si le va bien y, si le va mal, perdiendo sólo su pequeño patrimonio (pero

también el patrimonio mucho mayor de sus depositantes). Más aún, por ser éste un mercado de rápido ajuste, tiende a absorber y reflejar los desequilibrios de otros mercados (el rezago cambiario, la burbuja de activos, la recesión en el mercado de bienes y de trabajo), de modo que es peligroso efectuar una liberalización financiera en medio de serios desequilibrios macroeconómicos, cuando los precios claves de la economía aún distan significativamente de sus valores de equilibrio de largo plazo (Corbo y Fischer, 1994).

5. La privatización

Si el sector privado va a volver a desempeñar el papel protagónico en el desarrollo, la privatización —al menos de las empresas productivas no monopólicas— tendría que ser de primera prioridad para los neoliberales. En efecto, cabe suponer que habrá una gestión más eficiente e innovativa si los recursos que se manejan son propios (el caso del sector privado) que si son ajenos (el caso del sector público). Asimismo, mientras la empresa privada tiene un claro objetivo —maximizar ganancias—, la empresa pública suele tener objetivos múltiples: no sólo generar utilidades, sino también generar empleo; cumplir una función distributiva, cobrando precios más bajos, al menos a los grupos más necesitados; favorecer la producción interna, comprando insumos nacionales más caros o de inferior calidad; localizarse en regiones menos desarrolladas, aunque con esto tal vez eleve sus costos, etc. De ahí que sea tan difícil saber cuál es su función primordial y si la está cumpliendo bien.

La acogida actual de la región a la idea de privatizar se ha dado tanto por los argumentos antes mencionados como por imperiosas necesidades fiscales (Cardoso, 1992; Kikeri, Nellis y Shirley, 1994). En efecto, las privatizaciones han significado entradas fiscales de 1 a 2% del PIB por año, y acumulativas del orden de 5 a 10% del PIB.

Por su parte, si bien el estructuralismo apoyó en el pasado la injerencia del sector público en la producción, fue por razones que en su mayoría ya no están vigentes. Entre ellas, que muchos proyectos tenían exigencias de capital tan altas que sólo podían ser ejecutados por entes públicos o extranjeros; que faltaba empuje empresarial, con lo que el sector público entraba a suplir esta falencia, y que muchas actividades, por las economías de escala envueltas, sólo admitían una empresa, de modo que para evitar abusos monopólicos eran realizadas por el sector público. Sin embargo, con la profundización de los mercados de capi-

⁷ Argentina "socializó" esta deuda a través de su "licuación"; es decir, se aceptó una explosión inflacionaria mientras las deudas se mantuvieron con intereses fijos. Chile "socializó" la deuda sin sacrificar sus logros antiinflacionarios. Lo hizo por medio de una intervención del Banco Central, que libró a los bancos de su cartera mala, pagándosela con dinero fresco, contra el compromiso de que la banca se lo devolviera de sus utilidades futuras, pero sin fijarle un plazo definitivo.

tal, la mayor profesionalización de la gestión empresarial y la apertura comercial, estos argumentos han ido perdiendo vigencia. Por eso, el neoestructuralismo celebra que el sector público pueda dejar de lado la función productiva y centrarse en las funciones claves que sólo el Estado puede cumplir. De hecho, la principal discrepancia actual en este punto entre neoliberales y neoestructuralistas es que los primeros apoyan la privatización casi a cualquier costo, mientras que los segundos destacan la necesidad de privatizar en las mejores condiciones de precio, regulación y transparencia posibles (Hachette y Lüders, 1992; Cominetti y Devlin, 1994). En efecto, si la privatización va a hacer más eficiente a la empresa, el precio de venta óptimo para el fisco es el que se acerca al valor presente del flujo de ingresos que esa actividad tendrá una vez que se gestione en forma privada, y no al valor que tiene en la actualidad bajo una gestión pública.

Lo anterior implica privatizar, en lo posible: i) con un número suficiente de potenciales compradores para asegurar competencia en la licitación, y no en forma súbita con pocos compradores e insuficiente capital; ii) después de la estabilización y liberalización y no en medio de una recesión, cuando el precio será más bajo y las tasas de descuento más altas; iii) primero las actividades transables y posteriormente las no transables y monopólicas; iv) con reglas del juego claras si se trata de monopolios naturales, ya que en ausencia de regulación los oferentes tenderán a castigar el precio para defenderse de potenciales regulaciones futuras, y v) con la máxima transparencia, sólo después de auditorías externas de los balances, imposibilitando la compra de empresas (salvo las pequeñas y medianas) por sus gerentes, que disponen de información interna, y evitando su compra por grandes conglomerados, o por la banca. Para cumplir con estas condiciones se debe avanzar de manera gradual, lo que en América Latina es posible porque estas empresas en su conjunto raras veces contribuyen más de 10 a 15% del PIB.

6. La reforma del sistema de pensiones

Hasta la reforma chilena de 1981, el sistema de pensiones que regía en la región era el de reparto, en el cual las cotizaciones de la fuerza de trabajo activa financiaban las pensiones de los jubilados. Este sistema redistribuía recursos, por lo tanto, desde la generación actual hacia la anterior,⁸ en la medida que pagaba pen-

⁸ En menor medida también permitía redistribuir recursos entre jubilados de la misma generación.

siones según un porcentaje preestablecido de los ingresos máximos del trabajador (los de los últimos años de su vida laboral) y por lo tanto superiores al valor presente de las propias cotizaciones i) mientras se mantenía o elevaba la relación de activos a pasivos) y ii) mientras los salarios tendían a subir con el proceso de desarrollo. Esta transferencia intergeneracional se haría problemática si se desaceleraba el crecimiento poblacional y el de la fuerza de trabajo, con lo que la relación de activos a pasivos caería, y si el beneficio se separaba del aporte llevando a una colusión entre trabajadores y empleadores para subcotizar durante el grueso de la vida laboral del trabajador y sólo cotizar correctamente en los últimos años (por ser éstos los únicos valederos para calcular la pensión). Desafortunadamente, la mayoría de los sistemas de pensiones utilizados en la región han sufrido de ambos problemas, con lo que han ido generando déficit actuariales⁹ y también déficit de caja de 2 a 6% del PIB, sobre todo en los sistemas más antiguos.

El sistema de pensiones que ha surgido en años recientes se basa en la capitalización individual. También es un ahorro forzoso, ya que obliga al trabajador a ahorrar cierto porcentaje de su salario cada año en una cuenta especial. Su pensión es función directa de sus cotizaciones y de la rentabilidad de las inversiones realizadas por la Administradora de Fondos de Pensiones (AFP) a la que pertenece durante su vida laboral.¹⁰ De ahí que el incentivo para subdeclarar sea menor,¹¹ con lo que el ahorro subirá (o el déficit será menor que con el sistema de reparto). Una segunda ventaja es que, por tratarse de fondos invertidos y no sólo repartidos, se elimina la tendencia del sistema de

⁹ Es posible que un sistema no tenga déficit de caja pero que presente déficit actuarial si se están adquiriendo obligaciones a futuro que no tienen una contrapartida actual en ingreso: por ejemplo, si se prolonga la esperanza de vida después del momento de la jubilación o cae la fecundidad, como de hecho está ocurriendo en la región, es fácil prever que la relación entre la población en edad de trabajar y la mayor de 65 años descenderá de 12.6 en la actualidad a 8.7 en el año 2020. Esto significará una mayor obligación de 30% por participante activo, lo que exige generar reservas de caja desde ya (por medio de mayores cotizaciones o menores beneficios) para hacer frente a esta reducción en el número de activos por jubilado.

¹⁰ En los hechos, dado que muchos trabajadores ganan bajos ingresos, la jubilación a la cual tendrían derecho al fin de su vida laboral puede ser tan baja que el Estado decida suplir sus ahorros forzosos con aportes fiscales para que la pensión alcance un mínimo socialmente aceptable. La reforma chilena contempla tal mínimo, con lo que hay un elemento distributivo intrageneracional.

¹¹ Sigue habiendo un incentivo a subdeclarar, especialmente para los jóvenes o trabajadores temporales que prefieren dinero ahora más que en el futuro, si la tasa de actualización es mayor que la rentabilidad probable del sistema.

reparto de entregar los excedentes que se generan (sobre todo al principio, cuando suele haber excedentes) en forma de mayores beneficios a los que están ya jubilados, en lugar de crear reservas e invertirlas bien para cubrir las obligaciones futuras. En tercer lugar, la existencia de estos ahorros forzados permite profundizar nuestros endeblados mercados de capitales, sobre todo en la generación de recursos para inversiones de largo plazo.

Si bien estos tres son beneficios nada de despreciables, hay que notar un costo y un riesgo, y aclarar un error o confusión. El costo es que la competencia entre las AFP por atraer clientes hacia sí encarece significativamente la recaudación. De hecho, la AFP típica gasta cerca de 20% de los 10 puntos porcentuales que recauda del ingreso del trabajador en intentar quitarle afiliados a otras por medio de publicidad, vendedores, etc., sin mayor beneficio para los trabajadores.

Para reducir el costo de los traspasos excesivos de una AFP a otra y en vista de que los trabajadores, en su mayoría, sólo quieren una rentabilidad "normal" con bajo riesgo, se recomienda que se les ofrezca la posibilidad de invertir en un fondo que pague la rentabilidad media de los fondos de las AFP a cambio del compromiso de no trasladarse del fondo por X años.¹² Esto bajaría los costos de recaudación en forma marcada, lo que redundaría en comisiones sensiblemente menores a las actuales y pensiones mayores, al menos para los que optaran por esta alternativa; en cambio, la persona que quisiera libertad para trasladarse de AFP en busca de una posible mejor rentabilidad en el futuro, podría tenerla, pero debería pagar una comisión mayor que absorbería el costo del traslado.

Asimismo, se recomienda efectuar la recaudación de las cotizaciones por medio de una sola agencia, ya sea estatal o privada en concesión. En efecto, es mucho más barato recaudar en forma centralizada y mucho más fácil para el empleador descontar de la nómina y pagar a una sola agencia recaudadora (Diamond y Valdés, 1994). Posteriormente la agencia transferiría las cotizaciones a la AFP que correspondiera. En todo caso se mantendría siempre el principio central del sistema de capitalización, que es el de cuentas individuales.

¹² Además, este fondo "promedio" puede tener dos componentes: uno de escaso riesgo y baja rentabilidad, con inversión en instrumentos de renta fija, y otro de mayor riesgo y rentabilidad, compuesto de una cartera "media" de inversiones en acciones. Así el trabajador puede elegir, dentro de lo "normal", la combinación de rentabilidad/riesgo que corresponda a sus necesidades.

El riesgo al que aludimos es el siguiente: al crearse el nuevo sistema de pensiones y, en ausencia de mayor información, hay una fuerte tendencia de los trabajadores a inscribirse en la AFP que aparenta mayor solidez. De ahí que las AFP ligadas a bancos importantes o a empresas grandes tengan una ventaja natural, que da pie a una fuerte tendencia concentradora, pudiendo dos o tres de ellas controlar el 75% de las cuentas. Este problema podría mitigarse si, tal como hemos propuesto más atrás, los recursos son recaudados por una agencia central, y luego se licita el manejo de paquetes de recursos para invertir por un período dado entre, digamos, siete a diez agencias inversoras distintas, según las pautas de riesgo preestablecidas en la licitación.

El error o confusión es creer que el sistema de capitalización eleva el ahorro neto en forma significativa. Es cierto que el nuevo sistema genera ahorros privados netos en sus inicios, cuando se recauda mucho (típicamente de todos los trabajadores nuevos o más jóvenes) y se paga poco en jubilaciones. Sin embargo, este ahorro privado tiene como contrapartida un déficit fiscal equivalente,¹³ ya que el viejo sistema mantiene su gasto en pensiones pero deja de recibir las cotizaciones de los nuevos trabajadores, que ahora aportan al sistema nuevo. Es más, si bien este nuevo déficit fiscal se puede "financiar" con préstamos de las AFP, el fisco genera un déficit adicional equivalente a la diferencia entre la tasa de interés pasiva (que pagaba antes) y la tasa de interés activa que ahora debe pagar. De ahí que, como primera aproximación, el sistema de capitalización no genere un aumento en el ahorro.

De hecho, se genera ahorro sólo si el fisco decide eliminar ese déficit mediante reducciones adicionales de sus gastos o incrementos de sus ingresos. De hacer esto, el ahorro aumenta con la introducción del nuevo sistema de pensiones, pero no por un mayor ahorro privado, sino por un mayor esfuerzo de ahorro de parte del sector público. Es lo que sucedió en Chile. En efecto, la puesta en marcha del sistema de pensiones basado en la capitalización individual originó en este país un déficit fiscal que en su momento máximo alcanzó a alrededor del 5% del PIB. El ahorro neto subió porque el fisco tomó medidas para reducir el déficit señalado: entre otras, la extensión de la edad de jubilación a los 65 años (frente a la posibilidad de jubilaciones por años de servicio), lo que elevó la re-

¹³ Sería idéntico salvo por la menor subdeclaración que el sistema de capitalización puede tener.

caudación y acortó el período de pensión; la reducción en 10% de todas las pensiones, y el recorte de otros gastos ajenos al sistema de pensiones.

La moraleja de esto es clarísima: el incremento de ahorro neto nacional que acompaña la introducción del nuevo sistema de pensiones por capitalización, así como el monto de recursos disponibles para profundizar el mercado de capitales interno, dependerá del esfuerzo *adicional* que haga el sector público para reducir o eliminar el déficit fiscal que el nuevo sistema de pensiones generará.

De ahí que la más apremiante reforma que requiere el sistema de pensiones es la de eliminar su déficit, lo que se logra equilibrando los ingresos y obligaciones actuariales y no sólo los de caja. Una vez hecho esto puede considerarse si conviene continuar con un sistema de reparto reformado (con inversión de las reservas) o pasar a uno de capitalización con competencia en la recaudación e inversión, o con recaudación centralizada y competencia en la inversión.

7. La reforma del mercado de trabajo

El neoliberalismo atribuye parte importante del desempleo a rigideces en el mercado de trabajo creadas por políticas e instituciones públicas bien intencionadas pero equivocadas: indemnizaciones por despido, salarios mínimos altos, restricciones a la entrada a ciertos oficios, y sindicatos fuertes, entre otras. De ahí que abogue por la flexibilización y desregulación del mercado de trabajo y la limitación del poder sindical. No cabe duda de que las restricciones para ingresar a oficios como, por ejemplo, la estiba en los puertos, puede ser mortal para la competitividad de una economía abierta. También es cierto que en sectores que hacen uso intensivo de capital y de recursos naturales claves —como el cobre en Chile y el petróleo en México y Venezuela—, o en monopolios naturales como las empresas eléctricas, muchos trabajadores suelen ganar sueldos muy por encima de su costo de oportunidad (Banco Mundial, 1995). Asimismo, el sindicalismo reivindicativo de economías cerradas debe amoldarse a las condiciones competitivas de las economías abiertas.

El neoestructuralismo, por su parte, considera que, salvo casos excepcionales como los mencionados más arriba, estas rigideces son de poca importancia para la gran mayoría de la fuerza de trabajo que no está fuertemente sindicalizada, y cuyo problema central es la baja productividad de los trabajos a los que tiene acceso. Según esta corriente, el alto subempleo que carac-

teriza la región se debe a rigideces de otra índole en mercados complementarios al mercado de trabajo. Por ejemplo, la segmentación del mercado de capital hace que las inversiones de largo plazo se limiten al pequeño núcleo de empresas que se cotizan en la Bolsa o que tienen acceso al capital internacional, por lo que éstas tienden a trabajar con tecnologías que hacen uso exagerado de capital, mientras que la mayor parte de la fuerza de trabajo debe ocuparse en empresas con poco capital y, por ende, en trabajos de escasa productividad.

Respecto al mercado de trabajo mismo, el neoestructuralismo considera que, en general, las rigideces más severas —responsables de mayor desempleo y menor productividad— emanan de las prácticas contractuales mucho más que de la legislación. Por ejemplo, ninguna legislación induce a que los reajustes salariales en períodos inflacionarios se hagan en función de la inflación pasada en lugar de la inflación verdadera. Sin embargo, esta práctica frecuente conduce a una inercia inflacionaria, o a desempleo si el gobierno persiste en su meta de bajar la inflación en forma significativa.

Asimismo, de producirse una recesión y caer la demanda general de trabajo, sería preferible recurrir a una reducción de las horas trabajadas por toda la fuerza de trabajo. Sin embargo, la práctica —no la legislación— hace que esta caída general signifique el desempleo de algunos, en lugar de ser compartida por todos, con consecuencias negativas tanto desde el punto de vista macroeconómico como del distributivo.

Finalmente, la práctica contractual —y no la legislación— hace que se remunere al trabajador según las horas trabajadas más que según el desempeño, lo que conduce a menor productividad y mayor desempleo (CEPAL, 1992). En cambio, si un componente significativo del ingreso del trabajador (digamos un 20 a 25%, como en el Japón) estuviera ligado al desempeño de su empresa o departamento o equipo de trabajo, los incentivos y la presión social para que mejorara su productividad se fortalecerían enormemente (Blinder, 1990). Y lo que es tanto o más importante, en períodos de caída de demanda, la empresa con salarios participativos tenderá a bajar sus precios para mantener las ventas, la producción y, por ende, el empleo, pues el componente variable de los salarios también bajará; la empresa tradicional, en cambio tenderá a mantener sus precios y a reducir la producción y el empleo, pues sus salarios son fijos por contrato (Weitzman, 1984). A la inversa, en períodos de auge,

al revés de la empresa tradicional que tiende a elevar sus precios más que su producción para hacer ganancias rápidas, la empresa que paga salarios participativos será más propensa a expandir su producción y contra-

tación que a subir sus precios, pues si los subiera elevaría automáticamente esa parte de las remuneraciones que varía según el desempeño económico de la empresa.

IV

Algunas enseñanzas

Los cambios más exitosos introducidos por el neoliberalismo fueron la reforma tributaria, la apertura comercial y la reforma al sistema de pensiones. La apertura comercial tuvo bastante éxito, incluso cuando se efectuó en forma rápida (sobre todo en situaciones de escasa afluencia de capitales); también lo tuvo la reforma de la seguridad social, en especial cuando el gobierno pudo reducir o eliminar el déficit público que esta reforma implicaba. Asimismo, la privatización fue exitosa salvo cuando se hizo en forma apresurada o poco transparente, sin un marco regulatorio adecuado y sin la debida atención a la posible concentración de riqueza. En cambio, nos parece que la liberalización del mercado de trabajo se ha sobredimensionado frente al problema al que apunta (desempleo y subempleo). Sin embargo, el mayor acierto del neoliberalismo criollo no fue alguna reforma en particular, sino el de apreciar que el sector privado estaba ya en condiciones de asumir su rol protagónico en el desarrollo, y devolverle ese papel e insistir en que la asignación de recursos debía centrarse en el mercado.

Las reformas más costosas —tanto en términos económicos como distributivos— fueron las políticas antiinflacionarias y de ajuste, así como la liberalización financiera. Las primeras, por postular ajustes rápidos en los precios y no en el volumen de producción aún en situaciones de desequilibrios serios y restringirse por lo tanto a unos pocos instrumentos, fueron acompañadas por recesiones innecesariamente severas; y la segunda condujo a un colapso del sistema bancario por la falta de los debidos resguardos regulatorios en un mercado peculiar, en el que es esencial la confianza. Finalmente, hubo un descuido sistemático de lo distributivo, tanto por omisión (por ejemplo, en Chile las empresas estatizadas o intervenidas entre 1970 y 1973 se devolvieron en ese decenio sin cobrar impuesto a las ganancias de capital) como por comisión (la asimetría de temer a las rigideces del mercado laboral y despreocuparse de las del mercado financiero).

Por cierto, ninguna política económica real se libra de errores. Pero respecto de estas reformas, incluidas las del paradigmático caso chileno, llama la atención la gran magnitud que alcanzaron esos errores, debido sobre todo a cegueras ideológicas del neoliberalismo criollo. En la política macroeconómica, hubo sesgos respecto a la rapidez y automaticidad con que se restauran los equilibrios, pues en la medida que se cree que los mercados se ajustan rápidamente se hace innecesaria una intervención estatal; en lo que respecta a la liberalización financiera, se trató el mercado financiero como si fuera uno de bienes, descuidando la regulación y por ende desconociendo la peculiaridad de este mercado, en el que se intercambia un pago ahora por una promesa de pago a futuro; y en cuanto a los costos distributivos, éstos se debieron tanto a los errores anteriores como a la fe del neoliberalismo criollo en el efecto de chorreo y su descuido, cuando no desprecio, ante las consideraciones distributivas.

El error de fondo del neoliberalismo criollo ha sido pues su apego acrítico a las bondades del mercado: actuar como si los precios que equilibran la oferta y la demanda en cada momento dado (*market clearing prices*) son iguales a los precios de equilibrio de largo plazo. Pero no es así. Si otros mercados están en desequilibrio (por ejemplo, el de bienes, con precios inflados, o el mercado de divisas con un rezago cambiario), el precio que iguala la oferta y demanda momentánea en los mercados restantes (por ejemplo, el mercado de crédito) no es el de equilibrio de largo plazo, pues esos mercados han tenido que absorber los desequilibrios de los demás. Por cierto, si se cree que los precios claves de cada momento son siempre precios de equilibrio, como los neoliberales tienden a pensar, se minimizarán o malinterpretarán hechos que lo desmienten: por ejemplo, elevadísimas tasas de interés reales por largos períodos, burbujas financieras en el mercado de activos, fuertes rezagos cambiarios, peligrosos niveles de endeudamiento interno y externo, alta volatilidad en la entrada de capitales, tasas elevadas de de-

empleo y de capacidad ociosa. En efecto, la fe del neoliberalismo en un mercado idealizado —“si son libres, los precios claves del momento tienen que ser correctos, pues son fijados por el mercado”— inhibe toda intervención pues la considera necesariamente distorsionadora.

Si se apartan de este prejuicio, otros países podrían adoptar muchas de las reformas y preocupaciones neoliberales sin incurrir en sus altos costos y subsanando algunos de sus problemas en las formas sugeridas más arriba. En efecto, el cuestionamiento de la suficiencia y automaticidad de las fuerzas de mercado es el punto de partida del neoestructuralismo (Sunkel, 1991), aunque éste nace no sólo de una crítica del neoliberalismo, sino también de una autocrítica del estructuralismo y su supuesto de que a cada falla del mercado corresponde una intervención estatal, como si sólo el mercado fuese imperfecto. Hay conciencia hoy de que ésta también es una visión idealizada, en este caso del Estado, como si él careciera de límites e imperfecciones. De ahí que el neoestructuralismo concluya que las intervenciones del Estado deben ser selectivas, centrándose en las fallas, segmentaciones y vacíos más críticos del mercado, que el neoliberalismo tiende a descuidar (CEPAL, 1990, 1992 y 1995a): la asimetría y lenta difusión del conocimiento tecnológico, lo que hace que la productividad total de los factores en nuestras empresas sea inferior a un tercio de la que exhiben las empresas de los países desarrollados; la ausencia de un mercado de capital privado para inversiones en capital humano, y, por ende, la subinversión efectuada en este rubro; la virtual ausen-

cia de un mercado de capital de largo plazo salvo para las pocas empresas que se transan en la Bolsa, lo que limita la expansión de las empresas no por su rentabilidad futura sino por su capacidad de autofinanciamiento; la ausencia de un mercado de futuro para la divisa, lo que obliga al Banco Central a simular un precio a futuro, interviniendo en el valor del tipo de cambio; y la falta de políticas activas de promoción de exportaciones no tradicionales y de exportaciones tradicionales a mercados nuevos.

Si se corrigiesen estos vacíos e imperfecciones se ampliaría la base productiva y finalmente se encaminaría a la región hacia un desarrollo acelerado, como se ha hecho en todo país exitoso de desarrollo tardío. Sin embargo, reconocer este punto sería admitir que para lograr un crecimiento acelerado no basta con que los precios sean los correctos. El crecimiento acelerado depende de esfuerzos sistemáticos en el plano productivo para aproximar nuestra productividad a la de los países desarrollados, saltar etapas y así aprovechar las mejores prácticas internacionales más adecuadas para nuestros países. Es cierto que la innovación y la difusión tecnológicas son una suerte de caja negra para el economista; sin embargo, no por ser poco manejables con nuestro instrumental típico dejan de ser importantes. De hecho, un alto ritmo de crecimiento de la productividad total de los factores es lo que ha caracterizado a todos los países de desarrollo tardío que han tenido éxito. De ahí que sea necesario impulsar políticas destinadas no sólo a mejorar el sistema de precios, sino también a incrementar la productividad en forma sistemática.

América Latina: Principales características de las reformas comercial, financiera y de política macroeconómica

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Argentina	1976-1981 Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas Reducción de la tasa arancelaria Reducción de la dispersión 1981-1989 Reversión del proceso de reforma, establecimiento de regímenes de promoción sectoriales y regionales 1991 -> Eliminación de prohibiciones y restricciones cuantitativas Reducción de la tasa arancelaria Reducción de la dispersión Eliminación de los regímenes promocionales	1978-1981 Amplia apertura de la cuenta de capital Eliminación de barreras a la inversión extranjera Desregulación amplia de la cuenta de capital Liberalización radical de la tasa de interés y del crédito Garantía estatal para 100% de los depósitos 1987-1990 Desarrollo de mecanismos de regulación del sistema 1991 -> Desregulación amplia del mercado de capitales Eliminación de barreras a la inversión extranjera Autonomía del Banco Central Mantención del sistema financiero segmentado	1978-1981 Pautas cambiarias preanunciadas Déficit fiscal Política monetaria pasiva 1991 -> Ley de convertibilidad (tipo de cambio fijo) Alta tasa de interés interna Ajuste fiscal: más tributación, menos gasto y más privatizaciones Política monetaria pasiva
Bolivia	1985 -> Eliminación de las restricciones cuantitativas Régimen único de importaciones Arancel único y parejo	1985-1990 Desregulación de la tasa de interés Garantía mínima sobre los depósitos Desregulación amplia del mercado de capitales Eliminación de barreras a la inversión extranjera 1988 Marco regulatorio y de supervisión 1990 Liquidación de bancos sectoriales	1986 -> Régimen cambiario de flotación sucia Libre convertibilidad Restricción monetaria Alta tasa de interés Ajuste fiscal: más tributación; menos gasto público; más aranceles
Brasil	1987 -> Reducción de aranceles Reducción de prohibiciones Flexibilización de programas financieros para la importación Reducción del número de regímenes de importación especiales 1990 -> Eliminación de restricciones administrativas Eliminación de la mayoría de los incentivos fiscales Reducción paulatina de aranceles	1988 Reconocimiento legal a la banca múltiple Desregulación del ingreso a la actividad financiera Oferta de activos financieros indexados calzados contra bonos de gobierno Depósitos de corto plazo con liquidez diaria Desarrollo del mercado a futuro y de opciones	1987 -> Contexto de fuerte inestabilidad Sucesivos procesos de estabilización que fracasan 1994 -> Plan Real Coordinación de precios, salarios, arriendos por medio de conversión a unidad de moneda contable (URV) Tipo de cambio como ancla nominal

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 1 (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Colombia	1985-1989 Reducción gradual y parcial de aranceles Reducción gradual de los subsidios a las exportaciones 1990 -> Reducción drástica de tasas arancelarias Eliminación de licencias previas de importación Disminución de la dispersión arancelaria Eliminación de subsidios a las exportaciones	1990 -> Instauración de la banca de filiales Liberalización de la entrada al sistema Eliminación de restricciones a la inversión extranjera Liberalización de la tasa de interés Liberalización parcial del mercado cambiario Prohibición de captación en moneda extranjera Autonomía del Banco Central 1993 Nueva ley de regulación	1990 La reforma fue precedida por fuertes devaluaciones Estabilidad, mantención de equilibrios macroeconómicos
Costa Rica	1986 -> Reducción gradual de la tasa media arancelaria Reducción gradual de la dispersión arancelaria Incentivos fiscales a la exportación Simplificación y reducción de trámites de exportación	1984-1988 Mantención de la banca estatal Disminución de las regulaciones y controles al sistema Liberalización de las tasas de interés, excepto líneas de crédito a la pequeña y mediana empresa Desarrollo de la banca comercial privada Desarrollo de la supervisión del sistema 1992 Amplia apertura de la cuenta de capital	1986 -> Alza gradual y persistente del tipo de cambio real Régimen de flotación cambiaria con intervención del Banco Central Estabilidad macroeconómica Control del déficit fiscal
Chile	1974-1979 Reducción de la tasa arancelaria media Eliminación de restricciones no arancelarias Arancel parejo 1984-1991 Bandas de precios para productos agrícolas Introducción del sistema antidumping Reintegros simplificados a exportaciones menores	1974-1981 Privatización de los bancos Desregulación de la tasa de interés Apertura a la inversión extranjera Reducción de las restricciones a la compraventa de divisas Restricción sobre los créditos externos Profundización del sistema a través de las inversiones de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP) 1983-1987 Desarrollo de la regulación y supervisión 1991-1994 Disminución de restricciones al movimiento de capitales externos Autonomía del Banco Central	1974-1978 Unificación cambiaria y minidevaluaciones Ajuste fiscal: drástica caída del gasto público Política monetaria pasiva 1979-1981 Tipo de cambio fijo 1984-1990 Fuerte devaluación Estabilización 1991-1994 Régimen de flotación con intervención del Banco Central Control de la expansión monetaria (esterilización)

(Continúa en la página siguiente)

Anexo I (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Jamaica	1980 Eliminación gradual de restricciones cuantitativas 1985 -> Eliminación de licencias de importación sobre materias primas y bienes de capital 1986 -> Reducción gradual de aranceles para igualarlos a los de la CARICOM Reducción de la dispersión arancelaria	1982 -> Establecimiento del Banco de Crédito Agrícola y el Banco Nacional de Desarrollo; asignación a través de intermediarios financieros del crédito de largo plazo a sectores productivos 1985 -> Aumento de la supervisión al sistema financiero Introducción de operaciones de mercado abierto por parte del Banco Central	1980 -> Programa de estabilización y ajuste estructural 1984 -> Flexibilización de la política cambiaria 1985 -> Ajuste fiscal
México	1985-1994 Eliminación parcial de controles cuantitativos Incorporación de sistema antidumping Eliminación de permisos previos a las importaciones de bienes de consumo Simplificación del arancel a 5 tasas Mantención de restricciones de importación a la industria automotriz, de microcomputadoras y farmacéutica Eliminación de los subsidios a las exportaciones Reducción de la política de promoción industrial	1989 Desregulación de la tasa de interés Amplia apertura de la cuenta de capitales Eliminación de restricciones a la inversión extranjera 1990 -> Reprivatización de la banca comercial Acceso de inversionistas extranjeros a los mercados financieros Acceso de los inversionistas nacionales a la colocación de valores en el exterior Normas de control y supervisión del sistema financiero	1989 -> Política de estabilización con ancla cambiaria nominal Coordinación concordada de reajustes de precios claves y salarios Política de ajuste fiscal 1994 Devaluación masiva
Perú	1979 -1980 Eliminación de barreras y prohibiciones a la importación Reducción de tasas arancelarias 1985-1990 Reversión total del proceso 1991 -> Eliminación de subsidios a las exportaciones Abolición total de prohibiciones a la importación Reducción de tasas arancelarias Reducción de la dispersión Introducción del <i>draw-back</i> Meta de arancel único en 1995	1991 -> Liberalización del mercado cambiario Amplia apertura del mercado de capitales Apertura irrestricta a la inversión extranjera Flexibilización de la tasa de interés Desregulación del crédito bancario Desarrollo de la banca múltiple Desarrollo de la regulación y supervisión del sistema financiero	1979-1980 Atraso cambiario Desequilibrio externo 1982-1984 Crisis de la deuda externa, devaluación y reversión del proceso de reformas Aceleración de la tasa inflacionaria 1985-1990 Política fiscal expansionista Crisis de la balanza de pagos Acentuada inestabilidad 1991 -> Estabilización Ajuste fiscal: más gasto, más privatización Atraso cambiario Ancla monetaria Desequilibrio en la balanza de pagos

(Continúa en la página siguiente)

Anexo1 (continuación)

	Reforma comercial	Reforma financiera y del mercado de capitales	Políticas macroeconómicas
Uruguay	1974-1978 Eliminación de prohibiciones y barreras no arancelarias Ampliación de subsidios y beneficios a las exportaciones no tradicionales Reducción de impuestos a las exportaciones tradicionales 1978-1982 Simplificación del sistema arancelario Reducción gradual de aranceles Eliminación de subsidios y estímulos tributarios a las exportaciones 1985-1993 Adopción de cinco tramos arancelarios Reducción de tasas arancelarias Tasas de interés preferenciales a las exportaciones	1974 -> Amplia apertura del mercado de capitales Eliminación progresiva del control de la tasa de interés Eliminación de encajes obligatorios Liberalización del mercado de cambios Bancos públicos mantienen líneas de crédito a largo plazo	1974-1978 Programa de estabilización económica 1978-1982 Tipo de cambio preanunciado, fuerte revaluación 1985-1993 Ajuste fiscal Régimen de flotación cambiaria con intervención del Banco Central
Venezuela	1989-1990 Eliminación de prohibiciones y restricciones Eliminación de impuestos específicos Reducción gradual de aranceles Eliminación de las exoneraciones arancelarias Adopción de impuestos compensatorios y de protección a la industria nacional Flexibilización de procedimientos administrativos para las exportaciones Eliminación de aranceles sobre materias primas, partes, componentes, semimanufacturas e insumos de exportación Instauración de la devolución de impuestos	1989-1990 Disminución de la regulación sobre la tasa de interés	1989-1990 Programa de estabilización Ajuste fiscal Tipo de cambio libre, único y flexible 1993 Instauración del control de cambios

Fuente: CEPAL, 1995b.

América Latina: Reformas del sector público

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Argentina	1976 Ordenamiento y simplificación de la legislación tributaria Cláusulas de indexación sobre tributos Eliminación de derechos sobre exportaciones Generalización del impuesto al valor agregado (IVA) 1976-1981 Unificación de las alícuotas IVA Ampliación de la base de impuestos a las ganancias Eliminación del secreto bancario y bursátil 1990-1992 Supresión de impuestos a las exportaciones Supresión de regímenes de promoción industrial Tratamiento uniforme a las ganancias de residentes y no residentes	1994 Reforma al sistema de seguridad social	1990 -> Privatización de los servicios públicos, sin saneamiento previo Carácter poco competitivo de las licitaciones Preservación del carácter monopólico de los mercados Desregulación del mercado petrolero 1992 Ventas de servicios de gas y electricidad 1993 Ventas de YPF y empresas siderúrgicas
Bolivia	1986 Simplificación del sistema tributario Reducción de las tasas impositivas 1987 Creación del Ministerio de Recaudaciones, el que posteriormente se integra al Ministerio de Finanzas con rango de Subsecretaría de Estado 1988 -> Fortalecimiento y racionalización institucional		1985-1986 Reducción radical del empleo en la minería y los empresas industriales estatales Reforma profunda de COMIBOL y de YPF Adopción de criterios de maximización de utilidades y profunda racionalización 1992 Ley de privatización 1993 Proyecto de capitalización sobre las principales empresas públicas
Brasil	1965 Permanentes correcciones de las alícuotas y la asignación de los impuestos a los diferentes niveles de la organización estatal Múltiples reformas en la tributación a la renta 1988 Proceso de descentralización de los ingresos tributarios		1991 -> Cláusulas especiales que regulan la participación de las empresas extranjeras en el proceso de privatización Privatizaciones en: petroquímica (15 empresas), fertilizantes (5 empresas), siderurgia (9 empresas), otros sectores (5 empresas) 1995 Servicios públicos en proceso de privatización

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 2 (continuación)

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Colombia	<p>1974 -> Incremento de las tasas y la progresividad de los impuestos directos Eliminación de una serie de incentivos y exenciones Unificación de los gravámenes a los distintos tipos de empresas Corrección por inflación de los ingresos financieros Instauración del actual IVA Creación de la Superintendencia de Impuestos Nacionales Mejoramiento del sistema de cobranza a través del sistema bancario</p> <p>1992 -> Reducción del impuesto sobre las remesas de las empresas extranjeras Los fondos de inversión extranjera entran en la categoría de no declarantes Instauración de la devolución de impuestos</p>	<p>Puesta en marcha de la reforma de la seguridad social</p> <p>1991 -></p>	<p>Escaso número de empresas estatales privatizadas, alcance marginal</p> <p>1987 -></p>
Costa Rica	<p>1994 Alza de la carga tributaria sobre el consumo Reducción de los impuestos sobre las exportaciones Reducción del impuesto a las utilidades de las empresas Generalización del impuesto a las ventas Aumento del impuesto a la riqueza</p> <p>1992 Eliminación de franquicias y endurecimiento de las sanciones a los evasores</p>		<p>Aumento sustancial en las tarifas de los servicios públicos</p> <p>1984 Privatización de la mayoría de las empresas públicas pertenecientes al conglomerado estatal CODESA 1985-1990 Privatización de 40 empresas públicas</p>
Chile	<p>1982 Reemplazo del impuesto de compraventa por el IVA Eliminación de exenciones y tasas especiales, incluso para servicios públicos Perfeccionamiento del sistema de corrección monetaria Eliminación de impuestos a las ganancias de capital y al patrimonio neto</p> <p>1976-1986 Políticas de reducción de la evasión tributaria</p> <p>1984 Reducción del impuesto a la renta Impuesto al gasto</p> <p>1990 Elevación del impuesto a la renta de las empresas y del IVA</p>	<p>1980 Reforma de la seguridad social: creación de un sistema de capitalización, basado en la afiliación a fondos de pensiones privados que proporcionan pensiones de vejez, invalidez y sobrevivencia a partir de aportes efectuados obligatoriamente por los afiliados</p>	<p>1975 1974-1977 Reprivatización de empresas intervenidas en la administración anterior 1982-1983 Reversión del proceso de privatización mediante la intervención para rescatar el sistema financiero 1985 Aceleración de las privatizaciones de empresas tradicionalmente estatales 1990 Nuevo papel de la Corporación de Fomento (CORFO)</p>

(Continúa en la página siguiente)

Anexo 2 (continuación)

	Reforma tributaria	Reforma de pensiones	Privatización y reforma de empresas públicas
Jamaica	1986 -> Simplificación del sistema impositivo (evolución inestable) Disminución de tasas impositivas Aumento de la base tributaria Fortalecimiento del sistema institucional 1991 Introducción del impuesto general al consumo, equivalente al IVA, que reemplazó a una variedad de impuestos al consumo		1983-1984 Racionalización de la administración de las empresas públicas 1985 -> Privatización de empresas públicas: servicios y telecomunicaciones, hoteles, industria del azúcar y del banano
México	1970-1976 Ampliación de la cobertura del impuesto a la renta Elevación de impuestos específicos Coordinación del impuesto a las ventas federal, con el resto de los estados 1978-1982 Simplificación de los impuestos indirectos, introducción del IVA 1987-1989 Reducción de las alícuotas efectivas en los impuestos a las rentas, personas y empresas y ampliación de la base imponible		1984-1988 Privatización de empresas pequeñas y medianas 1989 Privatización de grandes empresas de sectores estratégicos y poco competitivos Prohibición de inversión extranjera a través de conversiones de deuda en capital 1990 -> Privatización de puertos, carreteras, aeropuertos, plantas de energía e incluso cárceles Mejora del entorno competitivo de las empresas públicas (desregulación de precios)
Perú	1991 Simplificación del sistema tributario 1993 Simplificación del impuesto a la renta Fortalecimiento impuesto general a las ventas Supresión de exoneraciones Reestructuración de la administración tributaria Desarrollo de sistemas para el control de la evasión 1994 Proceso de reforma y modernización de la SUNAT Capacitación del personal, autonomía funcional y económica Modernización de la Superintendencia Nacional de Aduanas	1993 Reforma de la seguridad social (en proceso): Se privatiza el sistema con un régimen de capitalización de los aportes directos de los empleados. Se mantiene también la vigencia del sistema antiguo	1992 Privatización de 10 pequeñas empresas (se recaudan 209 millones de dólares) 1993 Privatización de empresas mineras, de transporte aéreo y de comercialización de petróleo (se obtienen 300 millones de dólares) 1994 Privatización de varias empresas grandes, siendo la más importante CPT-ENTEL, compañías peruanas de teléfonos y telecomunicaciones (se obtuvieron 3 100 millones de dólares) Instauración del sistema "Participación Ciudadana", el que ofrece a los peruanos la posibilidad de comprar acciones en empresas estatales Regulación de actividades monopólicas, de la competencia desleal y de la defensa del consumidor
Uruguay			1974 -> Privatización de los servicios financieros Privatización del transporte y de los puertos
Venezuela	1994 Simplificación de la estructura tributaria Instauración del IVA		1989 -> Reestructuración de empresas: reconversión industrial, racionalización de la gestión Modernización del marco regulador Privatización de pequeñas empresas

Fuente: CEPAL, 1995b.

Bibliografía

- Ahamed, L. (1986): Stabilization policies in developing countries, *The World Bank Research Observer*, vol. 1, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Arellano, J. P. (1988): La literatura económica y los costos de equilibrar la balanza de pagos en América Latina, R. Cortázar (ed.), *Políticas macroeconómicas: una perspectiva latinoamericana*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN).
- Banco Mundial (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington, D.C.
- _____ (1995): *Informe sobre el desarrollo mundial: el mundo del trabajo en una economía integrada*, Washington, D.C.
- Blinder, A. (comp.) (1990): *Paying for Productivity: A Look at the Evidence*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Bosworth, B., R. Dornbusch, y R. Labán (comps.) (1994): *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Carciofi, R., O. Cetrángolo y G. Barris (1994): *Reformas tributarias en América Latina: análisis de experiencias durante la década de los ochenta*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Cardoso, E. (1992): La privatización en América Latina, J. Vial (ed.), *¿A dónde va América Latina?: balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- _____ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.170/Rev.1-P, Santiago de Chile, 6 de enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- _____ (1995a): *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.
- _____ (1995b): *Reformas económicas en América Latina: una síntesis de la experiencia en once países*, LC/R.1606, Santiago de Chile, diciembre.
- Cominetti, R. y R. Devlin (1994): La crisis de la empresa pública. Las privatizaciones y la equidad social, *Reformas de política pública*, N° 26, LC/L.832, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Corbo, V. y S. Fischer (1994): Lessons from the Chilean stabilization and recovery, B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (comps.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Corbo V., R. Lüders y P. Spiller (1996): The foundations of successful economic reforms: The case of Chile, Santiago de Chile, junio, mimeo.
- Diamond, P. y S. Valdés (1994): Social security reforms, B. Bosworth, R. Dornbusch y R. Labán (comps.), *The Chilean Economy: Policy Lessons and Challenges*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Díaz-Alejandro, C. (1984): *Goodbye financial repression, hello financial crash*, Working Paper N° 24, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Eyzaguirre, C. (1985): Resumen de la experiencia de control de la evasión tributaria en Chile, 1977-1981, Santiago de Chile, mimeo.
- Fanelli, J. M., R. Frenkel y G. Rosenwurcel (1992): Crecimiento y reforma estructural en América Latina. La situación actual, J. Vial (ed.), *¿A dónde va América Latina?: Balance de las reformas económicas*, Santiago de Chile, CIEPLAN.
- Frenkel, R. (1995): *Macroeconomic sustainability and development prospects: Latin American Performance in the 1990s*, Discussion Paper, N° 100, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), agosto.
- Fuentealba, S. y J. Marshall (1990): Políticas de reducción de la evasión tributaria: la experiencia chilena, 1976-1986, *Política fiscal*, N° 5, LC/L.567, Santiago de Chile, CEPAL.
- Gil Díaz, F. (1987): Some lessons from Mexico's tax reform, D. Newberry, y N. Stern (comps.), *The Theory of Taxation*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hachette, D. y R. Lüders (1992): *La privatización en Chile*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones para el Desarrollo (CINDE).
- Kiguel, M. y N. Liviatan (1988): Inflationary rigidities and orthodox stabilization policies: Lessons from Latin America, *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre.
- _____ (1992): When do heterodox stabilization programs work? Lessons from experience, *World Bank Research Observer*, vol. 7, N° 1, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Kikeri, S., J. Nellis y M. Shirley (1994): Privatization: Lessons from market economies, *The World Bank Research Observer*, vol. 9, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial, julio.
- Krueger, A. (1978): *Foreign Trade Regimes and Economic Development: Liberalization Attempts and Consequences*, Cambridge, Massachusetts, Ballinger Publishing Company.
- McKinnon, R. (1973): *Money and Capital in Economic Development*, Washington, D.C., The Brookings Institution, diciembre.
- Ramos J., (1986): *Neoconservative Economics in the Southern Cone of Latin America 1973-1983*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins University Press.
- _____ (1993): Crecimiento, crisis y viraje estratégico, *Revista de la CEPAL*, N° 50, LC/G.1767-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sunkel, O. (1991): *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista para la América Latina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Uthoff, A. y R. Szalachman (1991): *Sistema de pensiones de América Latina: diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay, Venezuela*, Santiago de Chile, S.R.V. Impresos.
- Weitzman, M. (1984): *The Share Economy*, Cambridge, Reino Unido, Harvard University Press.
- Williamson, J. (1990): *The Progress of Policy Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Deuda

y sostenibilidad fiscal: **¿se repite la historia?**

Guillermo E. Perry

*Economista Jefe,
Región de América Latina
y el Caribe
Banco Mundial*

La deuda pública, en particular la interna, está aumentando sostenidamente en diversos países de la región, pese a los importantes procesos de ajuste fiscal que se han desarrollado desde mediados de los años ochenta. El artículo examina los principales problemas que ello representa para la política pública. En primer lugar, pasa revista a las condiciones de sostenibilidad de la deuda pública. A continuación, analiza los posibles efectos de las privatizaciones, la acumulación de deuda como contrapartida de la de activos y las obligaciones sin financiamiento previsto o los pasivos contingentes sobre la sostenibilidad en términos de la tasa tolerable de inflación; examina los factores que determinan las expectativas en torno a la sostenibilidad fiscal y los efectos de esas expectativas sobre las tasas de interés y los niveles de deuda sostenibles y, por último, considera la medida en que la gestión de la deuda influye sobre su sostenibilidad y viceversa.

I

Introducción

Desde mediados del decenio de 1980 los países de América Latina han estado sometidos a un proceso de ajuste fiscal. En la mayor parte de la región los déficit fiscales de 1995 y 1996 han sido bajos (cuadro 1). Sin embargo, la deuda pública, en particular la interna, ha aumentado recientemente en varios países, entre otros Brasil y Costa Rica (gráficos 1 y 2). Las autoridades de esos países y los observadores internacionales han

GRAFICO 1

Brasil: Deuda pública interna neta, 1985-1996

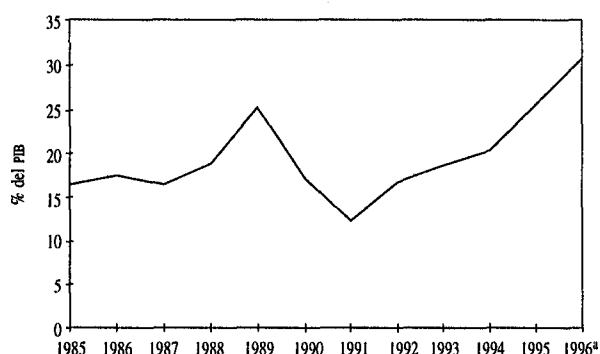
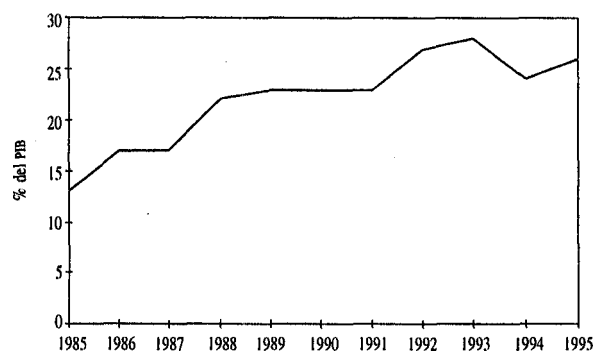
^a Preliminar

GRAFICO 2

Costa Rica: Deuda pública interna bruta, 1985-1995



comenzado a dar muestras de nerviosismo. Recuerdan un proceso semejante que se desencadenó en los años ochenta en varios países de América Latina y el Caribe, tras la suspensión del acceso al crédito externo a raíz de la crisis de México de 1982, y que culminó en diferentes formas de licuefacción, reconversión forzada o repudio de la deuda (en México en 1987-1988 y en Argentina y Brasil en 1990).

CUADRO 1

América Latina: Déficit (superávit) del sector público
(Porcentajes del PIB)

	Promedio 1989-1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996 ^a
Argentina (sector público no financiero nacional) ^b	-3.5	-1.6	-0.1	1.4	-0.1	-0.4	-2.0
Brasil (sector público consolidado) ^c	-2.9	-0.2	-1.8	-0.7	1.1	-4.8	-4.5
Chile (gobierno central) ^d	3.2	1.5	2.2	1.9	1.7	2.6	1.0
Colombia (sector público no financiero)	-1.3	-	-0.2	0.3	2.6	-0.3	-1.2
Costa Rica (gobierno central)	-4.3	-3.1	-1.9	-1.9	-6.9	-4.4	-4.5
Ecuador (sector público no financiero)	-0.7	-1.0	-1.7	-0.4	-0.2	-1.9	-3.5
El Salvador (gobierno central)	-4.3	-5.2	-5.2	-3.3	-2.1	-1.3	-1.8
México (sector público consolidado)	-3.9	-0.4	1.6	0.7	-0.4	-0.1	-0.1
Perú (gobierno central) ^d	-5.6	-1.5	-1.5	-1.4	1.9	-1.6	2.0
Venezuela (sector público no financiero)	-0.5	-2.2	-5.9	-1.3	-13.8	-5.9	-0.0

^a Cifras preliminares^b Excluye provincias y municipios.^c Excluye el componente inflacionario de la tasa de interés.^d Promedio de 1989-1990 corresponde al balance del sector público no financiero.

La acumulación de la deuda interna plantea diversos interrogantes en materia de política. ¿Cuáles son las semejanzas y diferencias entre este proceso y lo ocurrido en el decenio de 1980? ¿Qué hemos aprendido desde entonces sobre la sostenibilidad de la deuda y la sostenibilidad fiscal? ¿Cuáles son los efectos de fenómenos como la privatización, los pasivos fiscales sin financiamiento previsto y las obligaciones contingentes en la sostenibilidad de la deuda? ¿A qué se debe que los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) aparentemente puedan mantener un volumen mucho mayor de deuda "sostenible" que los países de América Latina y el Caribe?

¿En qué medida puede la gestión de la deuda condicionar su sostenibilidad, y viceversa?

Estos son los temas que se examinarán brevemente a continuación. No es nuestra intención dar respuestas definitivas. Lo que deseamos es alentar nuevas investigaciones en un campo que, en mi opinión, tendrá importancia fundamental para las finanzas públicas en América Latina y el Caribe en los próximos diez años. A fin de facilitar la exposición, comenzaremos por la definición más sencilla y los métodos de comprobación más comunes de la sostenibilidad de la deuda, para luego examinar algunos problemas teóricos y prácticos más complejos.

II

Análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda

La definición más común de sostenibilidad de la deuda es la siguiente: la deuda pública es sostenible si el valor actualizado de los superávits primarios futuros es igual o superior al saldo actual de la deuda pública, de modo que el Estado podrá de hecho pagar esa deuda con cargo a sus futuros superávits:

$$[1] D(0) \leq \int_0^{\infty} S(t) e^{-rt} dt$$

siendo $D(0)$ el saldo inicial de la deuda pendiente, en términos reales;

$S(t)$ el superávit fiscal primario en el momento t , en términos reales, y

r la tasa de interés real (de la deuda pública).

En esta definición se pone de manifiesto un primer hecho obvio: el análisis de la sostenibilidad de la deuda es el análisis de la sostenibilidad fiscal. Lo que importa determinar es si la situación fiscal (actual y prevista) permitirá reembolsar el saldo actual de la deuda. En caso negativo, las medidas de política se orientarán sobre todo a aumentar los superávits primarios futuros.

Si partimos del supuesto de que tanto la tasa de interés como la relación entre el superávit primario y el PIB permanecerán constantes (es decir, si se supone que el superávit primario crecerá al mismo ritmo que el PIB, siendo n la representación de la tasa de creci-

miento del PIB), la situación puede expresarse en una ecuación muy conocida que es la que se utiliza en la mayor parte de los análisis habituales de sostenibilidad de la deuda:

$$[2] (r - n) D(t) \leq S(t)$$

En esta ecuación se observa que la deuda es sostenible si su relación con el PIB se mantiene constante o disminuye con el tiempo (dado que es posible pagar intereses superiores a ese crecimiento con los superávits primarios corrientes). De hecho, la ecuación [2] puede deducirse también de ese requisito.¹ Puede interpretarse también como una condición de equilibrio estable. En términos más generales, se puede demostrar que el mantener una relación constante entre la deuda y el PIB es condición suficiente, pero no necesaria, para que la ecuación [1] sea válida (Blanchard, Chouraqui, Hagemann y Sartor, 1990). La mayor parte de los análisis de la sostenibilidad de la deuda tratan, por lo tanto, de comprobar si es probable que se dé esa condición.

Ante todo, señalaré que esta formulación elemental subraya que la sostenibilidad de la deuda (o fiscal) depende en forma decisiva de la tasa de interés real y

¹ $(D/Y) = D/Y - D/Y \cdot Y/Y = (rD - S)/Y - Dn/Y \leq 0$; de donde $(r - n) D \leq S$.

de la tasa de crecimiento prevista: cuanto mayor es la diferencia entre ellas (si r es mayor que n), mayores son los superávits primarios requeridos para que el saldo inicial de la deuda sea sostenible.

La mayor parte de los análisis de sostenibilidad de la deuda utilizan tasas de interés y de crecimiento determinadas de forma exógena. Lamentablemente, es

obvio que esas tasas dependerán tanto del saldo de la deuda como de la cuantía y trayectoria de los superávits fiscales. Esta es la principal desventaja —aunque de ningún modo la única— de utilizar reglas tan sencillas. Por lo tanto, antes de examinar algunos aspectos más complejos, quisiera señalar otras limitaciones del análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda.

III

¿Contribuye la privatización a la sostenibilidad de la deuda?

Una de esas limitaciones es que dicho análisis no tiene en cuenta la posibilidad de reducir la deuda mediante la venta de activos del Estado, como han hecho varios gobiernos de América Latina y el Caribe en los últimos años. Indudablemente, podría aducirse que en principio la privatización de esos activos no debería tener ningún efecto en la sostenibilidad de la deuda. Como el ingreso neto generado por los activos que se van a privatizar debería haberse incluido en el saldo primario, no habría diferencia alguna en la evaluación de la sostenibilidad de la deuda si desapareciera ese flujo de ingresos y el producto obtenido de la privatización se utilizara para reducir la deuda. Este principio es válido siempre que el precio de venta de los activos del Estado sea igual al valor presente del ingreso

neto que se obtendría si la empresa quedara en manos de éste.

Sin embargo, desde un punto de vista microeconómico, el principio que justifica la privatización es, precisamente, el de que los empresarios privados pueden administrar mejor las empresas privatizadas, por lo cual estarían dispuestos a pagar un precio mayor que el valor presente del ingreso neto (descontados los impuestos) que las empresas percibirían si permanecieran en manos del Estado. En otras palabras, el valor presente del ingreso generado por la privatización más los impuestos pagados por la empresa privatizada podría ser mayor que el valor presente de los superávits operacionales de la empresa pública. En tal caso, la privatización de activos para reducir la deuda influiría en la sostenibilidad de ésta.

IV

¿Deuda bruta o neta?

Si el Banco Central emite títulos de deuda a fin de esterilizar las entradas de capital, ¿qué efecto tiene esto en el análisis de la sostenibilidad de la deuda (o la sostenibilidad fiscal)? ¿Qué sucedería si se emitieran títulos de deuda para ofrecer asistencia financiera a bancos con dificultades de cartera?

El problema no es de poca monta. En los últimos años, muchos países latinoamericanos han emitido de una u otra forma cantidades considerables de títulos de deuda con el objeto de esterilizar las entradas de capital. Por ejemplo, gran parte del aumento de la deuda

interna del Brasil en los últimos años ha tenido como contrapartida una acumulación de reservas internacionales y, en menor proporción, el otorgamiento de préstamos del Banco Central para apoyar a los bancos del país que se hallan en dificultades. Tanto las reservas como los préstamos bancarios aparecen como activos en el balance del Banco Central.

Las tenencias de divisas deben deducirse de la deuda bruta, ya que los intereses devengados no se incluyen en la definición de superávit primario. No obstante, es preciso tener presente que sus rendimien-

tos serán normalmente inferiores a los pagos por concepto de intereses sobre la deuda interna. Esta consideración deberá influir en la tasa de interés que se utilice en el análisis. Es decir, la acumulación de deuda interna con el fin de aumentar las reservas internacionales (o de reducir la deuda externa, como en Costa Rica) influye en la sostenibilidad de la deuda. Aun cuando la relación deuda neta-PIB permanezca constante, la tasa media de interés de la deuda neta aumentará como consecuencia de esas transacciones.

El problema es semejante cuando se emiten títulos de la deuda interna a cargo de otros activos fi-

nancieros. Por ejemplo, en Brasil, México, Venezuela, Argentina, Ecuador y varios otros países de América Latina y el Caribe, los bancos centrales han creado recientemente mecanismos de redescuento para los bancos que experimentan dificultades. Generalmente esterilizan el efecto monetario mediante la emisión de títulos de la deuda. Los préstamos a esos bancos se deben descontar al calcular la deuda neta, si se supone que el redescuento se reembolsará en su totalidad. Pero, ¿ocurrirá así realmente? Dicho de otro modo, ¿cuál es el verdadero valor de esos activos?

V

Obligaciones sin financiamiento previsto o contingentes

Otro elemento que hay que tener en cuenta es que el Tesoro puede tener obligaciones sin financiamiento previsto o contingentes, como los pasivos netos relacionados con el sistema de seguridad social, el seguro de depósitos para todo el sistema bancario o las garantías otorgadas a privados que invierten en obras de infraestructura.²

En los últimos años se han hecho esfuerzos encomiables por reconocer en forma explícita y financiar plenamente las obligaciones relacionadas con el sistema de seguridad social. Esta ha sido la principal orientación del proceso de reforma de la seguridad social emprendido por varios países de la región (Chile, Argentina, Colombia, Perú y más recientemente México). Estas medidas suelen incrementar el volumen de la deuda pública explícita. Sin embargo, es evidente que la sostenibilidad de la deuda (o sostenibilidad fiscal) ha mejorado, pues la deuda ya existía y no aumentará en el futuro siempre que haya financiamiento previsto para todas las nuevas obligaciones de los fondos de pensiones tanto públicos como privados. Por lo general, sigue habiendo algunas obligaciones sin financiamiento previsto (relacionadas con los empleados pú-

blicos, sobre todo miembros de las fuerzas armadas, personal docente, trabajadores del sector petrolero y algunos otros que han quedado excluidos del nuevo sistema), así como algunas obligaciones contingentes, tanto antiguas como nuevas (por ejemplo, las garantías de una pensión mínima).

El análisis de la sostenibilidad de la deuda debe tener en cuenta las obligaciones netas a largo plazo relacionadas con el sistema de seguridad social (obligaciones no cubiertas por las reservas actuales o las contribuciones previstas), ya sea como proyección del flujo a largo plazo o en valor presente como deuda neta. En la mayoría de los casos este enfoque revelaría rápidamente la insostenibilidad de la posición fiscal actual, aun cuando las cuentas fiscales parezcan estar en equilibrio y el volumen de la deuda pendiente explícita sea pequeño (como sucedía en todos los países que han reformado su sistema de seguridad social). Esto pondría de relieve, por supuesto, la importancia crítica de la reforma de los sistemas de seguridad social para la sostenibilidad fiscal.

¿Cómo se debe proceder respecto de las restantes obligaciones contingentes? Lo mejor sería, desde luego, tratar de estimar su cuantía e incluirlas explícitamente en las previsiones presupuestarias. Así está haciendo ahora Estados Unidos en el caso de las garantías de exportación y Nueva Zelanda con todos sus pasivos contingentes. En una conferencia reciente auspiciada por el Banco Mundial (a fines de mayo en

² Las obligaciones de algunos bancos o empresas administradas por el gobierno que están en bancarota y las garantías de la deuda de los Estados por el gobierno federal estarían ya incluidas en el saldo de la deuda, si en el análisis de sostenibilidad se da la plena consolidación del sector público.

Cartagena) se examinó este aspecto en relación con las garantías otorgadas a los promotores privados de obras de infraestructura.

Si no se emprende un proceso de esta índole y se

carece de indicadores de mercado, un buen procedimiento contable sería incluir un porcentaje de esas obligaciones en la deuda total del gobierno cuando se quiera analizar la sostenibilidad de la deuda.

VI

Demanda monetaria y disyuntiva deuda-inflación

Otra limitación del análisis tradicional de la sostenibilidad de la deuda, como el representado por las ecuaciones [1] y [2], es que ese análisis supone de partida que todos los déficit fiscales se financiarán mediante endeudamiento. En la práctica, los gobiernos pueden optar por financiar los déficit contrayendo deudas o emitiendo dinero. ¿En qué forma altera este hecho el análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda?

La respuesta es sencilla: la deuda pública es sostenible si el valor actualizado de los superávit primarios futuros, más el señoreaje, es igual o superior al volumen actual de la deuda pública.

De acuerdo con esta definición, el señoreaje comprende tanto el impuesto sobre el dinero que supone la inflación como los ingresos provenientes de la creación de dinero que derivan de una mayor demanda en términos reales (por ejemplo, como consecuencia del aumento del ingreso real). El concepto de dinero aplicable a esta definición es el monto total de las obligaciones del sector público no sujetas al pago de intereses (por lo general, el dinero primario). Este enfoque permite consolidar plenamente el sector público no financiero con el Banco Central.

Como antes, una condición suficiente para que la deuda siga siendo sostenible de acuerdo con esta definición es que la trayectoria de los futuros superávit primarios más el señoreaje (como proporción del PIB) conduzca a un nivel de endeudamiento (como proporción del PIB) que sea constante a largo plazo (estado estable).

Cuando se tienen en cuenta las cuestiones relacionadas con el señoreaje, y cuando se considera constante la relación deuda/dinero primario, la ecuación que resulta es la siguiente:

$$[1'] \quad d = (r - n) d - s - (p + n) (1/V)$$

donde d es la relación deuda/PIB;

s es la relación superávit primario/PIB;

p es la tasa de inflación, y

V es la velocidad-ingreso del dinero primario.

Por consiguiente, la condición para que la relación deuda/PIB se mantenga constante ($d = 0$) es:

$$[2'] \quad (r - n)d - s = (p + n) (1/V)$$

Lo que figura a la derecha de [2'] denota el señoreaje, que resulta de la inflación y del crecimiento del PIB real.

Esta expresión puede replantearse para expresar la inflación en función de las otras variables:

$$[3] \quad p = d/b (r - n) - s/b - n$$

En este contexto, el análisis de la sostenibilidad de la deuda (o sostenibilidad fiscal) se convierte en un debate sobre la tasa de inflación que un país está dispuesto a tolerar. Si los demás factores no cambian, niveles diferentes de d (relación deuda constante a largo plazo/PIB) o de s (superávit primario/PIB) entrañarían niveles distintos de inflación. Cuanto más alta sea la deuda respecto de la base monetaria (Vd), mayor será la tasa de inflación en estado estable (siempre que la tasa de interés real sea más alta que la tasa de crecimiento de la economía).³

Obsérvese el papel fundamental desempeñado por la velocidad-ingreso del dinero. Determinados niveles de deuda o de déficit primarios, o de ambos, serán compatibles con niveles tanto más bajos de inflación cuanto más baja sea la velocidad-ingreso del dinero. Y al revés, cuanto más alta sea la demanda de dinero primario (lo contrario de la velocidad-ingreso del dinero) mayor será el nivel "sostenible" de la deuda pública para un nivel predeterminado de inflación aceptable en estado estable.⁴

³ Este resultado coincide con la "aritmética desagradable" de Sargent y Wallace (1981).

⁴ Naturalmente, el análisis de la sostenibilidad de la deuda adquiere mayor complejidad en la medida en que la velocidad-ingreso del dinero es a su vez una función de la tasa de inflación.

El anterior análisis demuestra claramente que no hay relaciones mágicas (deuda/PIB o deuda/superávit primario) que se puedan utilizar como normas internacionales para advertirnos de la existencia de una situación de insostenibilidad fiscal. Las grandes dis-

crepancias que observamos entre los distintos países en lo que se refiere a las tasas reales de interés, tasas de crecimiento y velocidad-ingreso del dinero revelan la existencia de distintos niveles de deuda sostenible.

VII

Sostenibilidad fiscal, incertidumbre y tasa de interés real de la deuda

Como se ha señalado antes, en todos los análisis de la sostenibilidad de la deuda el principal problema consiste en elegir la tasa de interés real "correcta". En los modelos analizados hasta aquí se utilizan tasas de interés exógenas. Lo que ocurre es que la tasa de interés depende tanto del nivel de endeudamiento como de la cuantía y la estructura de los superávits.

Ghani y Zang (1995) describen acertadamente este problema: La sostenibilidad de la deuda (tanto interna como externa) es un elemento integral de la estabilidad macroeconómica; la interacción de distintas variables de política (como la política financiera y la política sobre la deuda y las tasas de interés) y de las variables de los resultados (entre otras el PIB y el crecimiento de las exportaciones), así como las condiciones económicas internacionales (tasas de interés internacionales) determinan en conjunto si un país tiene un nivel de endeudamiento sostenible.

Por ejemplo, en un caso extremo, según equivalencias ricardianas puras, la variable decisiva que condiciona la tasa de interés real de la deuda pública no sería el superávit o déficit fiscal, sino el total del gasto público.⁵ Los gastos públicos representarían la cantidad de recursos que de hecho desplazan al sector privado. La forma en que estos gastos se financian (mediante la emisión de títulos de deuda o mediante impuestos) no tendría mucha importancia con respecto a las variables reales. Por ello, el monto de los gastos públicos podría ser una variable de importancia crítica (debido a su repercusión en las tasas de interés) para

determinar la sostenibilidad de la deuda (o la sostenibilidad fiscal). Se trata de un tema que merece más investigación empírica.

En términos más generales, dados todos los problemas teóricos y empíricos que suscita la medición "adecuada" de la deuda y los superávits primarios y la forma en que influyen en las tasas de interés, la tasa de interés real de la deuda pública puede ser un indicador sumario útil de las expectativas del mercado con respecto a la solvencia del gobierno.

De hecho, es muy posible que la principal limitación del análisis estándar de la sostenibilidad de la deuda esté en el hecho de que no tiene en cuenta la incertidumbre. La consideración explícita de ésta no sólo complicaría enormemente la ecuación [1], sino que pondría en tela de juicio el concepto mismo de deuda sostenible. Los tenedores de deuda pueden hacerse diferentes ideas de la sostenibilidad fiscal. Cuanto más probable consideren el incumplimiento de las obligaciones de pago (es decir, su impresión de "insostenibilidad" fiscal) exigirán tasas de interés más altas y aceptarán sólo plazos de vencimiento cortos.

Dado que no es posible predecir inequívocamente el futuro, las expectativas de "insostenibilidad" de la deuda (o de insostenibilidad fiscal) y, en consecuencia, la tasa de interés real dependerán no sólo de los factores fundamentales de la economía sino también de la credibilidad del gobierno.⁶ El hecho de que algunos países de la región hayan dejado de pagar su deuda interna (y externa) en el pasado, por uno u otro medio, sin duda influye en las expectativas actuales. A igualdad de los demás factores, en esos casos el nivel

⁵ La equivalencia ricardiana se aplicaría si los impuestos se recaudaran de una sola vez, los mercados de capital fueran perfectos y todos los individuos actuaran en forma altruista con respecto a sus herencias. Según estos supuestos, si el nivel de gastos fuese constante, el financiamiento de la deuda y de los impuestos sería equivalente.

⁶ Los márgenes de la deuda soberana con respecto de los bonos del Tesoro de los Estados Unidos reflejan de hecho esas dos circunstancias.

de deuda sostenible es más bajo. Esta es otra razón por la cual un determinado nivel de deuda o déficit público (como proporción del PIB) podría ser sostenible en unos países pero no en otros.

No obstante, también plantea problemas usar las tasas de interés vigentes para los bonos públicos internos como medio de determinar la sostenibilidad de la

deuda (o la sostenibilidad fiscal). Puede ocurrir que el Banco Central esté aplicando temporalmente una política restrictiva y, en consecuencia, que la tasa de interés tal vez no refleje su nivel a largo plazo, habida cuenta de los parámetros de la economía. Asimismo, la "prima por riesgo" del gobierno podría verse afectada por fuerzas transitorias.

VIII

Gestión de la deuda y desarrollo de los mercados de capital

Cuando se emiten títulos de la deuda interna (lo mismo que en el caso de la deuda externa), es preciso adoptar varias decisiones de política sobre aspectos como los siguientes: vencimientos a plazos más o menos largos, tasas de interés variables o fijas, tasas nominales o vinculadas a la inflación, y frecuencia y modalidades de emisión (agentes, subastas, etc.). Esas decisiones influyen en los costos previstos de los intereses reales (que serán mayores cuando los vencimientos sean a más largo plazo) y en su varianza (pues el riesgo de refinanciamiento será más elevado cuando los vencimientos sean a plazos más breves). También en la liquidez y profundidad de los mercados de bonos internos. Estas, a su vez, influirán en la tasa de interés.

Por norma general el gobierno es el deudor más importante y el más solvente, por lo que los bonos del

Tesoro suelen ser el segmento más grande y con mayor liquidez de los mercados de bonos internos. Los valores del Tesoro, como es lógico, tienen una tasa de interés básica que sirve de referencia para otras formas de deuda, tanto semisoberana como privada. Por eso, la fijación de los precios de esos valores es importante no sólo en lo que toca a los costos directos del empréstito público, sino también a los de los empréstitos privados, tanto en los mercados internos como en los externos.

Para poder contar con mercados de bonos a largo plazo eficientes se requieren curvas de rendimiento consolidadas de los pagarés del Tesoro, por lo que la gestión de la deuda pública es fundamental para la evolución de los mercados de capitales a largo plazo.

IX

Gestión y sostenibilidad de la deuda

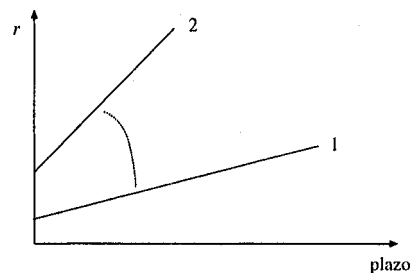
Por ello, la gestión de la deuda tiene importancia para su sostenibilidad, ya que influye en la tasa de interés real de la deuda pública. ¿Qué ocurre con la relación inversa?

Cuando la deuda se considera insostenible, las opciones para su gestión se reducen rápidamente. En realidad, esa percepción desplazará la curva de la demanda interés-vencimiento hacia arriba y, lo que es más importante, hacia adentro (gráfico 3).

En consecuencia, la emisión de títulos de deuda con plazos más largos pasará a ser una opción cada vez más costosa, por no decir imposible. No sólo aumen-

GRAFICO 3

Efectos de las expectativas de deuda "insostenible" sobre la tasa de interés y plazo de maduración de la deuda



tará la tasa de interés real media de los bonos públicos, sino que también tenderán a acortarse los plazos de vencimiento. La gestión de la deuda tropezará con graves dificultades, que se pueden convertir en una

verdadera pesadilla, hasta que se desencadene la inflación o se repudie la deuda. En ese contexto, el desarrollo de los mercados de capital es una víctima más de una posición fiscal insostenible.

Bibliografía

Blanchard, O., J.C. Chouraqui, R. P. Hagemann y N. Sartor (1990): The sustainability of fiscal policy: New answers to an old question, *OECD Economic Studies*, N° 15, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Ghani, E. y H. Zang (1995): *Is Ethiopia's Debt Sustainable?*, Policy

research working paper N° 1525, Washington, D.C., Banco Mundial.

Sargent, T. J. y N. Wallace (1981): Some unpleasant monetarist arithmetic, *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, Minneapolis, Federal Reserve Bank of Minneapolis, otoño.

Reformas petroleras: *las opciones en juego*

Fernando Sánchez Albavera

*Asesor Regional Principal
en Minería y Energía,
División de Medio Ambiente
y Desarrollo, CEPAL*

En los años noventa un buen número de países de la región puso en marcha importantes modificaciones en sus regímenes petroleros tendientes a suprimir los monopolios públicos, promover mercados competitivos y propiciar un incremento de la inversión privada bajo nuevas formas de contratación. Esta reforma tuvo una significativa incidencia en los programas de estabilización económica, por cuanto se aplicaron correcciones de precios que contribuyeron a reducir las presiones fiscales, junto con efectuarse la reestructuración y saneamiento financiero de las empresas petroleras públicas. Atrás quedó el estatismo que inspiró las políticas públicas hasta la década de los ochenta. Sin embargo, la privatización es sólo una de las opciones en juego. Más interesantes son los crecientes procesos de internacionalización de las empresas petroleras públicas mediante la concertación de asociaciones estratégicas entre ellas y también con las grandes empresas petroleras de fuera de la región. En suma, este artículo analiza el paradigma que inspira las reformas y las interrogantes que surgen sobre su plena validez al contrastarlo con la realidad, destacando tres grandes opciones en juego dentro de América Latina: i) la promoción de asociaciones estratégicas e internacionalización de empresas públicas; ii) el papel preponderante del Estado y la promoción de la inversión privada, y iii) la privatización total de la industria.

I

Introducción

En los últimos años ha habido importantes modificaciones en los regímenes petroleros de Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

Las reformas han desregulado cuando la competencia es posible y han regulado cuando no lo es. Se busca además promover la inversión extranjera bajo nuevas modalidades de contratación, lo que no excluye una significativa presencia del Estado en los países con mayor dimensión petrolera (Brasil, México y Venezuela) e inclusive en algunos países predominantemente importadores —por ejemplo en Chile, a través de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP)—.

Por el momento, sólo en Argentina y Perú el desarrollo de la industria petrolera está hegemónicamente

en manos del capital privado, tras la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) y PETROPERÚ. En Bolivia está en marcha la privatización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) bajo la modalidad de capitalización, y en Ecuador se alienta la inversión privada pero se mantiene una importante participación del Estado (PETROECUADOR). En Brasil (PETROBRAS), Colombia (ECOPETROL) y Venezuela (PDVSA) se promueven asociaciones estratégicas entre las empresas estatales y los grandes operadores petroleros internacionales, mientras que sólo en México persiste el monopolio estatal, aunque se profundiza la internacionalización de PEMEX.

II

Avance de las reformas

En líneas generales, la secuencia de las reformas ha seguido el siguiente derrotero: corrección de precios, reestructuración y saneamiento financiero de las empresas públicas, organización de un mercado competitivo, promoción de la inversión privada y, por último, privatización (alternativa minoritaria por el momento).¹

El avance ha sido variable. El proceso está todavía en marcha pero sin duda los mayores logros, hasta el momento, tienen que ver con la corrección de precios y el saneamiento de las empresas públicas en el marco de los procesos integrales de reforma económica.

1. Ajustes de precios

La corrección de los precios tuvo en un primer momento motivaciones fiscales y estuvo orientada a reducir las transferencias presupuestarias para cubrir los déficits de las empresas públicas; por lo tanto, en algunos

casos adquirió cierta gradualidad vinculada a los propósitos de los programas de estabilización económica.

Las empresas fueron mejorando progresivamente su participación en los precios finales de los combustibles y, por lo general, en una segunda instancia se adoptaron políticas que tomaron como referencia los precios internacionales, aunque este patrón no se aplica plenamente en todos los países de la región si se considera como criterio básico el costo de oportunidad.

2. Reestructuración y saneamiento financiero de las empresas públicas

El saneamiento financiero de las empresas petroleras se ha visto favorecido —aunque no en todos los casos y dependiendo de cada una de las realidades nacionales— por factores como los siguientes: la reorientación de las políticas de precios, la menor transferencia de recursos de las empresas al fisco, la reestructuración de los pasivos y la refinanciación de la deuda externa.

Se ha propiciado la formación de conglomerados en la actividad empresarial del Estado y se busca mejorar la eficiencia operacional, separando los costos y márgenes de utilidad o pérdida en cada una de

¹ Chile es un caso particular ya que inició su reforma en 1978, siguiendo estos pasos pero sin concretar la privatización de la Empresa Nacional del Petróleo (ENAP), que controla todas las refinerías.

las "unidades de negocios" y racionalizando el gasto corriente, a fin de reducir los costos. En algunos casos se han cerrado ciertas unidades de bajo rendimiento o se han aplicado esquemas de descentralización para hacer más transparente el funcionamiento de las diversas "unidades de negocios".

3. Instauración de mercados competitivos y promoción de la inversión privada

El mercado petrolero tiene características especiales que conviene destacar. Se trata de un mercado con "abastecimiento multivial" propio de los bienes energéticos transables bajo pautas comerciales aceptadas mundialmente.

Desde comienzos de los años noventa se contrapusieron dos opciones dentro de América Latina. Una que asume el carácter multivial del abastecimiento y postula la supresión de los monopolios estatales con y sin privatización de la industria; y otra minoritaria que, considerando el carácter estratégico del petróleo, insiste en el mantenimiento de barreras a la inversión privada.

Esta última posición considera que si bien el petróleo es un producto transable, se trata de una fuente energética no renovable, de uso difundido, que incide en el comportamiento de múltiples actividades y usuarios con fuerte impacto macroeconómico y ambiental, y que está sujeta a una serie de factores geopolíticos que podrían afectar la soberanía y seguridad nacionales.

La posición contraria sostiene que en una economía libre no debería haber "barreras de entrada" para la explotación de los recursos (oferta libre de restricciones) o para satisfacer la demanda (libre acceso al abastecimiento). En este marco resultaría contraproducente que ofertantes o demandantes pretendieran influir unilateral o concertadamente en el mercado. En consecuencia, el petróleo debería ser mirado como cualquier bien transable, lo que implicaría dejar de lado su carácter estratégico.

Se aboga, por lo tanto, en favor de un Estado regulador, se descarta un Estado empresario que excluya la inversión privada, y se propicia la eliminación de los monopolios, por considerarlos inconvenientes para el desarrollo de la industria, ya que limitan la captación de capitales extranjeros y la transferencia de tecnología.

En realidad, lo que todavía está en discusión es si el Estado debe seguir cumpliendo un papel empresarial hegemónico, orientación que justificó las estatizaciones que se acentuaron en los años sesenta y se-

tenta y perduraron hasta los ochenta, determinando que el 85% de la industria petrolera de la región estuviera bajo el control de las empresas del Estado a comienzos de los noventa.

Se insiste además en que el estatismo afectó la asignación de recursos al privilegiar la fijación de precios internos por debajo del costo de oportunidad del abastecimiento; con esto generó un esquema de transferencia de rentas que no ponderó adecuadamente la rentabilidad de los capitales invertidos, desfinanciando a las empresas públicas y llevando a elevados niveles de endeudamiento externo.

La mayoría de los países de la región, salvo México, ha eliminado las barreras de entrada a la inversión privada en las diversas fases de la industria petrolera, privilegiando operaciones independientes o en asociación con empresas del Estado

Se han producido importantes avances con respecto al decenio anterior en lo que se refiere a la entrada de capital privado en las actividades de explotación, refinación y comercialización, con diversas modalidades de contratación con el capital nacional y extranjero (Campodónico, 1996b).

La instauración de mercados competitivos ha significado básicamente la eliminación de las restricciones a la importación y, en general, de los monopolios públicos de comercio exterior, aunque éstos persisten todavía en algunos países de la región. Ello se acompañó, aunque no en todos los casos, de criterios de regulación basados en la generación de condiciones de competencia, lo que ha permitido estructurar políticas de precios libres.

4. Privatización de empresas públicas

La privatización de empresas públicas petroleras no es una tendencia generalizada en la región, pues sólo en Argentina, Bolivia y Perú está presente como opción estratégica para el desarrollo de la industria.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) no sólo fue la primera empresa pública petrolera del mundo —creada en 1921— sino también la primera gran empresa estatal de la región que se privatizó. En 1993 se vendió el 45% de las acciones de YPF en bolsas internacionales y argentinas mientras que el 13% se otorgó a los trabajadores como aporte a los fondos de pensiones. El Estado nacional mantiene el 20% de las acciones, las provincias el 11.3% y el personal de YPF el 10% restante.

Si bien la mayor parte de las acciones se hallan en manos de inversionistas privados, la dispersión es bastante grande, de modo que el Estado sigue pesan-

do en las decisiones de la empresa. Además, el voto afirmativo del Estado es indispensable para la aprobación de fusiones, la adquisición de más del 50% de las acciones de YPF, la transferencia total de los derechos de exploración y explotación y la disolución de YPF.

El esquema de privatización petrolera del Perú es radicalmente diferente. Allí se optó por la venta de "unidades de negocios", obtenidas de la desintegración de PETROPERÚ. La Refinería de la Pampilla, la mayor del país, fue vendida a un consorcio liderado por REPSOL e YPF, reteniendo el Estado el 40% de las acciones. La planta de lubricantes se vendió íntegramente a MOBIL OIL y los lotes que explotaba PETROPERÚ están siendo

adjudicados bajo contratos de licencia que suponen un pago por el valor de las reservas que contienen y una regalía por la explotación del yacimiento.

En Bolivia, la nueva ley de petróleo dio marcha a la privatización de YPF, bajo el esquema contemplado en la Ley de Capitalización. Según este esquema el comprador deberá efectuar un aporte de capital que le permita controlar la "unidad de negocios" que le interesa. El saldo restante se distribuiría entre los trabajadores como aporte a los fondos de pensiones. Al momento de escribir este artículo se han capitalizado los principales lotes de producción de petróleo y el transporte por oleoductos, estando pendiente la capitalización de las refinerías.

III

Cambios en los regímenes de contratación petrolera

En la región existen diversas modalidades de contratación petrolera que han ido variando con el tiempo, según los propósitos de las políticas públicas y los cambios que ha experimentado el mercado mundial del petróleo. En estas formas de contratación, que surgieron con mayor vigor en los años setenta, lo común es que los inversionistas asuman el riesgo de exploración (Campodónico, 1996a).

Así, se suscribieron contratos de "prestación de servicios" o de "operaciones" que reemplazaron, por esos años, el régimen convencional de concesiones petroleras. El cambio fue sustantivo, ya que anteriormente los concesionarios tenían plazos y condiciones mucho más flexibles para poner en operación las eventuales reservas probadas, reteniendo además la propiedad del petróleo extraído.

El nuevo régimen, cuyo origen se encuentra en las nacionalizaciones del Medio Oriente, implicaba dar un servicio a la empresa petrolera estatal que era dueña del petróleo y que a cambio de esta prestación (riesgo exploratorio y gastos de explotación) retribuía al contratista en especie o mediante el pago en efectivo de una tarifa, vinculada a los precios internacionales.

Por esos años se pusieron también en vigencia contratos de "participación en la producción", relativamente similares a los anteriores, por los cuales el contratista continuaba asumiendo el riesgo exploratorio a cambio de una proporción de la producción que, se-

gún el caso, podía ser vendida a la empresa estatal a precios internacionales o colocada en mercados externos.

Las políticas públicas insistieron en que el Estado, como soberano de los recursos, no sólo tenía derecho a una proporción de la producción, sino además a decidir sobre el destino de los crudos extraídos, para garantizar el abastecimiento del mercado interno o bien para orientarlo al mercado internacional, según sus intereses comerciales.

Estas modalidades de contratación se extendieron a varios países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú) en los años setenta, coincidiendo con el fortalecimiento de la concertación petrolera oficial en el marco de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP).

En medio de los efectos de la primera crisis del petróleo (a comienzos de los años setenta) y ante el temor de que se pusiera en riesgo el abastecimiento de los países importadores, los contratistas petroleros llegaron a concretar acuerdos que entregaron a las empresas estatales el 50% del petróleo extraído, e inclusive un poco más, sin que éstas asumieran riesgo alguno.

En Colombia, se adoptó un régimen diferente: el contratista asumía el riesgo exploratorio y si encontraba reservas comerciales debía asociarse obligatoriamente con la empresa ECOPEL para la explotación del petróleo encontrado.

Estos nuevos esquemas de contratación fueron auspiciados incluso por las grandes empresas petroleras, las que optaron por dar un servicio o asociarse con empresas estatales, considerando que el reparto de los beneficios de la negociación petrolera siempre fue un tema conflictivo que inspiró las políticas de intervención pública y las estatizaciones. Estas políticas se aplicaban hacía largo tiempo en algunos países de la región, pero se comenzaron a reforzar desde fines de los años sesenta, y adquirieron mayor vigor estimuladas por los nuevos enfoques que surgieron a raíz de la creación de la OPEP.²

Perú estatizó la industria petrolera en 1968, Ecuador en 1971 y Venezuela en 1975. Los años setenta marcan pues el inicio de un largo período en que los Estados de la región asumieron un mayor protagonismo en la actividad petrolera. Pero, con las excepciones de México y Venezuela, no excluyeron la participación privada bajo las nuevas reglas de contratación.

Estas reglas delimitaron las obligaciones de los contratistas, exigiendo programas de trabajo obligatorios en la fase de exploración; programas de desarrollo con compromisos específicos de inversión en la fase de explotación, y las correspondientes garantías bancarias que aseguraran el cumplimiento de estos compromisos.

En los años ochenta, y como resultado de la mayor oferta de crudo en el mercado mundial, se empezó a flexibilizar los niveles de retribución a los contratistas con el fin de atraer mayores inversiones, pero las pautas de contratación no se alteraron mayormente.

La apertura petrolera, en lo que va de los años noventa, ha significado la introducción de nuevas modalidades en el régimen de contratación. Estas tienen vigencia básicamente en Argentina y Perú, con la reinstauración de la modalidad de concesión y con los "contratos de licencia" respectivamente, en los que, a cambio de una regalía, los contratistas tienen derecho a la propiedad del petróleo extraído.

Las novedades más importantes son, sin duda, la supresión del monopolio de PETROBRAS en Brasil en 1995 y los nuevos contratos para la explotación de campos marginales que suscribió Venezuela en 1992-1993, así como los recientes contratos de ganancias compartidas que dicho país empezó a suscribir a partir de 1996.

Considerando las reservas que están en juego, la política de apertura de Venezuela tendrá seguramente un impacto decisivo en el mercado mundial y en las pautas de concertación (cuotas de producción y exportación) dentro de la OPEP.

Cabe destacar que la modalidad de contratación sobre la base de ganancias compartidas resulta, sin duda, más atractiva en un país de las características de Venezuela. Su aplicación sería muy difícil en la mayoría de los países de la región cuyo riesgo exploratorio es significativamente mayor que en Venezuela.

Otra novedad interesante respecto al régimen de contratación es la introducción de criterios que vinculan la participación de los contratistas con la cantidad y calidad de petróleo extraído (Ecuador) y con los ingresos (Colombia). En el primer caso, a mayor cantidad de petróleo extraído menor participación del contratista, mientras que en el segundo un alza de precios le significaría una menor retribución porcentual.

En cuanto a tratamiento tributario y arancelario, destaca la uniformación de criterios con los regímenes comunes al resto de las actividades productivas, que guarda relación con la neutralidad de la tributación. En este sentido, la industria petrolera no tiene un tratamiento ni más ni menos favorable que el resto de las actividades productivas. Sin embargo, algunos países (Ecuador, Guatemala y Perú) mantienen todavía incentivos arancelarios para la fase de exploración.

Hay que destacar que las tasas del impuesto a la renta han decrecido significativamente en algunos países, lo que ha significado un tratamiento más favorable que el prevaleciente en los años ochenta.

IV

Del paradigma a la realidad

² Argentina, como se señaló más atrás, constituyó en 1921 la primera empresa petrolera estatal del mundo (YPF). En la década de los treinta se creó la Empresa Petrolera Fiscal (1934) en Perú e YPFB (1936) en Bolivia, mientras que México estatizó la industria en 1938 y formó PEMEX. En los años cincuenta se constituyó en Chile la ENAP (1950), ECOPEL (1951) en Colombia y PETROBRAS (1953) en Brasil.

La búsqueda de competitividad y el menor protagonismo estatal son la base del paradigma que impulsa las reformas petroleras en la región, aunque las dosis de una y otro dependen de la dotación de reservas y de la naturaleza de los mercados nacionales.

El paradigma plantea que la intervención estatal sólo tiene sentido si se presentan imperfecciones del mercado, y asigna al Estado un papel regulatorio orientado a garantizar una mayor competencia y a proteger el patrimonio natural. Las cuestiones de seguridad de abastecimiento o de equidad social significarían situaciones de excepción frente a las cuales entraría en vigor la subsidiariedad del Estado.

Sin embargo, algunos datos de la realidad ponen en tela de juicio los efectos de la aplicación del paradigma que orienta las reformas petroleras en los ámbitos que se indican a continuación.

1. Concentración de la industria

La primera interrogante surge frente al incremento de la concentración de la industria que resultaría de una masiva privatización la que pondría en tela de juicio el equilibrio entre productores y consumidores y, por ende, la vigencia de un mercado libre.

Las políticas públicas que se aplicaron a partir de los años setenta propiciaron la desconcentración de la industria petrolera mundial. En 1971, las llamadas "siete hermanas"³ controlaban el 58% de la oferta petrolera mundial, pero a mediados de los noventa daban cuenta solamente de 13% de la producción mundial (Gutiérrez y Jaramillo, 1995).

El poder económico que encierran las empresas petroleras es considerable y deriva no sólo de la magnitud de sus operaciones sino de la significativa proporción del comercio intrafirma que realizan. Baste mencionar que las operaciones anuales de las 52 empresas petroleras que se encuentran entre las 600 empresas más grandes del mundo alcanzan a alrededor de 800 mil millones de dólares. Esta cifra triplicó la de las exportaciones regionales de 1996 y la de los capitales extranjeros que ingresaron a la región entre 1990 y 1996 (Naciones Unidas, 1988; CEPAL, 1996).

Es difícil aventurar juicios respecto de los efectos que la mayor concentración de la industria tendría sobre el funcionamiento del mercado mundial. Lo que sí es evidente es que la privatización afectará la concertación de políticas entre los productores de los países en desarrollo (en la OPEP). Esta concertación sería contradictoria con el paradigma del libre mercado. Así, mientras la reforma implica un menor protagonismo público, la geopolítica aconseja un mayor pragmatismo

que no alteraría mayormente el importante papel que desempeña el Estado en la coordinación de las políticas energéticas de los países desarrollados.

Los países europeos signatarios de la Carta Europea de la Energía reconocen que los Estados tienen derecho a participar en la prospección y explotación de los recursos energéticos mediante la participación del gobierno o de sus empresas estatales, admitiendo la posibilidad de expropiar por razones de interés público.

Por otro lado, los países miembros de la Agencia Internacional de la Energía han avanzado significativamente en la coordinación de sus políticas de planificación estratégica: han fijado tope máximos de importación, límites mínimos de almacenamiento y mecanismos para enfrentar crisis mundiales de abastecimiento de petróleo y productos refinados. Además, después de la Guerra del Golfo, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) están prestando cada vez más atención a la seguridad del suministro energético, y muchos de ellos (Francia, Bélgica e Italia entre otros) asignan carácter estratégico a sus empresas.

De allí que la eliminación de barreras a la entrada de inversión privada haya sido prudente y concebida más bien en términos de "asociaciones estratégicas" en los países que concentran la mayor parte de las reservas petroleras regionales (México y Venezuela), a fin de tener un mayor margen de maniobra para delinear iniciativas nacionales vinculadas al comportamiento del mercado mundial.

2. Distribución de la renta petrolera

La segunda interrogante tiene que ver con la distribución de los beneficios de la explotación de los recursos naturales, que estuvo en el eje de las motivaciones que inspiraron las políticas estatistas.

El uso de la renta petrolera en la región no fue el más adecuado. En algunos casos, se postergaron urgentes reformas tributarias que hubieran llevado a una "despetrolización" del gasto fiscal. En otros se distorsionaron los precios, reduciendo esa renta con fines antiinflacionarios, o se adoptó una política de succión de los ingresos de las empresas públicas, lo que las descapitalizó y afectó severamente sus gastos de inversión.

El tema es importante tanto bajo el protagonismo estatal como cuando se propicia la privatización de la industria. Por un lado, debería evitarse que el consumo fiscal de la renta petrolera perjudique el desarrollo

³ Las siete hermanas son: British Petroleum, Standard Oil of New Jersey, Exxon, Royal Dutch Shell, Gulf, Standard Oil of California y Mobil Oil.

de la industria; y por otro, la promoción de la inversión privada no debería desembocar en un deterioro de la renta media que se retiene en las economías nacionales.

Lo importante sería mantener un equilibrio sustentable en el reparto de los beneficios, de modo que los arreglos contractuales entre el Estado y los operadores privados tengan estabilidad en el largo plazo.

3. Seguridad del abastecimiento y sus efectos sobre los precios

Otra interrogante que surge en el marco de las reformas se refiere a la seguridad del abastecimiento y al comportamiento de los precios, asunto que es importante tanto para los países productores como para los países consumidores.

La seguridad del abastecimiento continuará siendo un tema crucial en la geopolítica mundial, si bien el petróleo reducirá su participación en la estructura del consumo de la energía primaria de cerca del 40% a comienzos de los noventa; al 37% al concluir el primer decenio del próximo siglo (Campodónico, 1996b).

En ese lapso, los países de la OCDE reducirían su participación en la demanda mundial de petróleo del 56 al 47% por la sustitución de fuentes energéticas y un uso más eficiente de la energía. Pero se volverán más dependientes aún del abastecimiento importado, porque la relación reservas/producción es hoy, en promedio, de ocho años en Europa occidental y de 11 años en América del Norte. En América Latina, en cambio, la relación es de 50 años; de allí el interés porque América Latina aumente su participación en el abastecimiento de la OCDE (Campodónico, 1996b).

La puesta en producción de mayores reservas regionales —dada la incertidumbre política que persiste en el Medio Oriente y Rusia— haría más seguro el abastecimiento de petróleo a la vez que la mayor oferta regional contribuiría a reducir las presiones alcistas sobre las cotizaciones mundiales. Como los precios reales de hoy están deprimidos con respecto a los elevados precios de los setenta, los países exportadores de la región tendrán que hacer un esfuerzo productivo mayor para obtener los bienes que importan del mercado mundial. Por lo tanto, la gestión empresarial tendrá que centrarse en los costos para evitar que se reduzca la renta petrolera.

4. Imperfecciones del mercado

En la región, la mayoría de los países ha eliminado los controles al comercio exterior y ha realizado importan-

tes reformas en la etapas de refinación y transporte del petróleo. Sólo en México y Venezuela existen barreras de entrada a estas actividades. En los demás países se admite la inversión privada en la refinación y los operadores privados pueden construir oleoductos bajo un esquema de libre acceso a las redes y regulación de tarifas; la comercialización en estaciones de servicio es libre y prácticamente no existen controles de precios.

La aplicación del paradigma no debería olvidar la posible existencia de monopolios naturales. Si bien algunas fases de la industria admiten la competencia, lo decisivo es la magnitud de los mercados. Por su variada dimensión, los mercados internos de los países de la región admitirían desde una vigencia plena de la competencia, hasta formas de oligopolio e inclusive monopolio, en el caso de los países más pequeños.

Esto lleva a una interrogante que tiene relación con el nivel de los precios internos (incluidos los impuestos) y su impacto en las cuentas macroeconómicas y la competitividad internacional.

Hay quienes consideran que los países productores podrían tener mayores márgenes de libertad en la fijación de los precios internos del petróleo aun a riesgo de disminuir la rentabilidad de las empresas estatales, si se toma en cuenta el costo de oportunidad, a efectos de frenar las presiones inflacionarias o mejorar la competitividad.

Los países dependientes del abastecimiento importado simplemente no tienen alternativa más eficiente que la de fijar los precios internos en función de los internacionales. En todo caso, el nivel de impuestos debe manejarse con prudencia para no generar presiones inflacionarias ni afectar la competitividad de los usuarios.

5. ¿Integración o desintegración de la industria?

La historia de la industria petrolera muestra que la integración vertical fue y sigue siendo un imperativo para captar la diferencia entre la renta de explotación y el valor agregado por la refinación y la comercialización, lo que no se contrapone a la descentralización de la gestión.

Mantener o no la integración de la industria ha sido tema de debate al plantearse la opción privatizadora. Poner en venta varias "unidades de negocios" puede ser aconsejable en mercados de gran dimensión, pero puede perjudicar la competencia en mercados pequeños si se constituyen monopolios en

cada fase de la industria. En este caso, como cuando se cambia un monopolio integrado público por uno

privado, la posibilidad de desregulación es más limitada.

V

La situación de la actividad petrolera en los años noventa

Los países con mayores reservas tienen serias dudas sobre la plena validez del paradigma en boga, considerando la importancia que tiene el petróleo en sus relaciones internacionales. Sin embargo, la concertación de las políticas de precios (en la OPEP) ha perdido vigor, no sólo por la mayor injerencia privada sino también porque los países con mayores reservas en la región no desean involucrarse en opciones multilaterales que reduzcan sus márgenes de libertad.⁴

El debilitamiento de la concertación es un costo derivado del claro interés por atraer más inversión privada. Este objetivo podría tener también cierto impacto fiscal —asunto que está todavía por evaluarse— si las nuevas condiciones de contratación implican que el Estado traspase el control de la renta petrolera a cambio de regalías e impuestos a la renta.

Sólo los países con una amplia y probada filiación petrolera pueden lograr beneficios más equilibrados y hasta imponer condiciones de negociación. En cambio, los que han visto disminuir sus reservas bajo el predominio estatal y presentan altos riesgos de exploración, se inclinan de manera realista por regímenes de contratación más flexibles y atractivos.

El nivel de reservas disponibles y la evolución positiva que se espera para la oferta ponen a los consumidores en mejores condiciones de negociación, lo que no significa que el petróleo deje de ser un producto crucial en la geopolítica mundial.

Lo importante es que los países de la región, en el marco de la reforma, puedan conciliar los objetivos de autoabastecimiento o de incremento de su participación en el mercado mundial, atraer mayores corrientes de inversión y retener una proporción creciente del valor de producción (a través de compras internas, salarios, impuestos, regalías, etc.), ya que no se debe

considerar sólo los beneficios que capta el fisco, sino el efecto integral en las economías nacionales.

El tema de la renta petrolera es sin duda de extrema importancia. En los países exportadores interesa montar mecanismos regulatorios y tributarios que permitan que los precios declarados por los operadores correspondan efectivamente a las mejores opciones de colocación en el mercado internacional, evitando que posibles estrategias de comercio administrado lleven a la fijación de precios de transferencia que perjudiquen el valor de las exportaciones y por ende los ingresos tributarios. Los países importadores, por otro lado, requieren de mecanismos regulatorios para acceder a las mejores condiciones de precio y evitar que las posiciones dominantes en el mercado resulten en ineficiencias en el abastecimiento.

En ambos casos el patrón de referencia debería ser el precio internacional del tipo de producto requerido, con lo cual tanto las operaciones de las empresas petroleras como la recaudación tributaria han de corresponder efectivamente al costo de oportunidad.

Los países de la región deberán crear, teniendo en cuenta sus potencialidades nacionales, un mecanismo institucional con capacidad de contratación (para la exploración y explotación), capacidad de fiscalización (supervisión de contratos, tributación y captación de renta) y capacidad regulatoria para garantizar que el mercado opere en situaciones competitivas. No está de más advertir que en estos tres campos las deficiencias de muchos países de la región son todavía significativas.

La privatización de las empresas petroleras públicas es una alternativa, pero no es la única ni puede decirse que sea compartida por la mayoría de los países de la región. En lo que sí hay un consenso claro e irreductible es en la necesidad de promover la inversión privada bajo las formas de contratación o de asociación que aconsejen las realidades nacionales (Campodónico, 1996c).

⁴ Ecuador se salió de la OPEP, México nunca formó parte de ella y Venezuela ha tratado de ampliar su cuota dentro de esta organización.

Sobre el futuro desarrollo de la industria petrolera, al momento de escribir este artículo están en juego tres opciones que se describen a continuación.

1. Promoción de "asociaciones estratégicas" e internacionalización de las empresas públicas

Esta opción, que predomina en Chile, Brasil, México y Venezuela, con las diferencias y variantes del caso, admite varias posibilidades, que van desde la incursión en operaciones en países distintos al país sede de la empresa estatal para satisfacer las necesidades de abastecimiento interno de petróleo (Chile y Brasil), pasando por contratos de operaciones o de participación en la producción, hasta llegar a la concertación de diversas "asociaciones estratégicas" para ampliar y fortalecer tecnológicamente la exploración y explotación de petróleo.

En Brasil, la reforma constitucional suprimió el monopolio de PETROBRAS y abrió a operadores privados la posibilidad de intervenir en todas las fases de la industria. La privatización fue descartada, atendiendo a la significación de PETROBRAS en la economía nacional.⁵

Las operaciones internacionales de PETROBRAS se realizan a través de BRASPETRO, obteniendo ingresos brutos de 1 428 millones de dólares y una utilidad neta de 39 millones de dólares. Abarcan actividades de exploración, desarrollo, producción de petróleo y prestación de servicios en África (Angola y Libia), América del Sur (Argentina, Ecuador y Colombia), Estados Unidos y el Reino Unido, en el Mar del Norte (PETROBRAS, 1995).

En el caso de PEMEX de México, la predisposición a concertar alianzas estratégicas se manifiesta, por ejemplo, en la adquisición del 3.5 % de REPSOL de España; y la creación de una sociedad de proyectos, coinversión y contratos de suministro de petróleo que le abrió nuevas perspectivas comerciales dentro de la Unión Europea. A lo anterior se suma la constitución

de MEXPETROL, en asociación con capitales privados, para exportar servicios y productos en proyectos de operaciones petroleras y en la industria petroquímica (Arpel, 1990, pp. 86 y 87).

En 1992, PEMEX concretó además una asociación estratégica con SHELL para ampliar su capacidad de refinación, adquiriendo el 50% de una refinería en Texas (Deer Park, con capacidad de 220 mil barriles diarios).

La internacionalización de PDVSA de Venezuela avanza con más rapidez que la de PEMEX. Desde principios de los años ochenta esta empresa buscó asegurarse mercados para sus excedentes exportables de petróleo, a la vez que ampliaba su integración vertical para incrementar el valor agregado, exportando productos refinados y adquiriendo refinerías en el extranjero. Esta política de internacionalización le permitió concretar asociaciones estratégicas con UNOVEN y UNOCAL en los Estados Unidos, con Ruhr Oel GmbH de Alemania y con AB Nynas Petroleum de Suecia (Campodónico, 1996c).

Dentro de esta estrategia de internacionalización se inscribe la promoción de la inversión privada en la industria petrolera venezolana. PDVSA contempla para el periodo 1997-2006 inversiones por unos 60 mil millones de dólares: 55% de PDVSA, 18% a través de asociaciones, y el 27% restante concertado con empresas privadas, bajo contratos de operaciones. De este total se han concretado inversiones por unos 33 mil millones de dólares: cerca de 4 mil millones corresponden a la suscripción de contratos de operaciones para campos marginales; 10 mil millones a contratos de ganancias compartidas; 14 mil millones a asociaciones estratégicas en la faja del Orinoco y unos 5 mil millones al Proyecto de Gas Cristobal Colón (PDVSA, 1996).

Las estrategias de internacionalización de las empresas estatales también consideran asociaciones estratégicas con empresas públicas y privadas de la región. Casos ilustrativos son los convenios de la empresa estatal chilena ENAP con empresas argentinas (BRIDAS e YPF); los acuerdos entre PETROBRAS e YPF y el proyecto de PDVSA y PETROBRAS para formar PETROAMÉRICA; y el interés de MARAVEN, subsidiaria de PDVSA, por operar en los mercados de Colombia, Ecuador y Perú (Campodónico, 1996c).

En Chile, la enmienda constitucional de 1980 autorizó la participación privada mediante concesiones y contratos de "participación a riesgo",⁶ descartando-

⁵ Las operaciones de PETROBRAS equivalen a cerca de 2% del PIB de Brasil. Si se agregan sus operaciones como conglomerado y la compra de bienes y servicios internos, esa participación podría llegar hasta el 25%. El conglomerado mismo genera 50 000 empleos y se estima que los efectos de sus operaciones significan 1.5 millones de puestos de trabajo. El patrimonio de PETROBRAS es superior a los 50 000 millones de dólares (Mendes Renno, 1994). Se estima que desde su creación el ahorro de divisas debido al aumento de la capacidad de refinación fue de 223 800 millones de dólares, y que en sus 40 años de actividades ha invertido unos 88 000 millones. En 1995 el conglomerado pagó en impuestos 6 516 millones de dólares (PETROBRAS, 1995).

⁶ En estos contratos el contratista asume todo el riesgo de exploración.

se la privatización de ENAP. La empresa fue reestructurada en 1981: se formaron dos sociedades (PETROX y Refinería de Concón) encargadas de manejar las refinerías como subsidiarias de la ENAP.

Como los resultados de las exploraciones no fueron interesantes y el déficit de abastecimiento interno fue creciendo, se promovió la búsqueda de petróleo en el exterior mediante la creación de SIPETROL. En una primera etapa se dio prioridad a las operaciones en la región; se concretaron acuerdos en Argentina, Ecuador y Venezuela, y se estudiaron prospectos petroleros en países fuera de la región (Campodónico, 1996c).

2. Papel preponderante del Estado y promoción de la inversión privada

Esta es una opción intermedia entre la que apunta a formar asociaciones estratégicas e internacionalizar las empresas públicas, y la que es exclusivamente privatizadora.

En la opción intermedia el desarrollo de la industria se sustenta en el mantenimiento de una empresa estatal que negocia diversas modalidades de participación en la producción, dejando que el riesgo exploratorio sea asumido por los inversionistas privados, lo que no excluye la incursión estrictamente privada en diversas fases de la industria.

Puede considerarse que esta opción ha sido la de Colombia, donde predomina un esquema de asociación obligatoria con ECOPELROL. Ecuador ha privilegiado los contratos de "participación a riesgo"; la privatización de PETROECUADOR no está por el momento en la orden del día por diferentes circunstancias, entre las que puede mencionarse su significación fiscal y la participación de algunas entidades nacionales (como las fuerzas armadas) en la distribución de la renta petrolera.

3. Privatización total de la industria

Esta opción está en juego en Argentina, Bolivia y Perú, con variantes en la modalidad de privatización. Argentina y Perú, como se vio anteriormente, privatizaron de diferente manera sus empresas estatales. El mantenimiento de la integración vertical de YPF tiene la virtud de sustentar un creciente proceso de internacionalización. YPF ha planeado afectar el 15% de sus gastos de exploración fuera de Argentina, con miras a satisfacer las necesidades de petróleo de este país; proyecta actividades exploratorias en varios países de la región (Bolivia y Perú) y en el Golfo de México.

Por otro lado, su estrategia de internacionalización

contempla acuerdos con importantes operadores internacionales (Campodónico, 1996c), como la asociación con British Petroleum, AMOCO y MAXUS (empresa esta última en la que adquirió el 25% del capital en 1996) para la exploración en Venezuela; las relaciones con British Gas para evaluar el potencial de zonas aledañas a las Islas Malvinas, y su asociación con REPSOL de España y MOBIL OIL de Estados Unidos en la privatización de la principal refinería de petróleo del Perú (la Refinería de La Pampilla).

Con la adquisición del 25% de MAXUS, YPF podrá proyectarse fuera de la región (a Estados Unidos e Indonesia), beneficiándose de tecnología para operaciones costa afuera y de las participaciones que MAXUS tiene en Bolivia, Ecuador y Venezuela. Su proyección dentro de la región se ve reforzada por sus asociaciones con empresas públicas y por su dinámica incursión en la comercialización interna de combustibles, en Brasil, Chile y Perú (Campodónico, 1996c).

La experiencia de YPF deberá ser observada con atención en el futuro ya que presenta particularidades que podrían ser de interés para otros países en desarrollo dentro y fuera de la región. La estrategia de privatización que adoptó esta empresa se basó en el mantenimiento del grado de integración vertical; la adopción de un esquema de "acciones doradas" (con poder de veto) para la participación estatal, y la apertura a las bolsas internacionales del paquete accionario en venta para interesar a inversionistas institucionales. Cabe precisar también que la operación bursátil de YPF fue una de las más importantes de este siglo en lo que toca a la incursión de países de la región en los mercados internacionales de capitales.

Lo interesante de esta modalidad de privatización es que no priva al Estado de influir en el curso futuro de la empresa, sino que lo hace participar en una creciente internacionalización derivada de una nueva estrategia empresarial en la que tiene parte activa el Estado; si se hubiera optado por vender la mayoría de las acciones a un gran operador internacional, la industria petrolera argentina estaría subordinada a la estrategia de ese operador. Este proceso, desde el punto de vista nacional, se ve reforzado además por la activa participación de empresas privadas argentinas (BRIDAS, PLUSPETROL y otras) en la exploración y explotación de campos petroleros en varios países de la región.

El caso peruano es muy diferente. No se mantuvo la integración de la empresa, fragmentándose PETROPERÚ en varias "unidades de negocios" dentro del proceso de privatización. El mercado peruano está ahora en manos de grandes operadores internacionales.

les (MOBIL, REPSOL) y de YPF de Argentina, que han establecido diversas relaciones de propiedad entre sí. Aunque es temprano todavía para evaluar la experiencia peruana, parece tenderse a una reintegración de la industria, que dada la dimensión del mercado interno, po-

ne en tela de juicio el nivel efectivo de competencia.

La experiencia peruana, al igual que la de YPF, servirá a otros países de la región en los que el paradigma en boga está siendo aplicado casi a plenitud. En Bolivia el proceso de privatización está todavía en marcha, por lo que es prematuro sacar conclusiones.

VI

Criterios de evaluación

Por último, conviene precisar cuáles serían los criterios para evaluar los resultados de las tres alternativas que están en juego en la región. Lo que interesaría ante todo es determinar qué proporción de la renta petrolera se mantiene bajo el control del Estado en cada una de las opciones en juego.

La renta petrolera surge de la diferencia entre los costos de producción y el precio internacional, que se determina no sólo por la oferta y la demanda sino por factores ajenos al mercado. Este margen es apreciable en la mayoría de los países productores de la región, aun a los bajos precios actuales.

No parecería suficiente, por lo tanto, comparar el nivel de utilidades que tendrían las empresas privatizadas con las pérdidas que sufrirían las empresas esta-

tales, por cuanto estas últimas por lo general se vieron impedidas de fijar sus precios a los niveles internacionales. Si hubieran disfrutado de esta facultad que ahora determina los precios de las empresas privadas, sí sería válido utilizar tal criterio. En consecuencia, sería preferible considerar como criterio de evaluación las mejoras de eficiencia derivadas de la reducción de costos, por cuanto se trata de una industria que "toma" los precios internacionales. Queda pendiente para un análisis posterior la forma en que estas mejoras de eficiencia por el mayor margen entre costos y precios podrían trasladarse a los consumidores, teniendo en cuenta que la reforma apunta a que los precios de venta internos correspondan a los precios internacionales.

Bibliografía

- ARPEL (Asistencia Recíproca Petrolera Empresarial Latinoamericana) (1990): *Libro de plata*, Buenos Aires, septiembre.
- Campodónico, H. (1996a): *Cambios en el régimen de contratación petrolera en América Latina en la década de los noventa*, LC/R.1626, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Medio Ambiente y Desarrollo, marzo.
- _____ (1996b): *Tendencias del mercado petrolero mundial y sus implicancias en la inversión extranjera de la industria petrolera de los países de América Latina y el Caribe*, LC/R 1628, Santiago de Chile, CEPAL, División de Medio Ambiente y Desarrollo, marzo.
- _____ (1996c): *El ajuste petrolero: políticas empresariales en América Latina de cara al 2000*, Lima, Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo (DESCO), diciembre.
- CEPAL (1996): *Balace preliminar de la economía de América Latina y el Caribe, 1996*, LC/G.1947-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.13.
- Gutiérrez, F. y C. Jaramillo (1995): *La modernización y privatización del subsector petrolero latinoamericano*, Quito, Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), junio.
- Mendes Renno, J. (1994): Exposición de Joel Mendes Renno, Presidente de PETROBRAS, en la Universidad Federal de Rio de Janeiro, Cuadernos de Energía, N° 1, Rio de Janeiro, Universidad Federal do Rio de Janeiro, marzo.
- Naciones Unidas (1988): *Las empresas transnacionales en el desarrollo mundial: tendencias y perspectivas*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta 88.II.A.7.
- PDVSA (Petróleos de Venezuela, S.A.) (1996): *Plan de negocios 1997-2006*, Caracas.
- PETROBRAS (Petróleo Brasileiro) (1995): *Memoria Anual*, Rio de Janeiro. 1995.

Las organizaciones indígenas: *actores emergentes* en América Latina

Rodolfo Stavenhagen

*Presidente del Consejo
Directivo,
Fondo para el Desarrollo
de los Pueblos Indígenas de
América Latina y el Caribe,
México*

En este artículo se analiza la reciente emergencia de los pueblos indígenas como actores políticos y sociales en la región. En él se pasa revista a las modificaciones ocurridas en las circunstancias de los pueblos indígenas, la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, la forja de nuevas identidades y los cambios culturales, temas que están siendo reexaminados a la luz de la llamada "cuestión étnica". El autor destaca la existencia de un cierto número de hilos conductores que persisten y reaparecen en las diversas corrientes de los movimientos indígenas. Estos temas pueden agruparse en cinco grandes rubros: definición y *status* legal de lo que constituye lo indígena; el derecho a la tierra y la cuestión agraria; la identidad cultural de los pueblos indígenas; su organización social y costumbre jurídica, y la participación política de sus organizaciones. El artículo concluye que el discurso indígena ocurre en la intersección de los temas referentes a los derechos humanos, la democracia, el desarrollo y el medio ambiente. Se ha vuelto más claro que las demandas indígenas preocupan no solamente a los pueblos indígenas sino que involucran a toda la sociedad nacional. Los pueblos indígenas no sólo reclaman más y mejor democracia, o la mejor aplicación de los mecanismos de defensa y protección de los derechos humanos, o una mayor participación en los beneficios de los programas de desarrollo: de hecho, están cuestionando y desafiando las premisas mismas sobre las cuales ha sido erigido el Estado-nación en América Latina desde hace casi dos siglos.

I

Introducción

Los pueblos indígenas han surgido en años recientes como nuevos actores políticos y sociales en América Latina: se están transformando en sujetos activos en vez de continuar siendo objetos pasivos del cambio histórico. Algo ha cambiado en las circunstancias de existencia de las poblaciones indígenas, algo está cambiando en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, antiguos reclamos y nuevas demandas se han conjugado para forjar nuevas identidades, nuevas ideologías están compitiendo con paradigmas viejos y establecidos; las teorías del cambio social, de la modernización y de la construcción nacional están siendo reexaminadas a la luz de la llamada "cuestión étnica", tan ignorada y despreciada durante tanto tiempo, y por último, también ha cambiado la manera de hacer política en torno de la problemática indígena.¹

Tal vez el punto de partida de nuestro análisis debiera ser el comienzo formal de una política indigenista continental (conocida como *indigenismo*) en el Primer Congreso Indigenista Interamericano que se realizó en México en 1940. Allí los delegados gubernamentales de numerosos países del continente decidieron poner en práctica políticas para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones indígenas, principalmente a través de un proceso de asimilación o integración a la llamada "sociedad nacional". Pero esta sociedad nacional dominante, reflejada en la ideología nacionalista de

la clase media urbana blanca y mestiza, rechazaba completamente los componentes indígenas de la cultura nacional y de hecho no les veía futuro alguno, salvo en una idealización del pasado cuyo núcleo principal son los museos, y más recientemente como instrumento para conseguir divisas del turismo y la venta de artesanías.

Las políticas indigenistas, si bien fueron bien intencionadas, de hecho resultaron ser etnocidas y bastante ineficaces incluso en términos de sus propios objetivos declarados. En los congresos indigenistas interamericanos que se realizan periódicamente (el undécimo congreso tuvo lugar en Nicaragua en diciembre de 1993), los delegados gubernamentales se lamentarían de las condiciones lastimosas de los pueblos indígenas del continente. Mientras que los gobiernos informaban de sus programas y proyectos de desarrollo, con frecuencia de manera autoelogiosa, la situación socioeconómica de los pueblos indígenas, a los que sólo se les concedía una presencia simbólica en estos congresos, se deterioraba visiblemente. Un estudio reciente del Banco Mundial concluye que la pobreza entre las poblaciones indígenas de América Latina es severa y persistente. Además, considera que las condiciones de vida de la población indígena, ligadas a la pobreza, son por lo general abismales (Psacharopoulos y Patrinos, eds., 1994).

II

¿Quiénes y cuántos son los indígenas en América Latina?

Si bien los criterios usados en las definiciones varían de país en país y los datos censales son poco confiables, se estima que existen más de 400 grupos identificables, con una población total de alrededor de cuarenta millones, que incluyen desde pequeñas bandas selváticas amazónicas, numéricamente insignificantes

y casi extintas, hasta las sociedades campesinas de los Andes, que suman varios millones de personas. México tiene la población indígena más numerosa de América Latina, alrededor de diez millones, pero ella representa solamente entre 12 y 15% de la población total. En contraste, los indígenas de Guatemala y Bolivia constituyen la mayoría de la población nacional, y en Perú y Ecuador llegan casi a la mitad. En Brasil, los indígenas representan menos del 1/2% de la pobla-

¹ Sobre la cuestión étnica, véase Stavenhagen (1990); sobre etnocidio y etnodesarrollo, Bonfil y otros (1982).

ción total, pero como son los habitantes originales de la cuenca amazónica, han desempeñado un papel importante en la resistencia contra la depredación de sus territorios, exigiendo derechos territoriales y represen-

tación política, luchando por la preservación del medio ambiente amazónico y logrando su incorporación en la nueva Constitución brasileña adoptada en 1988. (Véanse González, 1994; CELADE, 1994).

III

Indigenismo y movimiento indígena

Los países latinoamericanos tienen una larga y complicada historia de legislación indigenista, en la cual las poblaciones indígenas eran colocadas generalmente en desventaja con respecto al resto de la sociedad, si bien muchas de las leyes eran protectivas y tutelares. Aunque el derecho a la ciudadanía formal fue concedido a casi toda la población en los años posteriores a la independencia política, los indígenas seguían siendo tratados como menores de edad y legalmente incompetentes en numerosos países hasta hace muy poco. No fue sino en las últimas décadas que se modificaron las leyes básicas en América Latina durante una racha de reformas constitucionales que incluyen no solamente normas relativas a las lenguas y culturas indígenas, sino en algunos casos también a las comunidades indígenas y sus territorios como forma específica de organización social. Reformas constitucionales de este tipo han tenido lugar en años recientes en Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Perú. Algunos observadores colocan esta reestructuración en el marco de la "ola de democratización" que recorrió América Latina durante los años setenta y ochenta. Otros reconocen el papel activo que las propias organizaciones indígenas han desempeñado en la generación de estos cambios.

El surgimiento de las organizaciones indígenas durante las pasadas décadas puede considerarse como causa y efecto de las transformaciones sucedidas en la esfera pública en relación con los pueblos indígenas. Allá por los años sesenta tal vez había solamente un puñado de organizaciones formales creadas y manejadas por personas indígenas que perseguían objetivos de interés para los pueblos indígenas como tales. A mediados de los noventa, existen centenas de asociaciones de todos tipos y con propósitos diversos: organizaciones a nivel local, asociaciones intercomunitarias y regionales, grupos de interés constituidos formalmente, federaciones, ligas y uniones nacionales, así como

alianzas y coaliciones transnacionales con contactos y actividades internacionales bien desarrollados. Se puede decir con razón que las organizaciones indígenas, su liderazgo, objetivos, actividades e ideologías emergentes constituyen un nuevo tipo de movimiento social y político en la América Latina contemporánea, cuyo análisis e historia detallados quedan por hacerse.

Una de las primeras organizaciones que es citada con frecuencia como prototipo de otras es la Federación Shuar, establecida en los años sesenta con el objeto de proteger los intereses de las diversas comunidades shuar en las tierras bajas amazónicas del oriente ecuatoriano. Los shuar decidieron formar su federación para defender su territorio de invasiones de colonizadores externos y de diversos intereses comerciales, y en el proceso descubrieron que la lucha por los derechos a la tierra no podía desvincularse de su sobrevivencia como un pueblo étnicamente distintivo, con sus propias tradiciones e identidad cultural. También descubrieron, como lo han hecho tantos pueblos oprimidos a lo largo de la historia, que sólo juntando fuerzas y uniendo esfuerzos podrían lograr su propósito. Aunque estuvo motivada por consideraciones económicas y sociales (la preservación del territorio ancestral, el acceso a los recursos productivos), la lucha de los shuar no puede ser descrita simplemente como una lucha de clases, en contraste con los conflictos agrarios entre campesinos y terratenientes que ocurrieron más o menos al mismo tiempo en el altiplano andino. Puesto que los shuar y otros pueblos indígenas de las tierras bajas no se insertaban claramente en una estructura de clases agraria, su organización adquirió mayormente un carácter más comunal y étnico que los movimientos más clasistas de los campesinos indígenas en otras partes de América Latina (Salazar, 1981; Descola, 1988; Ibarra, 1987).

Organizaciones similares a las de los shuar surgieron durante los años setenta en varios otros países, y consolidaron sus actividades durante los años ochenta.

ta. Pronto lograron romper el cerco de las actividades comunales a las que con frecuencia los limitaban los proyectos estatales de desarrollo. Si bien los programas de desarrollo de la comunidad, algunos financiados por agencias multilaterales y organizaciones no gubernamentales, lograron generar la creciente participación de la población local, pronto resultó obvio para las elites indígenas emergentes que la actividad a nivel local era muy limitada desde el punto de vista político. Como los shuar, lograron construir una identidad indígena transcomunitaria, incorporando un número creciente de comunidades locales y haciendo de la identidad étnica un vínculo unificador y un agente movilizador. Así surgieron algunas organizaciones étnicas en el escenario político, cuyos líderes hablarían en nombre del grupo étnico como tal en vez de hablar solamente a nombre de tal o cual comunidad rural. Muy pronto, a este nivel de organización siguieron las asociaciones regionales, que incluían a varios grupos étnicos, tales como la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana (CONFENIAE), la Asociación Indígena de la Selva Peruana (AIDSESP), el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC) en Colombia, la Confederación Indígena del Oriente Boliviano (CIDOB), y muchas más. Todas ellas organizaron congresos, publicaron manifiestos y declaraciones, dirigieron peticiones a los gobiernos estatales y nacionales así como a la comunidad internacional, y con frecuencia organizaron acciones militantes —como marchas de protesta, manifestaciones, plantones, ocupaciones de tierras, resistencia activa— o bien iniciaron procesos legales y cabildearon a las legislaturas y a los funcionarios públicos para alcanzar sus diversos objetivos.

Una forma de organización más reciente es la confederación indígena a nivel nacional. Una vez más, la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) estuvo en la vanguardia de la actividad política cuando organizó dos masivos levantamientos indígenas pacíficos en Ecuador en 1990 y en 1993, que prácticamente paralizaron al país y obligaron al gobierno nacional a negociar con los pueblos indígenas sobre cuestiones agrarias y otros problemas. La Unión Nacional de Indios del Brasil (UNI), que congrega a numerosas tribus amazónicas, fue muy activa en las discusiones políticas sobre la nueva Constitución brasileña en 1988, igual que lo fue la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) en 1991 (Guerrero, 1993).

Las organizaciones indígenas también se han extendido más allá de sus fronteras nacionales al

involucrarse en actividades internacionales. En América Central y en América del Sur, los activistas indígenas han tratado, con éxito diverso, de establecer organizaciones regionales de carácter transnacional. A partir de la segunda mitad de los años ochenta, han tenido lugar diversas reuniones internacionales de índole regional y continental en torno a las actividades conmemorativas del Encuentro de Dos Mundos (o más bien, de los 500 años de resistencia indígena y popular), y al Año Internacional de las Poblaciones Indígenas (1993) y el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas (que comenzó en 1995), ambos proclamados por las Naciones Unidas. Representantes indígenas de América Latina han participado asimismo activamente en las discusiones del Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas, en el cual se ha venido preparando un proyecto de declaración sobre los derechos de las poblaciones indígenas para la consideración de la Asamblea General, y también tomaron parte en los debates previos a la adopción del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales por la Organización Internacional del Trabajo. Representantes indígenas también forman parte de los órganos directivos del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe, creado por la II Conferencia Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Madrid, julio de 1992), y participan en las consultas que realiza actualmente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de los Estados Americanos, acerca de un futuro instrumento jurídico interamericano sobre derechos indígenas.

Con estas actividades internacionales los representantes indígenas de América Latina han tomado contacto con representantes de otras partes del mundo, y han podido familiarizarse con el derecho internacional y los mecanismos y procedimientos de protección de los derechos humanos en el sistema internacional; esta relación a la vez promueve su causa y les ayuda a mejorar su capacidad de negociación política en sus propios países (Brysk, 1994).

Un análisis cuidadoso de las declaraciones, resoluciones y proclamaciones emanadas de estas distintas organizaciones y congresos (que queda fuera del alcance de este ensayo), nos mostraría una progresión de ideas y una secuencia de temas de preocupación de sus miembros a lo largo de los años. En los primeros años, los manifiestos indígenas recordaban al público en general la subordinación histórica de sus pueblos y su pobreza secular, y reclamaban a los gobiernos al-

gún tipo de retribución y justicia históricas. Al mismo tiempo, en muchos de estos documentos se idealizaba el pasado indígena precolonial, descrito a veces como una especie de Edad de Oro, un período sin explotación, discriminación o conflictos, a la vez que se describía a las culturas indígenas precolombinas como moralmente superiores a la llamada civilización occidental.

En años posteriores, las demandas planteadas por las organizaciones indígenas se han enfocado más a problemas específicos como el acceso a la tierra, el crédito agrícola, la educación, la salud, la cooperación técnica, las inversiones en infraestructura, etc., de cuya solución se hace responsables a los gobiernos. Más recientemente, a las demandas socioeconómicas concretas se han agregado llamados a la autonomía y la autodeterminación. La identidad étnica se ha vuelto un punto nodal de muchas de estas organizaciones; la preocupación por el medio ambiente es un tema de primordial importancia, especialmente en el caso de las tierras bajas amazónicas, y cada vez con mayor frecuencia se oyen reclamos de cambios en la legislación y el cumplimiento de instrumentos jurídicos internacionales recientes, como el Convenio 169 de la OIT y

el proyecto de declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos indígenas (Stavenhagen, 1988).

Las organizaciones indígenas no solamente realizan reuniones y difunden sus programas e ideas; también negocian con las autoridades públicas, mandan representantes a conferencias internacionales, y con frecuencia reciben ayuda financiera de agencias internacionales para fines específicos. ¿Quiénes representan a estas organizaciones y cuán representativos son de la población indígena? Este tema lo plantean con frecuencia los gobiernos cuando desean cuestionar la "autenticidad" de la representación indígena en los niveles nacional e internacional, o bien se discute entre facciones y grupos rivales que compiten por el reconocimiento oficial o el acceso a recursos. Es cierto que en numerosos casos las organizaciones indígenas existentes fueron estructuradas de arriba abajo, y están formadas por élites intelectuales indígenas que carecen de una auténtica base "popular", pero cada vez más tales organizaciones indígenas se están construyendo de abajo arriba, a través de un penoso proceso de movilización y organización, mediante el cual surge un nuevo liderazgo con bases populares y que expresa las auténticas preocupaciones de sus afiliados.

IV

El liderazgo indígena

El tema de la representación seguirá siendo planteado sin duda durante algún tiempo. El liderazgo tradicional a nivel de comunidad lo ejerce generalmente una generación más vieja de autoridades locales quienes, a pesar de estar inmersos en la cultura de su grupo, no siempre están bien preparados para enfrentar los retos de las organizaciones "modernas" y las negociaciones políticas. Estas autoridades tradicionales están siendo desplazadas paulatinamente por una generación joven de activistas indígenas, muchos de ellos profesionales que han vivido y han calibrado sus habilidades en un ambiente no indígena. Si bien pueden surgir tensiones entre estas dos generaciones, sus papeles son a veces complementarios: las autoridades tradicionales de ancianos se ocupan de los asuntos de la comunidad, mientras que los líderes más jóvenes se dedican a construir organizaciones y alianzas y a tratar con el mundo exterior.

A medida que más y más jóvenes indígenas pasan por el sistema educativo formal y logran obtener

posiciones profesionales como agrónomos, maestros, médicos, abogados, etc., ha ido surgiendo una élite intelectual indígena en varios países latinoamericanos, que se está transformando en la fibra vital de las nuevas organizaciones. Los intelectuales indígenas están involucrados activamente en desarrollar el "nuevo discurso indígena" que otorga a estas organizaciones sus identidades distintivas. No solamente se ocupan de formular la agenda política de sus movimientos, también redescubren sus raíces históricas, se preocupan por la lengua, la cultura y la cosmología, y participan activamente en "inventar tradiciones" y construir nuevas "comunidades imaginarias". Y a medida que la nueva *intelligentsia* indígena participa en redes nacionales e internacionales y logra difundir su mensaje hacia otros sectores de la población, y a medida que es capaz de movilizar recursos y obtener cierta cantidad de "bienes colectivos" (recursos materiales y políticos, reconocimiento público y legal, etc.), los intelectuales indígenas se han ido transformando en vínculos indispen-

sables en el proceso de organización y movilización. Por otra parte, el liderazgo indígena también logra obtener apoyo de sus bases populares, de los activistas locales que luchan contra las violaciones de los derechos humanos, o por los derechos a la tierra, o por el medio ambiente, temas en que con frecuencia las mujeres indígenas son especialmente activas. A veces parece haber alguna tensión entre los activistas locales y los intelectuales, porque los primeros se preocupan de asuntos más inmediatos y buscan soluciones concretas, mientras que los segundos se involucran más en la consolidación de las instituciones a mediano y largo plazo. Además, mientras que los intelectuales indígenas contribuyen al desarrollo de una ideología

y una *Weltanschauung* "indigenista", y también se ven a veces envueltos en discusiones con diversas tendencias ideológicas en América Latina (nacionalismo, marxismo, teología de la liberación, democracia cristiana, protestantismo evangélico), los activistas locales no tienen mucha paciencia con estos debates intelectuales y se interesan más en la negociación de soluciones a problemas específicos con el poder existente en vez de perseguir la pureza o la coherencia ideológicas. Estos diversos enfoques, así como otros factores, han conducido a no pocas disputas sobre asuntos organizativos, estrategia y tácticas que a veces dan la impresión de un movimiento indígena muy fragmentado y faccionalizado.

V

Las alianzas

Como la mayoría de las comunidades indígenas en América Latina consisten en sociedades campesinas rurales, las demandas indígenas tienen mucho en común con las preocupaciones de todos los campesinos acerca del derecho al agua y la tierra, la cuestión de la reforma agraria, el crédito agrícola, la asistencia técnica, el acceso a los mercados, los precios y los subsidios agrícolas, etc. Estas han sido cuestiones particularmente urgentes en el altiplano andino, como en otras partes, desde los años sesenta, cuando surgieron numerosos movimientos campesinos militantes en América Latina. Además, si bien las organizaciones indígenas están conscientes de su identidad y su independencia, también saben que su impacto y alcance serán limitados si se aíslan de otros movimientos sociales. Por lo tanto, han tenido que enfrentar dos tipos de problemas interrelacionados: el papel de los movimientos indígenas en el marco de los conflictos y de la articulación de intereses en la sociedad nacional, y el tema crucial de la construcción de alianzas estratégicas con otras organizaciones.

Sobre el primer punto, no me referiré a los añejos debates, comunes en el siglo diecinueve y a principios del veinte, sobre la supuesta inferioridad de las "razas" indígenas en América Latina, ni al objetivo de las élites nacionales de eliminar a los indígenas "bárbaros" que hacían peligrar la sobrevivencia de la civilización. Más bien, el debate en las décadas más recientes se ha centrado en dos conceptualizaciones alternativas. Por una parte, la idea de que las culturas indígenas no estaban integradas a la cultura nacional y que la integración nacional requería de la rápida incorporación de los indígenas, significaba la desaparición de ellos como tales. A las organizaciones indígenas, este modelo les plantea las opciones de aceptar las políticas asimilacionistas del Estado, negociando sus términos; de rechazarlas totalmente, o bien de presentar otras alternativas posibles. Cada una de estas tres posturas ha sido asumida en algún momento por alguna de las organizaciones indígenas.

VI

Etnia y clase

Por otra parte, a partir de los años treinta se ha debatido largamente si los pueblos indígenas deben ser

considerados como una instancia de una clase social subordinada y explotada (campesinado de subsistencia,

trabajadores agrícolas), o como pueblos oprimidos culturalmente diferenciados (nacionalidades) que de hecho también pueden diferenciarse internamente en lo social y lo económico. Este es el debate sobre etnia o clase que se ha escuchado frecuentemente en las aulas académicas y que tiene diversas connotaciones para los objetivos y las estrategias de los movimientos indígenas y de otros movimientos sociales.

Si se ha de considerar a las poblaciones indígenas simplemente como un segmento del campesinado explotado, entonces la solución a sus problemas se podrá encontrar en la lucha y la organización de clase (sindicatos campesinos, reforma agraria); desde este ángulo, el énfasis en la identidad étnica diluiría la conciencia de clase y sus correspondientes actitudes políticas.

Pero si se considera la identidad indígena como fundamental, entonces los asuntos vinculados a la situación de clase resultarán secundarios.

Tal parecería que en años recientes las organizaciones indígenas han optado en su mayoría por la segunda de estas posiciones. Sin negar o ignorar los asuntos de clase, han enfatizado la identidad étnica y los aspectos "étnico-nacionales" de sus luchas, lo que también les ha producido cierta prominencia tanto en casa como en el extranjero. Una de las razones que las ha llevado a adoptar esta posición es el enfoque bastante prejuiciado que los partidos políticos tradicionales de izquierda han adoptado en América Latina con respecto a la "cuestión indígena". Durante muchos años ellos promovieron una postura "clasista" clásica frente a los conflictos sociales, enajenando así a muchos aliados potenciales indígenas que no veían reflejadas sus propias preocupaciones en el discurso marxista de muchos de estos partidos políticos. Se pueden ver ejemplos de estas tensiones en el conflicto entre los sandinistas y los miskitos en Nicaragua durante los años ochenta, y en la evolución de la ideología y la guerra revolucionarias en Guatemala durante treinta años (Díaz-Polanco, 1985; Arias, 1990; Le Bot, 1995).

El debate sobre clase versus etnia también tiene implicaciones más amplias en cuanto a estrategia y tácticas políticas, porque tiene que ver con la posibilidad de que los movimientos indígenas hagan alianzas con otras organizaciones sociales y políticas. Desde el inicio de su proceso de organización y movilización, los activistas indígenas se dieron cuenta de que para lograr sus objetivos de más envergadura, y para evitar el encapsulamiento, tendrían que buscar alianzas con

otros sectores de la sociedad, particularmente con los sindicatos de trabajadores, las organizaciones campesinas, los estudiantes, los intelectuales urbanos. También con instituciones establecidas, como la Iglesia católica (o cuando menos con algunas de sus tendencias actuales, como los promotores de la teología de la liberación), y en ciertas circunstancias, con algunos partidos políticos.

Algunas organizaciones indígenas tuvieron sus inicios como filiales de algún partido político. En México, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) trató de organizar y controlar algunas organizaciones indígenas en los años setenta; en Bolivia los diversos partidos políticos tenían, y algunos todavía tienen, filiales indígenas; un partido claramente indígena, el katarismo (Movimiento Indígena Tupac Katari), compitió abiertamente por el poder político, y su antiguo candidato presidencial, el indígena aymara Víctor Hugo Cárdenas, fue entre 1993 y 1997 vicepresidente de Bolivia en un gobierno de coalición. Por lo común, sin embargo, las organizaciones indígenas han evitado afiliarse a algún partido político (no así sus miembros individuales), y sus líderes generalmente rechazan los ofrecimientos que les hacen los partidos políticos para incorporarlos o cooptarlos a las estructuras partidarias establecidas (Albó, 1994).

Sin embargo, los líderes indígenas se han dado cuenta de la necesidad de establecer alianzas tácticas con otras organizaciones sociales, particularmente cuando se comparten los objetivos de la lucha social, como por ejemplo en la defensa de los derechos humanos bajo regímenes represivos (como sucesivas dictaduras militares en Guatemala). El problema de las alianzas se ha planteado públicamente en algunos congresos internacionales a los que asisten organizaciones indígenas. Los participantes sostienen que la movilización popular amplia tendrá mayor impacto político que acciones aisladas llevadas a cabo por grupos más pequeños y fragmentados. Por otra parte, los líderes indígenas afirman que sus intereses específicos (la identidad étnica, el reconocimiento de los derechos históricos de los pueblos indígenas) se pierden fácilmente y quedan subordinados a las preocupaciones más generales de las organizaciones populares. Por lo común temen (con alguna justificación) que las organizaciones indígenas lleguen a ser jugadores menores en un juego dominado por las organizaciones mestizas establecidas, y que corran el riesgo de ser manipuladas por los políticos mestizos más experimentados.

VII

El apoyo externo

Las organizaciones indígenas no habrían llegado hasta donde han llegado en estos años sin apoyos externos. De hecho, numerosas organizaciones se iniciaron con ayuda de agentes externos, que aún mantienen en algunos casos su ascendencia sobre ellas. Las misiones católicas y protestantes ayudaron a algunas de las asociaciones indígenas amazónicas a organizarse en los años sesenta y setenta. También han contribuido a organizar el movimiento indígena, en diversos momen-

tos, los maestros, los agrónomos en servicio gubernamental, los antropólogos de instituciones académicas, los trabajadores de la salud y otros profesionales no indígenas, así como activistas de diferentes tipos de grupos políticos. Muchas de estas organizaciones ahora reciben ayuda financiera o subsidios de numerosos organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de diversos tipos que se han establecido en América Latina.

VIII

Perspectivas del movimiento indígena

El surgimiento del movimiento indígena, ¿es un fenómeno temporal o es un hecho permanente que representa algún cambio profundo en las sociedades latinoamericanas? Sólo el tiempo lo dirá, pero por ahora está claro, al menos para quien esto escribe, que el movimiento indígena expresa fuerzas sociales fundamentales que subyacen algunas de las transformaciones que han estado ocurriendo en el continente durante el último tercio de este siglo.

Hay varios factores que pueden dar razón del surgimiento de la conciencia indígena y de estos nuevos movimientos sociales en la escena pública. En primer lugar, cabe mencionar el desencanto generalizado ante el fracaso de las políticas desarrollistas tradicionales que fueron aplicadas asiduamente por los gobiernos nacionales y las organizaciones multilaterales desde el fin de la segunda guerra mundial. El "desarrollo económico" era la expresión mágica, utilizada por generaciones de planificadores oficiales y académicos, que traería mejores niveles de vida y mayores ingresos a los pobres, los marginalizados, las poblaciones atrasadas de América Latina. Esto no sucedió así, como lo ha demostrado la "década perdida" de los ochenta. Las poblaciones indígenas fueron efectivamente incorporadas al sector moderno de la economía a través de los mecanismos del mercado, las migraciones de trabajadores, la ampliación de la infraestructura de comunicaciones y transportes, pero vieron que los beneficios del crecimiento iban a dar, como siempre, a las

elites. Salvo con algunos proyectos experimentales, los pueblos indígenas vieron deteriorarse su situación durante este período, al ir perdiendo su autonomía y sus medios de subsistencia y volverse más y más dependientes del capitalismo de mercado.

En este proceso de desarrollo desigual, las poblaciones indígenas fueron en todas partes víctimas más que beneficiarios, las poblaciones más vulnerables y frágiles atrapadas en la vorágine de cambios económicos y sociales acelerados e inestables. Este hecho no pasó inadvertido a la *intelligentsia* indígena emergente, la que pronto se volvió escéptica de las proyecciones económicas optimistas, las promesas de sus gobiernos y las predicciones acerca de su acceso inminente al progreso y la civilización. Así como habían sido grandes las esperanzas, también fue grande la desilusión (Davis, 1977).

Otro factor vinculado al anterior fue la conciencia cada vez mayor de los intelectuales indígenas emergentes de que el Estado-nación moderno que la elite mestiza había venido construyendo con tanto ahínco desde el siglo diecinueve tenía fallas de origen. En vez de ser un Estado incluyente, resultó ser excluyente: las culturas indígenas eran negadas, los indios eran víctimas de racismo y discriminación abiertos o sutiles; los pueblos indígenas (aun cuando constituían mayorías demográficas, como en Bolivia y Guatemala, y en numerosas regiones subnacionales en los de-

más países), estaban excluidos del bienestar económico, de la igualdad social, de los procesos de toma de decisiones políticas y del acceso a la justicia en el sistema legal. Los indios no podían reconocerse en el modelo prevaleciente de Estado "nacional", tal como fue construido por las elites mestizas y blancas de la clase dominante. (Mientras que los mestizos llegaron al poder en países como México, las jerarquías tradicionales racial-culturales dominadas por los descendientes criollos de los colonizadores españoles o de otros europeos prevalecieron hasta bien entrado el siglo veinte en los demás países).

Las raíces indígenas de América Latina fueron consideradas durante mucho tiempo como un lastre por las elites europeas, y las políticas indigenistas asimilacionistas de los gobiernos indicaban claramente que las culturas indígenas no tenían futuro en el Estado-nación moderno. A pesar de haber recibido el derecho formal de ciudadanía en la mayoría de los países latinoamericanos, los pueblos indígenas han sido tratados frecuentemente como ciudadanos de segunda clase, cuando no se les ha denegado simplemente este derecho (en algunos países fueron tratados como menores de edad, tutelados por el Estado, discapacitados legalmente). La democracia representativa, la participación política institucional, la igualdad ante la ley, el debido proceso, el respeto de sus lenguas, culturas, religiones y tradiciones, así como la dignidad acordada por el resto de la sociedad nacional: todo esto no era para los indios. Muchos de ellos interiorizaban de hecho los estereotipos y los estigmas que les fueron impuestos por los sectores dominantes, y recurrían a la autonegación y la autodenigración con tal de ser aceptados por los

no indios. Otros desarrollaron una "cultura de la resistencia", volviéndose hacia adentro, evitando el contacto con el mundo exterior lo más posible (una reacción que en años recientes ha sido cada vez más difícil de mantener). Otros más, conscientes de que el modelo existente de Estado nacional les niega su identidad y su sobrevivencia como culturas viables, han comenzado a cuestionar la idea dominante de la nación, al proponer concepciones alternativas de Estado multicultural y poliétnico. Esta es una de las demandas que el nuevo movimiento indígena ha estado proponiendo en años recientes.

No hay duda de que el movimiento indígena se ha inspirado a su vez en las luchas anticoloniales de liberación de los años de posguerra. Los intelectuales indígenas se han identificado con los movimientos de liberación nacional, considerando con frecuencia que sus propias luchas también son anticoloniales, porque sus pueblos fueron víctimas de un colonialismo anterior que se transformó en colonialismo interno durante el período independiente. Al observar los logros de los movimientos anticoloniales y de liberación nacional, es probable que se preguntaran, "¿Y nosotros por qué no?". De hecho, en los numerosos manifiestos y proclamas indígenas, los pueblos indios de América Latina son presentados como víctimas del colonialismo, y su lucha como una resistencia anticolonial. Esto fue formulado y repetido de manera muy clara en numerosos foros nacionales e internacionales durante las conmemoraciones de los 500 años del Encuentro de Dos Mundos, celebración que estimuló aún más la constitución de organizaciones indígenas en el continente.

IX

Hacia una nueva visión

El surgimiento de las organizaciones indígenas también refleja la emergencia de una cosmovisión indígena o indianista, que todavía no constituye una ideología política estructurada y coherente, pero que contiene elementos de ella que la distinguen claramente de otras ideologías que permearon el pensamiento social durante muchas décadas. Tal parece que la emergente intelectualidad indígena rechazó las ideologías hegemónicas de la época porque éstas no enfrentaban los problemas de los pueblos indígenas y el Estado nacio-

nal en forma adecuada, y luego se dedicó a construir sus propios textos ideológicos.

Estrechamente vinculado a las ideas del desarrollo económico y de la construcción nacional está el concepto de modernización, que alguna vez fue promovido como un proceso social universalizante que a la larga abarcaría todas las formas tradicionales, atrasadas o premodernas de sociedad. Se consideraba que estas formas eran propias de las comunidades y las culturas indígenas, y que por lo tanto estaban destinadas

a desaparecer. Las políticas de modernización, promovidas como un remedio al subdesarrollo y la pobreza, fueron diseñadas para acelerar este proceso, considerado por muchos como inevitable y deseable. El paradigma de la modernización, aún mantenido en alto por los estadistas como sinónimo de progreso y por lo tanto moralmente legítimo, es considerado hoy en día por muchos activistas indígenas y sus simpatizantes como poco menos que etnocida. La ideología indianista emergente encuentra poco apoyo en este paradigma y a su vez no lo respalda. Por el contrario, en muchos casos rechaza explícitamente la modernización como objetivo viable para los pueblos indígenas. Esta tensión se expresa claramente en los conflictos en torno de los cambios ecológicos, particularmente en las regiones de selva tropical lluviosa. En estas regiones, la modernización se identifica con frecuencia con vastas transformaciones ecológicas que destruyen los recursos bióticos del bosque tropical, es decir, del *habitat* de numerosos grupos indígenas.

La teoría de la modernización (una de las modas intelectuales asociadas a la sociología del desarrollo) también planteaba la necesidad de profundos cambios en los valores culturales de las poblaciones "atrasadas" y "tradicionales". Diversas escuelas de "cientistas sociales aplicados" aplicaban sus conocimientos para decirles a las poblaciones indígenas del mundo que sus modos de vida estaban moralmente equivocados (el enfoque misionero) o que eran disfuncionales al mundo moderno (el enfoque tecnocrático). Los pueblos indígenas que aceptaban estos argumentos bien pronto se encontraban moralmente desposeídos, culturalmente empobrecidos y materialmente devastados. La ideología indígena (o indianista) actual cuestiona por ello el paradigma de la modernización como irrelevante en el mejor de los casos, y como potencialmente destructivo de los valores indígenas.

Durante décadas, entre los pueblos indígenas el enfoque de la modernización aplicado a los cambios sociales y culturales compitió con la visión del mundo del marxismo, no sólo como un mapa cognoscitivo del "mundo real" en el cual se encontraban los pueblos indígenas, sino también como una guía revolucionaria para la acción y la transformación histórica. Los grupos políticos marxistas, con sus diversas tendencias (comunista, trotskista, maoísta, castrista, etc.) tenían a veces sus plataformas "indigenistas" (cuando pensaban en los pueblos indígenas, lo que no sucedía con frecuencia). Generalmente esto significaba invitar a esos pueblos que se deshicieran de sus identidades indígenas para incorporarse a la lucha de clases como cam-

pesinos pobres y explotados. Pero algunas veces significaba rechazar llanamente a los pueblos indígenas como demasiado primitivos para comprender la lucha de clases, y concentrar su atención en la revolución entre las clases "avanzadas" de América Latina, en primer lugar el proletariado urbano. Se sostenía que una vez ganada la batalla, un gobierno revolucionario ilustrado llevaría el progreso a los indígenas atrasados.

Los intelectuales indígenas reconocían que la visión marxista ortodoxa del "problema indígena" no era muy distinta del enfoque de la "modernización" mencionado antes. Algunos de ellos rechazaron ambos enfoques por considerarlos productos del Occidente colonizador. El escepticismo indígena aumentó al ver que algunos grupos indígenas se encontraron literalmente entre el fuego cruzado de las guerrillas izquierdistas y los ejércitos represores bajo diversos gobiernos latinoamericanos (Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú) durante los años setenta y ochenta. En Nicaragua, se encontraron entre un gobierno revolucionario izquierdista y los *CONTRAS* organizados por los Estados Unidos (Vilas, 1992).

Así, la ideología indianista surgió como una alternativa al vacío ideológico (en cuanto a pueblos indígenas se refiere) de las principales filosofías políticas tanto liberales como marxistas. Si bien sería difícil hablar actualmente de una ideología indianista acabada, estructurada y coherente (de hecho, podría nunca darse), existe cierto número de temas e hilos conductores que persiste y reaparece en las diversas corrientes del "indianismo", tal como se expresa en los documentos de las organizaciones, grupos, seminarios, conferencias, talleres, revistas y periódicos indígenas. Estos temas, que suelen ir de la mano con demandas específicas planteadas principalmente a los gobiernos pero también a veces a la sociedad en su conjunto, pueden agruparse bajo cinco grandes rubros.

a) *Definición y status legal*

Mientras que los burócratas, los juristas y los antropólogos, así como alguno que otro misionero, se han complicado la vida en torno a la cuestión de quién es y quién no es indio (o qué constituye "lo indígena"), por lo que la definición y cuantificación de los pueblos indígenas en América Latina es una tarea ambigua, el derecho a la autodefinition es una de las demandas recurrentes de las organizaciones indígenas. Esto se ha transformado en una cuestión de identidad cultural y con frecuencia en un asunto de honor (independientemente de criterios tan "objetivos" como el uso de la lengua, el vestido, o la participación activa

en la vida de la comunidad). Más que una elección individual, muchas organizaciones reclaman el reconocimiento grupal y de la identidad colectiva. Mientras ser indígena era estar estigmatizado, la autoidentificación no ofrecía mayores incentivos; pero como están cambiando los tiempos, la autoidentificación indígena se ha vuelto un instrumento político en un espacio social disputado.

Puesto que las etiquetas sociales y culturales con frecuencia implican un *status* legal específico, y que la atribución del *status* legal ha sido típicamente una prerrogativa de los gobiernos, las organizaciones indígenas que reclaman el derecho de autodefinición (considerado ahora un derecho humano fundamental) también cuestionan la autoridad de los gobiernos para imponer este *status* unilateralmente (que es de hecho lo que ha ocurrido desde el principio). El movimiento indígena reclama un nuevo *status* para los pueblos indígenas en el marco de una sociedad democrática, reclamo que en los últimos años ha encontrado expresión en los cambios legislativos y constitucionales mencionados al inicio de este ensayo.

b) *Derecho a la tierra*

Aunque los derechos a la tierra —de los que deriva la cuestión agraria— ya no reciben mucha atención en la era de la globalización económica, son fundamentales para la sobrevivencia de los pueblos indígenas en América Latina, y constituyen una de sus demandas principales. La pérdida de sus tierras (esenciales para su modo de vida) ha sido una constante en la historia indígena de América Latina, y la lucha por la preservación o la restitución de sus derechos agrarios está en la base de muchos de los intentos recientes de los indígenas por organizarse. La tierra y sus diversos recursos (los bosques, el agua, los animales, incluso los minerales) se ven principalmente como bienes colectivos, comunales, aunque la noción de los derechos de propiedad individual ha penetrado entre los indígenas después de décadas de expansión capitalista. Ha habido luchas agrarias entre los mapuches de Chile, en el altiplano andino de Perú y Ecuador, y entre los mayas de Guatemala, y ellas se encuentran en la base de los conflictos sociales de México, incluido el levantamiento indígena de 1994 en Chiapas. La cuestión de la tierra no está aún resuelta para el campesinado indígena en América Latina, y su descuido por parte de los gobiernos —después de la ola de reformas agrarias durante los años sesenta como parte del programa de la Alianza para el Progreso— impone severas cargas a los pueblos indígenas.

Si bien los derechos agrarios en sentido estricto se refieren a los recursos productivos, los pueblos indígenas también reclaman con insistencia sus derechos territoriales, es decir, el reconocimiento y la delimitación legal de territorios ancestrales ocupados en forma continua por un grupo indígena a lo largo del tiempo, y que generalmente representa el espacio geográfico necesario para la reproducción cultural y social del grupo. Los territorios indígenas han sufrido graves pérdidas como resultado de la colonización del exterior o de expropiaciones decretadas por los gobiernos, y hay consenso en que, sin su propio territorio, la sobrevivencia social y cultural de los pueblos indígenas se ve seriamente amenazada.

c) *La identidad cultural*

El cambio cultural espontáneo y el proceso de aculturación, así como las políticas estatales de asimilación de los pueblos indígenas, se han considerado como etnocidas, es decir, que ponen en peligro la sobrevivencia de las culturas indígenas. A través de una cultura pasiva de resistencia, numerosos pueblos indígenas han logrado preservar elementos de su cultura y mantener su identidad étnica, la que se ha visto fortalecida en años recientes por el renacimiento cultural consciente fomentado por las elites indígenas y los militantes culturales. Así, por ejemplo, la cultura maya está siendo promovida activamente en Guatemala por numerosas organizaciones indígenas (además, en ambientes altamente represivos, la actividad propiamente cultural es algo menos peligrosa que una actividad abiertamente política). Las lenguas y tradiciones quechuas y aymaras son revividas en los países andinos, y en México una organización de escritores e intelectuales indígenas promueve las literaturas indígenas. Algunas veces estas actividades reciben apoyo gubernamental, pero generalmente dependen de sus propios recursos, tal vez con alguna ayuda de alguna organización no gubernamental simpatizante.

Desde el siglo diecinueve el castellano fue declarado lengua oficial y nacional de los Estados hispanoparlantes de América Latina, y las lenguas indígenas fueron calificadas en el mejor de los casos de dialectos, no merecedores de ser preservados. En consecuencia, la educación formal y privada (generalmente misionera) les impuso a los grupos indígenas la lengua del Estado, y con frecuencia prohibió incluso su uso en las instancias públicas (procedimientos legales, administración municipal, etc.). Con tal desventaja en el uso de sus propias lenguas, los derechos de los pueblos indígenas eran fácil y sistemáticamente vulnera-

dos. En años recientes, como resultado de las demandas indígenas y de la reevaluación de las políticas indigenistas por parte de maestros y científicos sociales, algunos gobiernos han aplicado programas de educación bilingüe en las regiones indígenas. Las organizaciones indígenas ahora reclaman servicios educativos en sus propios idiomas, programas de capacitación de maestros para su propia gente y contenidos curriculares que tomen en cuenta las culturas indígenas. En algunos Estados (por ejemplo, en Perú), las lenguas indígenas ahora son reconocidas como lenguas nacionales. En otros, en los asuntos administrativos y jurídicos de interés para los indígenas se debe permitir el uso de sus lenguas.

d) *Organización social y costumbre jurídica*

La vida comunitaria indígena, y por lo tanto la viabilidad de las culturas indígenas, depende de la vitalidad de la organización social del grupo y, en muchos casos, del uso activo de la costumbre jurídica local. Esto se ha transformado desde hace poco en una demanda importante de las organizaciones indígenas, ya que el no reconocimiento de la organización social y la costumbre jurídica locales por parte del sistema jurídico estatal y la administración pública también contribuye al debilitamiento y la desaparición potencial de las culturas indígenas.

Ningún Estado latinoamericano reconoce formalmente el pluralismo legal, pero siempre ha existido cierto grado de tolerancia para los "usos y costumbres" locales (en la época colonial un sistema jurídico especial para las "Repúblicas de Indios" fue establecido por la Corona). Muchas organizaciones indígenas ahora han planteado como objetivo el reconocimiento formal de la costumbre jurídica y de las formas tradicionales de autoridad local, de resolución de conflictos, prácticas relativas a la herencia y el patrimonio, patrones de uso de la tierra y los recursos comunales, etc. Aquí se están planteando demandas políticas que se expresan con frecuencia en el objetivo indígena de lograr un mayor grado de participación política.

e) *Participación política*

Las organizaciones indígenas ahora no sólo reclaman mayor representación política en las instituciones gubernamentales (consejos municipales, legislaturas estatales, congresos nacionales), sino que también tratan de obtener el derecho a la libre determinación (garantizado en el derecho internacional), que se expresa a través de la autonomía y el autogobierno local y regional. Muchos Estados todavía temen estas demandas, porque creen que serían un paso hacia la secesión

y la fragmentación del Estado nacional, pero las organizaciones indígenas generalmente insisten en que sólo piden autodeterminación interna y mayor participación en la política nacional, no como una minoría excluida, sino como los descendientes de los primeros habitantes del país, y por lo tanto "auténticos" representantes de la "nación".

Varios países, entre ellos Nicaragua, Panamá y Brasil, han adoptado sendos estatutos de autonomía para las regiones indígenas, y otros están contemplando hacerlo. Este es un tema que sin duda producirá numerosas controversias en el futuro.²

La evolución en el campo de los derechos indígenas a nivel internacional en años recientes ha tenido fuerte influencia en la posición y evolución de las organizaciones indígenas de América Latina, y puede haber influido también en la evolución de las posiciones de los gobiernos. El Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas ha venido preparando un proyecto de declaración de derechos indígenas desde 1982. Los gobiernos latinoamericanos al principio prestaban poca atención a estos trabajos, pero al pasar los años están mostrando un mayor interés. Al principio, la representación indígena latinoamericana fue escasa, pero en años recientes más y más organizaciones indígenas de la región han participado en los debates anuales del Grupo de Trabajo en Ginebra. La asistencia a estas reuniones da a muchos líderes indígenas la oportunidad de conocer el medio ambiente internacional, tener contacto con sus congéneres de otros países, y de esta manera fortalecer su propia labor organizativa nacional. Cualquiera que sea el resultado final del proyecto de declaración (puede ser que la Asamblea General de las Naciones Unidas lo apruebe con modificaciones), las organizaciones indígenas ya consideran sus diversos artículos (provisionales por cierto) como un punto de referencia necesario en su propio discurso político. Así sucede, por ejemplo, con la afirmación de que los pueblos indígenas, como todos los pueblos, tienen el derecho a la libre determinación.

Por otra parte, la representación indígena no fue muy numerosa en los debates previos a la adopción del Convenio 169 de la OIT en 1989. Los puntos de vista indígenas fueron expresados principalmente por los delegados obreros, quienes no siempre estaban muy bien enterados de estos asuntos. Ya que el Convenio

² Véase una formulación anterior de estos temas en Stavenhagen, 1992, pp. 63 a 118.

169 ha sido ratificado por cierto número de países latinoamericanos, las organizaciones indígenas se refieren a él con razón como uno de los instrumentos legales existentes que obligan a los gobiernos, y en consecuencia promueven activamente su ratificación en los países restantes.

A medida que exista un derecho internacional emergente de los derechos indígenas, las organizaciones indígenas en América Latina lo utilizarán tanto en lo jurídico como en lo político.

El discurso indígena se ubica en la intersección de los temas referentes a los derechos humanos, la

democracia, el desarrollo y el medio ambiente. Se ha vuelto más claro que las demandas indígenas preocupan no solamente a los pueblos indígenas sino que involucran a toda la sociedad nacional. Los pueblos indígenas no solamente reclaman más y mejor democracia, o la mejor aplicación de los mecanismos de defensa y protección de los derechos humanos, o una mayor participación en los supuestos beneficios de los programas de desarrollo. De hecho, lo que hacen es cuestionar y desafiar las premisas mismas sobre las cuales ha sido erigido el Estado-nación en América Latina desde hace casi dos siglos.

Bibliografía

- Albó, X. (1994): And from Kataristas to MNRistas? The surprising and bold alliance between Aymaras and neoliberals in Bolivia, D. Lee van Cott (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Arias, A. (1990): Changing indian identity: Guatemala's violent transition to modernity, C. A. Smith (ed.), *Guatemalan Indians and the State*, Austin, Texas University Press.
- Bonfil, G. y otros (1982): *América Latina: etnodesarrollo y etnocidio*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Brysk, A. (1994): Acting globally: Indian rights and international politics in Latin America, D. L. Van Cott (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1994): *Estudios sociodemográficos de pueblos indígenas*, LC/DEM/G.146, Santiago de Chile.
- Davis, S. (1977): *Victims of the Miracle. Development and the Indians of Brazil*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Descola, P. (1988): Etnicidad y desarrollo económico: el caso de la Federación de Centros Shuar, *Indianidad, etnocidio, indigenismo en América Latina*, México, D.F., Instituto Indigenista Interamericano (III)/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA).
- Díaz-Polanco, H. (1985): *La cuestión étnico-nacional*, México, D.F., Editorial Línea.
- González, M. L. (1994): How many indigenous people?, G. Psacharopoulos y H.A. Patrinos (eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Guerrero, A. 1993: De sujetos indios a ciudadanos étnicos: de la manifestación de 1961 al levantamiento indígena de 1990, *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP)/Instituto Francés de Estudios Andinos.
- Ibarra, A. (1987): *Los indígenas y el Estado en el Ecuador*, Quito, Ediciones Abya-Yala.
- Le Bot, Y. (1995): *La guerra en tierras mayas. Comunidad, violencia y modernidad en Guatemala (1970-1992)*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Psacharopoulos, G. y H. A. Patrinos (eds.) (1994): *Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis*. Washington, D.C., Banco Mundial.
- Salazar, E. (1981): La Federación Shuar y la frontera de la colonización, N. E. Whitten, Jr. (ed.), *Amazonia ecuatoriana. La otra cara del progreso*, Quito, Mundo Shuar.
- Stavenhagen, R. (1988): *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, D.F., El Colegio de México/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).
- _____ (1990): *The Ethnic Question: Development, Conflicts and Human Rights*. Tokio, Dependencia de Publicaciones de la Universidad de las Naciones Unidas.
- _____ (1992): La situación y los derechos de los pueblos indígenas de América, *América indígena*, vol. LII, N° 1-2, México, D.F., III, enero-junio.
- Villas, C. M. (1992): *Estado, clase y etnicidad: la Costa Atlántica de Nicaragua*, México, D.F., FCE.

El empleo rural no *agropecuario en el* Istmo Centroamericano

Jürgen Weller

*Unidad de Políticas
Macroeconómicas,
División de Desarrollo
Económico,
CEPAL*

En América Latina el empleo rural no agropecuario representa una proporción cada vez mayor del empleo rural. Se ha subrayado su potencial para dinamizar el desarrollo rural, pero también se lo ha analizado como foco de pobreza. En este artículo se considera el tamaño y la composición de este empleo en algunos países del Istmo Centroamericano y se examinan las condiciones en que las actividades no agropecuarias pueden contribuir al mejoramiento del empleo y de los ingresos rurales. Se plantea que el empleo rural no agropecuario es heterogéneo y que surgen diferentes tipos de empleo en respuesta a dinámicas varias. Si bien hay fuentes potenciales de empleo rural no agropecuario que no están vinculadas a la agricultura, en los países analizados son las características del sector agropecuario las que influyen de manera preponderante en la composición y las características de este empleo. La agricultura impacta tanto en la generación de empleo no agropecuario productivo como en el surgimiento de empleo de refugio, sobre todo mediante la demanda de bienes y servicios no agropecuarios y la expulsión de fuerza de trabajo excedentaria. Por lo tanto, para que las actividades rurales no agropecuarias hagan una contribución importante al desarrollo rural, se precisa una visión que integre los elementos agropecuarios y no agropecuarios del desarrollo rural.

I

Introducción

El análisis del empleo en los países del Tercer Mundo generalmente se concentra en el empleo urbano, por un lado, y el empleo agropecuario, por otro, y pasa por alto el empleo rural no agropecuario, de creciente importancia en muchos países. Sin embargo, recientemente se ha interpretado este tipo de empleo como una alternativa de bajo costo para la solución de los problemas del mercado de trabajo en estos países, especialmente frente a la reducción de las tasas de crecimiento del empleo urbano productivo desde el inicio de los años ochenta y las limitaciones existentes para un aumento significativo del empleo agropecuario.¹ Se ha argumentado que este empleo, además, puede estabilizar la agricultura campesina al proporcionar a la unidad familiar ingresos generados fuera de la finca, combatir la pobreza rural y frenar el flujo migratorio del campo a la ciudad.²

Como en otras zonas de África, Asia y América Latina, la importancia del empleo rural no agropecuario en la composición del empleo de Centroamérica creció en el transcurso de las últimas décadas. Según cálculos de la OIT, en un grupo de países centroamericanos y del Caribe el empleo rural no agropecuario en la fuerza de trabajo rural subió entre 1950 y 1980 de 11.3% a 24.3%, y su participación en el conjunto del empleo no agropecuario aumentó en el mismo lapso de 15.8% a 20.3% (OIT, 1983, p.17).

Sin embargo, estos datos, al igual que los efectos esperados que mencionamos anteriormente encubren una situación muy heterogénea, tanto respecto a las dinámicas que generan el empleo en cuestión, como respecto a sus características y los niveles de ingreso percibidos.

Las dos hipótesis principales que se utilizan para explicar la expansión del empleo rural no agropecuario (ERNA) son las siguientes:

i) El empleo rural no agropecuario es generado principalmente por la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios; su expansión, por lo tanto, sería determinada por el lado de la demanda y reflejaría un desenvolvimiento dinámico.

ii) El empleo rural no agropecuario es esencialmente un refugio para mano de obra excedentaria del sector campesino; su expansión, por lo tanto, sería determinada por el lado de la oferta y reflejaría una profundización de la pobreza.

Obviamente, estas dos hipótesis básicas sobre el comportamiento global del ERNA y las dinámicas que lo causan no son excluyentes, y es de suponer que en los países del Istmo Centroamericano están vigentes ambas tendencias y sus efectos sobre el empleo. Sin embargo, no está del todo claro cuál es el peso relativo de cada una de ellas (y posiblemente de otras), y en qué grado logran explicar el comportamiento global y la composición del empleo rural no agropecuario.

II

El empleo rural no agropecuario y el desarrollo rural integrado

□ Este artículo se basa en un trabajo más amplio, realizado para lo que fue el Punto Focal para América Central y Panamá del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), para la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), donde el autor se desempeñó como experto asociado y consultor para empleo rural (Weller, 1994).

¹ Como apunta Singer (1992, p. 112), aunque hay lugar para acrecentar tanto la producción de alimentos como el empleo en la agricultura el potencial para absorber mano de obra por este medio es limitado. De ahí que se reconozca ampliamente que mucha de la expansión requerida en el empleo rural ha de ser no agrícola.

Las dos hipótesis citadas hacen hincapié en los vínculos del ERNA con el desempeño del sector agropecuario. En especial, la relación que plantea la primera hipótesis es resaltada por el concepto de los encadenamientos, con el cual se describen los efectos desiguales del

² Saith analiza los diferentes motivos del fuerte interés actual en actividades rurales no agropecuarias, haciendo referencia a los diferentes intereses institucionales y contextos teóricos (Saith, 1992).

crecimiento de ciertos sectores en el crecimiento de otros y se han deducido las estrategias de inversión correspondientes.³ Autores como Mellor y Hazell, entre otros, han puesto de relieve el efecto dinamizador de la expansión de la agricultura sobre los mercados de bienes y servicios rurales no agropecuarios, tomando en cuenta la demanda de bienes y servicios y los insumos del sector agrícola, así como la demanda de productos de consumo generada por mayores ingresos agropecuarios (Mellor, 1976; Haggblade, Hazell y Brown, 1989).

En este sentido, el desarrollo agropecuario daría paso a un desarrollo rural integrado.⁴ Estudios en países de Asia, por ejemplo, han encontrado un aumento del ERNA de 1% a 1.5% cuando la producción agropecuaria crece en 1%, y aumentos del ingreso en actividades rurales no agropecuarias de 0.80 dólares por cada dólar de ingreso agropecuario adicional (Hazell, 1987). En África los encadenamientos son menores: cada dólar de ingreso agropecuario genera 0.50 dólares de ingreso rural no agropecuario (Haggblade, Hazell y Brown, 1989).

Sin embargo, los aumentos de la producción y los ingresos agropecuarios pueden tener efectos muy diversos, según cuales sean los tipos de productores beneficiados, las pautas de consumo prevalecientes, las características de los vínculos con los mercados urbanos y rurales de bienes y servicios no agropecuarios, los niveles absolutos de los ingresos agropecuarios y la distribución de los ingresos adicionales. Cuatro ejemplos pueden aclarar esta afirmación:

i) Un aumento de la producción agropecuaria puede intensificar sus encadenamientos hacia adelante y hacia atrás (por ejemplo, procesamiento e insumos) y aumentar la demanda de los bienes y servicios correspondientes; esto puede hacer factible que ellos se produzcan localmente, pero también puede abaratar su "importación" desde zonas urbanas, desplazando previas actividades rurales a pequeña escala (Orr, 1983, p. 38 y ss.)

ii) Según la ley de Engel, cuando aumentan los ingresos se reduce la proporción que se gasta en ali-

mentos y otros productos básicos; los agricultores más acomodados tienden a utilizar los ingresos adicionales principalmente para acceder a productos que no son de origen agropecuario o que son en mayor grado de origen urbano. Por lo tanto, los efectos sobre la economía rural serán reducidos allí donde la expansión agropecuaria se concentra en las unidades mayores, como ocurrió frecuentemente en la agricultura bimodal latinoamericana.⁵

iii) La expansión de la producción agropecuaria no tiene que coincidir con un aumento importante del empleo ni tiene que llevar a mayores salarios y así aumentar el poder de compra de la fuerza de trabajo agropecuaria, como mostraron las experiencias de la modernización polarizada del agro centroamericano durante los años de la posguerra (García-Huidobro, Haan, Hintermeister, Klein y Tokman, 1986). Por lo tanto, la expansión de la demanda de bienes de consumo quedó limitada, a pesar de la mayor generación de valor agregado.

iv) Un aumento de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios puede llevar a cambios tecnológicos sustitutivos de mano de obra (mecanización), con lo cual a pesar de los efectos dinamizadores de la expansión agropecuaria los efectos en el ERNA serían pequeños.

En resumen, no es posible deducir los efectos de un aumento de la producción y de los ingresos agropecuarios sobre el ERNA, basándose en los encadenamientos existentes; en general hay la posibilidad tanto de crear o expandir la producción de bienes y servicios rurales no agropecuarios y sustituir "importaciones", como de aumentar esas "importaciones". El carácter y el volumen de los efectos residuales dependerán de la situación concreta y no pueden ser generalizados.

Otro aspecto importante que surge al reforzarse los encadenamientos entre el sector agropecuario y el sector de bienes y servicios rurales no agropecuarios es la contribución al desarrollo regional integrado, por medio de la descentralización espontánea de las actividades secundarias y terciarias y la aparición de cen-

³ El padre del concepto es Hirschman. (Véase Hirschman, 1961 y 1977).

⁴ Entendido aquí como un proceso que aumenta la productividad y los ingresos rurales y atiende mejor a las necesidades básicas rurales por medio de una mayor integración de las diferentes actividades económicas rurales con una base social amplia.

⁵ Saith, 1992, p. 23. La misma tendencia regiría, sin embargo, si el nivel de desarrollo fuese mayor, en el caso de un incremento generalizado de los ingresos agropecuarios. Por lo tanto, en estos casos no es tanto la producción de bienes sino los servicios lo que se demanda en mayor grado. (Véase PNUD/Gobierno de los Países Bajos/OM/ONUDI, 1988, p. 29). El saldo puede volverse negativo si estas "importaciones" sustituyen una producción local existente.

tros funcionales rurales de diferente grado, desde pequeños poblados hasta centros urbanos pequeños integrados en la dinámica rural.⁶

Así, el desarrollo rural y el desarrollo regional, dos aspectos de los efectos de la integración de las actividades agropecuarias y no agropecuarias en las zonas rurales, están estrechamente vinculados, ya que los mismos factores que tienden a reducir los efectos de

la expansión agropecuaria en la producción de bienes y servicios rurales no agropecuarios y la generación de ERNA, también limitan la integración regional.⁷ Por otro lado, donde existe una estrecha integración de ambos sectores a nivel local y regional bajo favorables condiciones de marco, el sector no agropecuario puede retroalimentar al agropecuario, facilitándole bienes y servicios para aumentar su productividad e ingresos.

III

La medición del empleo rural no agropecuario

El siguiente análisis del empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano se basa en las informaciones de las encuestas de hogares de los países de la región a las que ha accedido el Banco de Datos sobre Mercado de Trabajo, Ingreso y Pobreza para América Central y Panamá de la OIT (anteriormente del Punto Focal del PREALC en Panamá), donde se ha realizado una tabulación especial de las encuestas.⁸ Muchas preguntas sobre la dinámica del empleo rural no agropecuario hubieran requerido el levantamiento de datos adicionales, lo que escapaba a los límites de este trabajo. Por lo tanto aquí sólo se plantean algunos temas relevantes para el análisis del empleo rural no agropecuario y se presenta la información que entregan al respecto las encuestas de hogares. Para el análisis comparativo se dispuso de datos de Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá.

La utilización de los datos de las encuestas condiciona algunas de las definiciones básicas del estudio y con ello crea algunos problemas metodológicos. Generalmente las direcciones o institutos de estadística definen los lugares urbanos partiendo de su posición en la jerarquía administrativa, del número de habitantes y/o de las características de la infraestructura,

y definen las zonas rurales de manera residual. Las definiciones empleadas en los países de la región difieren ligeramente.⁹

El principal problema de medición es la necesidad de calcular el empleo rural no agropecuario a partir del lugar en que vive la persona ocupada, y no del lugar en que trabaja, debido a que las encuestas no captan esta última información. Como, por lo tanto, no se puede identificar a las personas que se movilizan diariamente de su lugar de vivienda rural a un lugar de trabajo urbano, se tiende a sobreestimar el empleo rural no agropecuario.

Por otro lado, como una proporción apreciable de los ocupados agropecuarios tiene su lugar de vivienda

⁶ "En muchos países, los poblados pequeños y los centros de comercialización están experimentando tasas de crecimiento demográfico muy superiores a las de los complejos urbanos de dimensiones mayores (aunque el punto de partida de esas tasas sea inferior). Esas tendencias indican el surgimiento espontáneo de 'polos de crecimiento' que pueden desempeñar una función importante en el desarrollo regional integrado" (OIT, 1983, p. 22).

⁷ En un análisis comparativo de tres regiones rurales costarricenses, se encontró que los mayores niveles de integración regional coincidieron con una estructura agropecuaria más homogénea (Altenburg, Hein y Weller, 1990, pp. 209-274).

⁸ De acuerdo con la situación en el momento de la elaboración del trabajo, se citará la fuente como PREALC-Panamá.

⁹ Las definiciones de las zonas urbanas son las siguientes: *Costa Rica*: "... los centros administrativos de los cantones del país, o sea, parte o todo el distrito primero, además de otras áreas adyacentes. Estas áreas fueron demarcadas a priori con criterio físico y funcional, tomando en cuenta elementos tangibles tales como cuadrantes, calles, aceras, luz eléctrica, servicios urbanos, etc." (DCEC, 1987). *Guatemala*: "Todos los centros poblados con categoría de ciudad, villa y pueblo que son cabeceras municipales comprende lo que es área urbana ..." (INE, 1989). *Honduras*: "... cabeceras municipales ... y otros lugares que sin ser cabeceras municipales se consideran como urbanas, tales como los centros poblados con 2 000 y más habitantes y que tengan los servicios de agua por cañería, vías de acceso, escuela primaria completa (6 grados) y servicio de correo o telecomunicaciones y por lo menos uno de los siguientes servicios: luz eléctrica, alcantarillado o centro de salud" (Dirección General de Estadística y Censos, 1990). *Panamá*: "las localidades de 1 500 habitantes y más que reúnen las siguientes características: servicios de luz eléctrica, acueducto público, sistema de alcantarillado y calles pavimentadas. Dichas localidades deben contar, además, con facilidades para la asistencia a colegios secundarios, establecimientos comerciales, centros sociales y recreativos y aceras. Las características señaladas pueden corresponder a toda la localidad o a parte de ella" (DEC, 1980). A pesar de que las definiciones aplicadas no coinciden plenamente entre los países, son bastante parecidas, por lo que es probable que las diferencias no influyan mucho en el análisis. En Klein (1992, anexo) se encuentran las definiciones correspondientes a otros países latinoamericanos.

en zonas urbanas (un 10% del empleo agropecuario en los países centroamericanos), también puede darse una movilización diaria desde zonas urbanas hacia ocupaciones en actividades rurales no agropecuarias (ORT, 1988, p. 57).

A pesar de que estos y otros problemas de medición dificultan el estudio del empleo rural no agropecuario,¹⁰ el análisis comparativo permite llegar a conclusiones importantes respecto a sus características y dinámicas.

IV

Volumen y características del empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano

1. Elementos para interpretar las características del empleo rural no agropecuario

El cuadro 1 muestra que el empleo rural no agropecuario tiene una participación significativa en el mercado de trabajo de los cuatro países en estudio: en ellos entre una sexta y una cuarta parte del empleo total se ubica en este segmento; el porcentaje es claramente mayor en Costa Rica, mientras que no hay diferencias muy grandes entre los demás.

La importancia del ERNA en el empleo rural, como es lógico, es muy grande en los países con una tasa de empleo agropecuario baja. En Costa Rica y Panamá, donde menos de 30% de los ocupados se desempeñan en la agricultura, el ERNA ha alcanzado tasas impresionantes, de 50% y 40% del empleo rural, respectivamente. Sin embargo, también en Guatemala y Honduras, con aproximadamente un 30%, el ERNA tiene gran significación en el mercado de trabajo rural.

La participación del ERNA en el conjunto del empleo no agropecuario registra una mayor homogeneidad; representa entre una cuarta y una tercera parte del empleo no agropecuario total. Los menores porcentajes corresponden a Panamá y Costa Rica. La causa reside aparentemente en los mayores niveles de urbanización. En el proceso de diferenciación entre las actividades agropecuarias y no agropecuarias, entre estas últimas prevalecen en una primera fase las vinculadas con el sector agropecuario y ubicadas en las zonas rurales; en fases posteriores se concentran crecientemente en ramas desvinculadas del agro y localizadas en las áreas urbanas. Por lo tanto, el ERNA puede seguir creciendo en relación al empleo rural, pero se estanca o decrece en relación al empleo no agropecuario en su conjunto.

Analizando el ERNA desde otra perspectiva, vemos que existe un gran número de dinámicas, no excluyentes entre sí, que influyen en la oferta y la demanda de mano de obra en actividades rurales no agropecuarias.

Al examinar la generación de ERNA según su vinculación con la agricultura, que sigue siendo la rama de actividad más importante en las zonas rurales del Istmo Centroamericano, se observa que algunas actividades rurales no agropecuarias, y la demanda de mano de obra para ellas, dependen directamente del desenvolvimiento de la agricultura, mientras otras son relativa o totalmente independientes de la situación en esta rama.

CUADRO 1

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: Volumen e importancia relativa del empleo rural no agropecuario (ERNA), hacia 1990 (Porcentajes)

	Costa Rica (1989)	Guatemala (1989)	Honduras (1990)	Panamá (1989)
ERNA (total)	239 372	487 535	258 701	127 583
ERNA/empleo total	24.3	17.2	17.4	18.6
ERNA/empleo rural	50.2	28.1	30.8	40.8
ERNA/empleo no agropecuario	32.9	34.2	30.8	26.4
Empleo agropecuario/empleo total	26.2	49.9	43.3	29.6

Fuente: PREALC-Panamá, Banco de datos con base en las encuestas nacionales realizadas y procesadas por las instituciones nacionales de estadística.

¹⁰ En Saith (1992, pp. 13 y ss) y Weller (1994, pp. 21-24) se analizan con más detalle los problemas de medición y posibles alternativas.

En cuanto a la generación de ERNA originada en el mercado de bienes y servicios rurales no agropecuarios, se verifica que aunque la producción de estos bienes y servicios obviamente genera demanda de mano de obra, hay factores externos a ese mercado que igualmente influyen en el ERNA, ya sea por el lado de otro tipo de demanda, o por el lado de la oferta.

En el cuadro 2 se presenta lo que llamaremos cinco dinámicas de la generación de oferta o demanda en el mercado de trabajo rural no agropecuario, caracterizadas por diferentes relaciones con los factores que hemos mencionado.

La dinámica A abarca las actividades económicas que se vinculan directamente a la agricultura, ya sea facilitando bienes y servicios que sirven como insumos de producción (transporte y comercio de insumos, equipo y maquinaria, servicios crediticios, de reparación, veterinarios, etc.), o bien procesando, comercializando y transportando los productos agropecuarios. Estos dos tipos de actividades económicas representan los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante, respectivamente. La generación de empleo como consecuencia de esta dinámica depende estrechamente del comportamiento del sector agropecuario, dado que los cambios en su demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios son canalizados directamente por el mercado hacia las actividades correspondientes (Klein, 1992, p. 7).

La dinámica B genera ERNA a través de la demanda originada por el consumo de la población rural, tanto en lo que toca a la producción rural de bienes y servicios de consumo como a la provisión de servicios auxiliares (transporte, comercio al por menor) para el con-

sumo de bienes provenientes de las zonas urbanas. El vínculo con el agro se debe a la preponderancia de la agricultura en las zonas rurales, por lo que la generación de ERNA en virtud de la dinámica B está fuertemente influida por la evolución de la actividad agrícola. Tanto la dinámica A como la B influyen en el mercado de trabajo rural no agropecuario por el lado de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios.

Igual que las dos anteriores, la dinámica C depende de la situación de la agricultura; pero ésta influye en la oferta laboral para las actividades rurales no agropecuarias a través de la mano de obra excedente de la agricultura que migra hacia las zonas urbanas o busca empleo no agropecuario en las zonas rurales, en parte sin salir de la unidad familiar. Es de suponer que esta mano de obra se concentra en el segmento del ERNA de menor calidad, al que denominamos el sector de refugio.¹¹

La dinámica D genera demanda de mano de obra en virtud de actividades no vinculadas a la agricultura, como la artesanía "típica", el turismo y recientemente la maquila trasladada a zonas rurales para aprovechar la diferencia salarial con las ciudades.¹² En todas estas actividades el ERNA depende en mayor grado del comportamiento del conjunto de la economía que del sector agropecuario.

Finalmente, la dinámica E no está directamente vinculada ni con los procesos en los mercados de bienes y servicios rurales no agropecuarios ni con el sector agropecuario. La generación de ERNA que impulsa se debe sobre todo al servicio público en zonas rurales (de educación, salud, seguridad y otros). La expansión del ERNA consiguiente en parte refleja las necesidades de las zonas rurales, pero esas necesidades no se canalizan como demanda en el mercado, de modo que tal expansión depende en gran parte de factores que no son específicamente rurales (como la situación presupuestaria).

El gráfico 1 resume estas dinámicas y muestra en qué segmentos del ERNA influyen de manera principal o secundaria.

Obviamente, estas dinámicas no se excluyen entre sí para componer el ERNA y sus características, sino que se influyen recíprocamente, como en los ejemplos siguientes:

CUADRO 2

Dinámicas que influyen en el empleo rural no agropecuario

	Dinámicas directamente vinculadas al agro	Dinámicas no directamente vinculadas al agro
Dinámicas originadas en el mercado de bienes y servicios rurales no agropecuarios	A: Encadenamientos con la agricultura B: Consumo final rural	D: Consumo final no rural, no vinculado a la agricultura
Dinámicas externas al mercado de bienes y servicios rurales no agropecuarios	C: Excedente de la fuerza de trabajo agropecuario	E: Servicios públicos

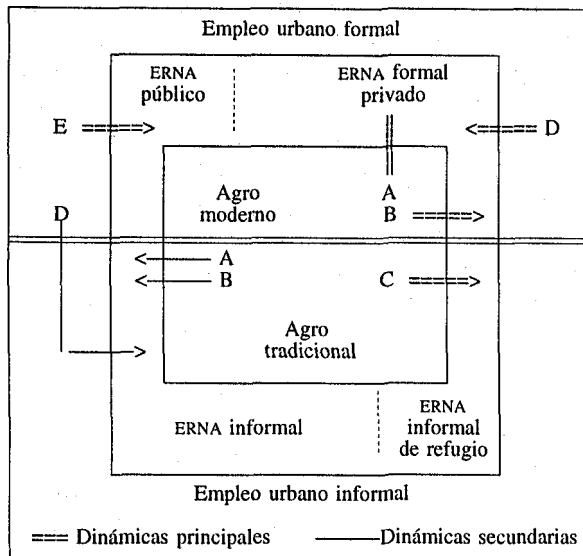
Fuente: Elaboración propia.

¹¹ Esto no significa que todos los miembros de hogares agropecuarios con ERNA estén concentrados en este sector de refugio.

¹² Klein, 1992, p. 11, cita ejemplos ecuatorianos y mexicanos de trabajo de maquila a domicilio.

GRAFICO I

Las dinámicas que influyen en el volumen y la composición del empleo rural no agropecuario (ERNA)



Fuente: Elaboración propia

i) Una expansión del ERNA basada en las dinámicas A, B, C y D genera mayores concentraciones de población y, por lo tanto, mayores necesidades de servicios de salud, educación y otros (dinámica E).

ii) La construcción de caminos y carreteras con fondos públicos tiende a incentivar el ERNA en virtud de las dinámicas A y D, al facilitar el acceso a nuevos mercados; por otro lado —y con creciente impacto— aumenta la competitividad de bienes “importados” (de zonas urbanas o del exterior) y facilita la transformación de las pautas de consumo hacia el consumo de bienes urbanos; esto limita el ERNA según la dinámica B, dado que se reduce la producción local de tales bienes.

Todas las dinámicas mencionadas tienden a elevar el empleo rural no agropecuario, por lo que se puede suponer una relación directa entre la vigencia de aquéllas y la magnitud del ERNA. Sin embargo, las condiciones del empleo que se genere (como el nivel de los ingresos y la incorporación según el género) variarán fuertemente según cuáles sean las que prevalezcan.

2. Las dinámicas en la formación del empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano

Para analizar el impacto de las diferentes dinámicas en el ERNA se establecerán, por un lado, indicadores que

reflejen el peso relativo de estas dinámicas (las variables independientes) en los diferentes países y se estimarán, por otro lado, los segmentos del ERNA (las variables dependientes) en los que se hacen sentir los principales efectos de tales dinámicas. Si ellas de hecho influyen de manera decisiva en el volumen y la composición del ERNA, debe mostrarse una relación directa entre el comportamiento de los indicadores de las variables independientes y de las variables dependientes.

A continuación se examinan los indicadores para las variables independientes y para las variables dependientes. Después se presentan las cifras correspondientes a los indicadores para las variables independientes en los cuatro países considerados y se deducen hipótesis sobre la composición del ERNA en estos países. Finalmente, estas hipótesis se contrastan con los datos recogidos por las encuestas de hogares.

La dinámica A y la dinámica B se basan en el comportamiento de la agricultura, tanto en sus encadenamientos de producción, como en los ingresos que genera, los cuales se transforman en demanda de bienes y servicios de consumo final. El peso de la demanda generada por estas dinámicas depende principalmente de la productividad media de la fuerza de trabajo agropecuaria. Esta refleja en gran medida la incorporación de bienes y servicios no agropecuarios (insumos, maquinaria, transporte), y representa a la vez el ingreso neto del conjunto de los agentes económicos del sector que en parte se transformará en demanda de bienes y servicios de consumo.

Si se utiliza la productividad media de la fuerza de trabajo agropecuaria como componente principal de un indicador para las dinámicas A y B, conviene complementarla, ya que el volumen de la generación de demanda obviamente depende no sólo de la productividad (el valor agregado per cápita) sino también del valor total que genera el sector agropecuario, reflejado en su participación en el PIB.

Para determinar el peso de la dinámica C, que se basa en el excedente de la fuerza de trabajo agropecuaria, se utilizará el porcentaje de la población económicamente activa agropecuaria con problemas de empleo (desempleados, subempleados visibles y subempleados invisibles). Como indicador del peso de la dinámica D, que demanda bienes y servicios rurales no agropecuarios que no estén vinculados al sector agropecuario, se empleará el PIB no agropecuario per cápita. El indicador para la dinámica E, que refleja el efecto de los servicios públicos, será el gasto del gobierno central como proporción del PIB.

Es de suponer que las diferentes dinámicas tienen efectos en diferentes segmentos del ERNA, según los encadenamientos existentes. Sin embargo, si pasamos a la construcción de los indicadores para las variables dependientes se observa que las dificultades de medición derivadas de las características de la base de datos mencionadas anteriormente son mucho más graves en este análisis detallado que en una evaluación del comportamiento global del ERNA.

Establecer el vínculo entre estas dinámicas y ciertas ramas de actividad a nivel de un dígito en la Clasificación Industrial Internacional Uniforme (CIIU) resulta imposible. A nivel de dos dígitos se pueden identificar algunas actividades vinculadas con la agricultura por el lado del procesamiento de sus productos (agroindustrias). Sin embargo, otras actividades —como comercio, transporte, etc.— aparecen vinculadas con varias dinámicas (A, B, C). La construcción, por otro lado, depende parcialmente de la demanda generada por estas dinámicas (sobre todo respecto a la construcción de edificios) y parcialmente del gasto público (construcción de caminos y carreteras) es decir, de la dinámica E.

Dado que no disponemos de datos sobre los encadenamientos creados por las dinámicas (A, B, D) de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios (tabla insumo-producto), lo que utilizaremos como indicador del efecto conjunto de ellas en el mercado de trabajo rural no agropecuario será el segmento formal privado del ERNA, excluido el servicio público, suponiendo que las actividades de este segmento reflejan más los cambios en la demanda generada por las tres dinámicas. A la vez estamos obligados a construir un indicador conjunto para estas dinámicas, partiendo de los indicadores para cada una de ellas. Este indicador conjunto consiste en un índice compuesto, que pondera en un 50% la productividad agropecuaria, en un 25% el peso relativo de la agricultura ($\text{PIB agropecuario}/\text{PIB}$) y en un 25% el poder de compra generado en los sectores no agropecuarios ($\text{PIB no agropecuario per cápita}$).

El empleo en las ramas industrial y de servicios del segmento tradicional del ERNA nos sirve como indicador para los efectos de la dinámica C. El supuesto de que es en esta parte del mercado de trabajo donde en mayor grado se refleja el carácter de refugio del ERNA, se basa en la observación sobre los ingresos medios allí percibidos. En los cuatro países considerados, el segmento tradicional de servicios presenta ingresos medios inferiores a los generados en la agricultura tradicional. La industria tradicional, mejor des-

crita como actividad artesanal, genera ingresos medios que en casi todos los casos se ubican en torno a los ingresos de la agricultura tradicional (ligeramente por encima, al mismo nivel, ligeramente por debajo). Cabe deducir que ni los servicios tradicionales ni la actividad artesanal tradicional ejercen atracción sobre la fuerza de trabajo de la agricultura tradicional. Los bajos niveles de ingreso, sobre todo en esos servicios, más bien hacen suponer que los miembros de hogares campesinos sólo se emplean en tales actividades si no tienen otra posibilidad de obtener ingresos mayores (en la agricultura u otras actividades), por lo que ellas se transforman en un refugio para estas personas.

El empleo público es el indicador adecuado para los efectos de la dinámica E en el ERNA. El cuadro 3 resume los indicadores para las variables independientes y dependientes.

En el cuadro 4 se presentan los indicadores para las variables independientes de los cuatro países en estudio, con miras a desarrollar las hipótesis sobre la composición del ERNA en estos países, basándose en las relaciones analizadas anteriormente. Todos los indicadores varían mucho de un país a otro; sin embargo, se observan algunos rasgos parecidos en Costa Rica y Panamá por un lado, y en Guatemala y Honduras por otro.

Los datos para los indicadores de las variables independientes en los cuatro países nos llevan a las hipótesis siguientes:

i) En Costa Rica prevalece el ERNA en el sector privado formal, debido a una alta productividad agropecuaria, a una elevada participación de la agricultura en el PIB y a ingresos no agropecuarios medios relativamente elevados. Cabe suponer también que el empleo público alcanza niveles significativos. Los problemas de empleo agropecuario son menos graves en este país, por lo que se supone que el sector de refugio costarricense no es tan grande.

ii) En Guatemala hay un gran sector de refugio, por los problemas de empleo en el sector agropecuario. El empleo público es limitado. Si bien la productividad agropecuaria es baja, el peso del sector puede contribuir a elevar la demanda de bienes y servicios del segmento formal privado.

iii) La situación en Honduras se asemeja a la de Guatemala. La diferencia principal debe estar en una mayor participación del empleo público.

iv) En el ERNA de Panamá debe haber un mayor grado de empleo público. Cabe suponer que el segmento privado formal es relativamente grande debido a los niveles de productividad agropecuaria y de ingreso me-

CUADRO 3

Indicadores para la medición del efecto de diferentes dinámicas en la composición del empleo rural no agropecuario (ERNA)

Dinámicas	Indicadores para las variables independientes ^a	Indicadores para las variables dependientes ^b
A, B y D	Índice formado por: i) La productividad per cápita del agro ii) PIB agropecuario/PIB iii) PIB no agropecuario per cápita	Sector privado formal no agropecuario
C	Proporción de personas con problemas de empleo en la población económicamente activa agropecuaria	Segmento tradicional de las ramas industrial y de servicios
E	Gasto del gobierno central/PIB	Sector público rural no agropecuario

Fuente: Elaboración propia.

^a Dinámicas agropecuarias o urbanas no agropecuarias que influyen en el ERNA.

^b Segmentos del ERNA.

CUADRO 4

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: Indicadores para las variables independientes, hacia 1990

Indicadores	Costa Rica (1989)	Guatemala (1989)	Honduras (1990)	Panamá (1989)
Productividad agropecuaria (dólares de 1980 por persona ocupada)	3 244	1 171	1 048	1 857
PIB agropecuario/PIB (%)	17.2	22.8	21.3	10.8
PIB no agropecuario per cápita (dólares de 1980 per cápita)	1 168	613	473	1 308
Índice compuesto de los indicadores anteriores ^a	100	64	57	72
Fuerza de trabajo agropecuario con problemas de empleo (%) ^b	36.2 ^c	80.8	64.9	37.7 ^d
Gasto del gobierno central/PIB (%)	19.3	13.2	22.1	36.8 ^e

Fuente: CEPAL, 1992; DEC, 1991; Banco de datos de PREALC-Panamá.

^a Véase la construcción del índice compuesto en la sección IV, subsección 2.

^b (Desempleados + subempleados) / población económicamente activa agropecuaria * 100.

^c Dato de 1990.

^d El dato está subestimado debido a la exclusión de los campesinos de la medición del subempleo.

^e El dato se refiere a 1987. Por la crisis política y económica que estalló ese año, los presupuestos de los años siguientes se redujeron fuertemente, sin que hubiera habido despidos masivos en el sector público. Por lo tanto, la utilización del dato de 1989 (año al que se refieren las cifras sobre el empleo) hubiera distorsionado la relación analizada.

dio no agropecuario; sin embargo, el tamaño reducido del sector agropecuario limitaría el volumen de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios generada por este sector. El segmento de refugio se situaría a niveles inferiores que en los casos de Guatemala y Honduras.

El cuadro 5 presenta los datos sobre la participación de los tres segmentos del ERNA escogidos como indicadores para las variables dependientes.

Como fue sugerido por las hipótesis, se observa que el segmento formal privado es muy grande en Costa Rica, el empleo público lo es en Panamá, y el

CUADRO 5

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: Participación de algunos segmentos en el empleo rural no agropecuario, hacia 1990
(Porcentajes)

Segmentos	Costa Rica 1989	Guatemala 1989	Honduras 1990	Panamá 1989
Formal privado	37.6	25.9	19.1	26.0
Público	17.8	8.4	12.8	26.5
De refugio	23.1	35.5	33.6	24.0
Otros informales	21.5	30.2	34.5	23.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: La misma del cuadro 1.

sector de refugio en Guatemala y Honduras. Los gráficos 2, 3 y 4 presentan las relaciones entre los indicadores de las variables independientes y aquéllos de las variables dependientes. El gráfico 2 muestra la relación entre el índice compuesto que representa la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios que se origina tanto en el sector agropecuario (indicado por la productividad del trabajo en el sector agropecuario y el peso relativo de este sector en el PIB) como en las actividades no vinculadas al sector agropecuario (indicado por el PIB no agropecuario per cápita), y en el ERNA en el segmento privado formal. Se observa claramente que en los países considerados en el estudio un mayor nivel del índice compuesto coincide con mayores niveles de empleo en el segmento formal privado. El estancamiento en el caso de Panamá, donde los

GRAFICO 2

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: El sector formal privado en el empleo rural no agropecuario (ERNA)

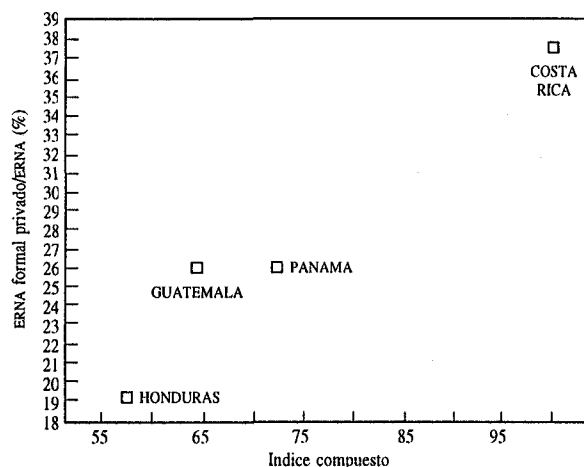


GRAFICO 3

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: El empleo tipo refugio en el empleo rural no agropecuario (ERNA)

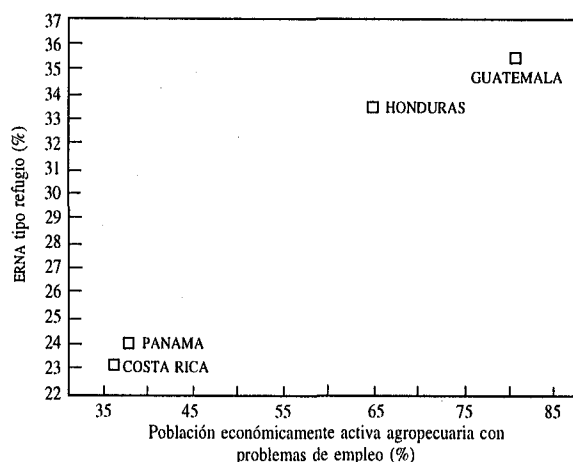
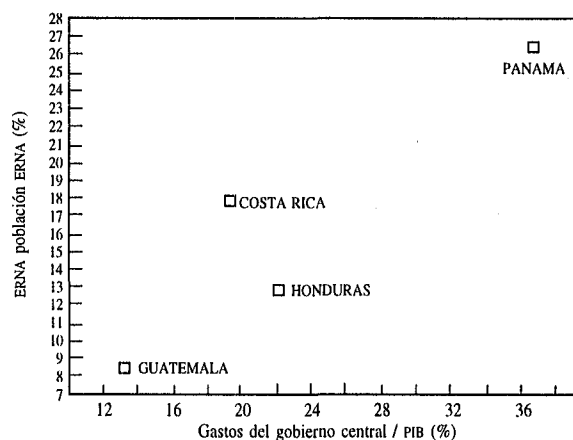


GRAFICO 4

Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá: El empleo público en el empleo rural no agropecuario (ERNA)



niveles de empleo no corresponden completamente al alto índice compuesto, puede explicarse por los altos niveles de urbanización del país, lo cual, en conjunto con su reducido tamaño y una estructura vial que vincula eficientemente las principales zonas rurales con el área metropolitana, puede presentar una competencia demasiado fuerte para muchas actividades rurales.

El gráfico 3 muestra la relación entre el porcentaje de la población económicamente activa (PEA) agropecuaria con problemas de empleo y la proporción del ERNA en el sector de refugio. En este caso la relación es más evidente aún: los países con menores problemas de empleo agropecuario (Costa Rica y Panamá) exhi-

ben una menor proporción de ERNA en el sector de refugio, mientras los países con mayores problemas de esa índole (Guatemala y Honduras) registran proporciones elevadas.

En el gráfico 4 sorprende observar que, a pesar de parecer el vínculo causal más inmediato, la relación entre el gasto del gobierno central y el empleo público en el ERNA no es tan clara como las otras relaciones, si bien la tendencia también parece coincidir con la hipótesis correspondiente (gráfico 4). El empleo público tiene una participación más elevada en Costa Rica y un peso menor en Honduras que el sugerido por la hipótesis.¹³ Esta desviación se explica probablen-

te porque de las muestras utilizadas en las encuestas se han excluido los cuarteles. Debido a la estructura de los respectivos cuerpos de seguridad, en Honduras la parte correspondiente de la población debería ser mayor que en Costa Rica.

Se puede concluir que el tamaño y la composición del ERNA son determinados por el peso relativo de las diferentes dinámicas. El potencial del ERNA de contribuir al desarrollo rural integrado, por lo tanto, no estriba simplemente en su crecimiento. A continuación se profundiza en este aspecto, analizando los ingresos laborales generados en los segmentos del ERNA y su relación con el sector agropecuario.

V

Los ingresos del empleo rural no agropecuario y el desarrollo rural

En la sección anterior se planteó que existe una clara relación entre el peso relativo de las diferentes dinámicas identificadas y el peso relativo de los segmentos en la composición del ERNA. Al analizar el potencial del ERNA para contribuir al desarrollo rural integrado, se observa que las dinámicas A y B desempeñan un papel preponderante. Si bien otros factores pueden ser importantes para la generación de alternativas de empleo e ingresos (dinámica D) y también en el mejoramiento de las condiciones generales para el empleo agropecuario (dinámica E), son las dos primeras las que, por medio de la integración productiva a niveles de productividad cada vez mayores, pueden contribuir al surgimiento de círculos virtuosos, donde la oferta y la demanda de las zonas rurales se estimulen mutuamente.

Para conocer mejor las perspectivas de un desarrollo rural integrado de este tipo, en esta sección se pasa revista a algunas relaciones entre los ingresos laborales agropecuarios y no agropecuarios, lo que toca a la dinámica B. Sin embargo, esto sólo puede hacerse de manera indicativa. Por un lado, no todo el volumen de los ingresos laborales del sector agropecuario se hace efectivo en las mismas zonas rurales. Por otro lado, sólo una parte de los ingresos laborales no

agropecuarios de las zonas rurales proviene de la demanda de bienes y servicios de consumo generada por los ingresos laborales del sector agropecuario (dinámica B). Si bien una parte del impacto de estas otras dinámicas puede ser separada —el de aquella que genera ingresos laborales en el sector público (dinámica E)— utilizando los datos disponibles, esto no es posible para las otras dinámicas. Por lo tanto, la comparación de los ingresos laborales agropecuarios y no agropecuarios solamente permite encontrar relaciones indicativas y no causales.¹⁴

Como primer paso, el cuadro 6 muestra para tres países del Istmo Centroamericano los niveles relativos de los ingresos laborales rurales, en los sectores formales e informales de la agricultura y de las actividades no agropecuarias. Los ingresos laborales agropecuarios medios en los respectivos años de referencia fueron de 147 dólares en Costa Rica, 42 en Honduras y 113 en Panamá, lo que es importante para la interpretación posterior.¹⁵ Se observa en el cuadro que los niveles de ingreso de los segmentos modernos están claramente por encima de aquellos de los segmentos informales o tradicionales, tanto en el sector agrope-

¹³ Se dan las mismas relaciones si el cálculo no se basa en el gasto del gobierno central, sino en el del sector público no financiero.

¹⁴ Más adelante se hará referencia a una excepción al respecto.

¹⁵ Cálculo con base en los datos sobre ingresos del Banco de Datos del PREALC-Panamá y el tipo de cambio, tomado de CMCA, 1992. Para Panamá, sólo salarios agropecuarios.

CUADRO 6

Costa Rica, Honduras y Panamá: Índice de ingresos laborales rurales medios y brecha de ingresos, según actividad y segmento hacia 1990
(Ingreso laboral medio del país = 100)

	Costa Rica	Honduras	Panamá
<i>Índice de ingreso</i>			
Agro	64.8	65.0	72.0
Agro moderno	80.2	119.0	93.9
Agro tradicional	52.4	50.7	29.4
Empleo rural no agropecuario (ERNA)	87.4	76.8	62.7
ERNA formal	104.9	117.2	83.4
ERNA público	120.8	139.9	94.6
ERNA formal privado	96.0	101.5	73.1
ERNA informal	63.2	57.9	38.7
ERNA de refugio	48.4	34.8	28.3
ERNA en otras actividades informales	81.5	80.3	49.8
<i>Brecha de ingresos medios entre el segmento moderno-formal y el tradicional-informal</i>			
Agricultura	1.53	2.35	3.19
ERNA	1.66	2.02	2.16

Fuente: La misma del cuadro 1.

cuario como en las actividades no agropecuarias. Llama la atención el nivel elevado del ingreso laboral en el sector agropecuario moderno en Honduras y Panamá, por encima del ingreso laboral medio en el ERNA moderno. En Honduras estos ingresos superan incluso el ingreso laboral medio de todo el país. La causa de esta situación reside en el marcado carácter de enclave de la agricultura moderna en ambos países, relativamente pequeño y con salarios relativamente elevados. En Costa Rica, en cambio, la diferencia entre los ingresos medios en los segmentos moderno y tradicional del agro es mucho menor, lo que refleja una estructura productiva menos heterogénea y una agricultura campesina más productiva.

También en el ERNA la diferencia de ingresos es marcada entre las actividades formales e informales, destacándose el bajo nivel de ingresos en las actividades de refugio. La diferencia entre los ingresos medios de los segmentos informales y formales en todos los países es bastante parecida en el agro y en las actividades no agropecuarias,¹⁶ lo que indica una relación estructural. La segmentación del empleo agropecuario

¹⁶ En Panamá esta diferencia es mayor, lo que probablemente puede atribuirse a la exclusión de los productores agropecuarios por cuenta propia de la medición.

se reproduciría en el ERNA, vinculando los segmentos de mayores ingresos (formales) y los de menores ingresos (informales). Esto obviamente perjudicaría las posibilidades de generar ERNA con ingresos satisfactorios como alternativa para la mano de obra excedentaria del sector campesino y la capacidad de las actividades no agropecuarias de estimular al sector agropecuario.

El cuadro 7 muestra la composición del ingreso laboral rural total, según el segmento de empleo principal de los ocupados. El ERNA tiene un gran peso relativo en el ingreso laboral rural en Costa Rica y Panamá, con una participación mayor del servicio público en Panamá, y del sector privado (tanto formal como informal) en Costa Rica. A pesar de los altos ingresos medios en el sector moderno (véase nuevamente el cuadro 6), casi dos tercios del ingreso agropecuario en Panamá se concentra en el sector tradicional, mientras en Costa Rica el peso relativo de los dos sectores es muy parecido. En contraste, casi dos tercios del ingreso rural en Honduras se generan en el sector agropecuario, prevaleciendo —a pesar de la gran diferencia de ingresos medios entre los segmentos— el sector tradicional. También en las actividades no agropecuarias predominan los ingresos del sector informal, mientras el peso del sector público y del sector privado formal es limitado.

CUADRO 7

Costa Rica, Honduras y Panamá: Composición del ingreso laboral rural,^a hacia 1990
(Porcentajes)

	Costa Rica	Honduras	Panamá
Agro moderno	19.8	19.9	14.2
Agro tradicional	21.3	41.7	24.8
Subtotal agro	41.0	61.6	39.0
Servicio público	14.7	8.9	23.8
Sector privado no agropecuario	44.3	29.4	37.2
Sector formal	25.1	9.7	20.4
Sector informal	19.2	19.7	16.8
Subtotal no agro	59.0	38.4	61.0
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: La misma del cuadro 1.

^a Se calculó el ingreso rural multiplicando los ingresos medios de los diferentes subsegmentos por el número de los ocupados en ellos, imputando los promedios de los subsegmentos correspondientes a las personas con ingresos ignorados. Debido a que en Costa Rica y Honduras los trabajadores familiares no remunerados están incluidos en el cálculo del ingreso medio, a los de ambos países se les imputó el promedio correspondiente. A los de Panamá se les imputó el ingreso medio de los asalariados agropecuarios de los subsegmentos correspondientes a los trabajadores por cuenta propia.

Los resultados del cuadro 7 que se resumen más adelante en el cuadro 8 con fines de análisis, muestran que la relación entre el volumen de los ingresos laborales rurales agropecuarios y el de los no agropecuarios es mucho mayor en Costa Rica y Panamá que en Honduras ¿Cómo interpretar esto?

Supongamos que existe una integración productiva entre los segmentos modernos formales y entre los segmentos tradicionales informales del agro y de las actividades no agropecuarias, como ya lo indicó el gráfico 1. De esta manera, la demanda según las dinámicas A y B que surge de la agricultura moderna genera ingresos laborales en las actividades rurales no agropecuarias del segmento formal, mientras que la demanda que surge del sector campesino los genera principalmente en las actividades informales. Bajo este supuesto se puede comparar la generación de ingresos laborales no agropecuarios a nivel de segmentos.

Sin embargo, para analizar la relación entre los ingresos del sector agropecuario y de las actividades rurales no agropecuarias del segmento formal, conviene excluir el servicio público de estas últimas, debido a que su comportamiento se debe a causas ajenas a los cambios de la situación económica rural (dinámica E). Por el peso relativo del sector público en la composición del ingreso rural (véase nuevamente el cuadro 7) esto reduce dicha relación, sobre todo en Panamá.

Aun así, en Costa Rica y Panamá la relación de estos ingresos en el sector moderno privado es mucho mayor que en el sector tradicional informal. Esto puede deberse a la importancia de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios que surge en las zonas no rurales (zonas urbanas, exterior), como lo sugiere la dinámica D. Por otro lado, aquí puede hacerse sentir un problema de medición mencionado anteriormente: Cierta porción de la población registrada como rural puede de hecho trabajar en zonas urbanas.¹⁷ Por la multiplicidad de las dinámicas que influyen en el ERNA formal y por la generación de ingresos no medidos por las encuestas (ingresos de capital) en el segmento moderno formal, no es posible calcular los efectos de los encadenamientos entre el agro y las actividades no agropecuarias en los subsegmentos modernos.

Sin embargo, por lo menos en Costa Rica, donde existe una estructura más homogénea de los ingresos

agropecuarios (véase nuevamente el cuadro 6), es de suponer que de hecho una gran parte de estos ingresos genera demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios y, por lo tanto, ERNA. En cambio, la relación muy baja entre los ingresos no agropecuarios y los agropecuarios en Honduras, sugiere que la estructura altamente polarizada de los ingresos agropecuarios puede limitar la generación de ERNA en el subsegmento formal privado, debido a que los ingresos relativamente altos generados en el agro moderno pueden demandar en mayor medida bienes y servicios urbanos o importados.

La relación entre los ingresos laborales rurales no agropecuarios y agropecuarios en el sector tradicional informal es considerablemente mayor en Costa Rica que en Panamá y sobre todo en Honduras. Este hecho puede explicarse por la mayor homogeneidad de los ingresos agropecuarios y los mayores niveles de ingresos de la agricultura tradicional en Costa Rica, los cuales generan una mayor demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios. En contraste, la alta polarización de los ingresos agropecuarios en Honduras y Panamá, con muy bajos niveles absolutos y relativos en el segmento tradicional, genera poco poder de compra para los ocupados de este segmento, el cual además, según la ley de Engel, se dirigiría principalmente al mismo sector agropecuario. De manera similar, Mellor encontró en la India que en las unidades campesinas más pobres la expansión de los ingresos se utiliza mayoritariamente para comprar víveres, lo que genera poco empleo en actividades no agropecuarias (Mellor, 1976, pp.164 y ss.); solamente los grupos medios y altos gastan una mayor parte del aumento de sus ingresos en productos no agropecuarios, pero Mellor no distinguió entre los destinos geográficos de esta demanda. En conclusión, la generación de ingresos en las actividades rurales no agropecuarias informales que dependen principalmente de esta demanda es limitada en esta situación de alta heterogeneidad y bajos ingresos de la agricultura tradicional.

El cuadro 8 muestra los efectos del encadenamiento entre el sector tradicional de la agricultura y el segmento informal del ERNA. Esto es así, primero, porque en los segmentos tradicionales informales el ingreso proveniente del trabajo es prácticamente idéntico al ingreso neto total.¹⁸ Segundo, porque se asume que el saldo de la demanda de bienes y servicios no

¹⁷ Este problema puede ser más marcado en Panamá, donde entre la segregación cartográfica de las áreas urbanas y rurales y la encuesta utilizada pasaron nueve años; este plazo fue de cinco años en Costa Rica y de tres años en Honduras.

¹⁸ Debido a la prevalencia de microempresas y trabajo por cuenta propia, los ingresos de capital son mínimos.

CUADRO 8

**Costa Rica, Honduras y Panamá:
Relación entre el ingreso laboral total
de las actividades rurales no agropecuarias
y el ingreso laboral total de la agricultura,
hacia 1990**

	Costa Rica	Honduras	Panamá
Total ^a	1.44	0.62	1.56
Total privado ^b	1.08	0.48	0.95
Moderno privado ^c	1.27	0.49	1.44
Tradicional rural ^d	0.91	0.47	0.68

Fuente: Cuadro 7.

^a Ingreso laboral total del ERNA/ ingreso laboral total de la agricultura.

^b Ingreso laboral total del sector privado del ERNA/ingreso laboral total del sector privado de la agricultura.

^c Ingreso laboral total del segmento formal privado del ERNA/ingreso laboral total del segmento moderno privado de la agricultura.

^d Ingreso laboral total del segmento informal del ERNA/ingreso laboral total del segmento tradicional de la agricultura.

agropecuarios del segmento informal proviene completamente de la agricultura tradicional.¹⁹ Entonces, por cada unidad monetaria generada en la agricultura tradicional, el ingreso del ERNA informal aumenta en un 0.47 (Honduras), un 0.68 (Panamá) y un 0.91 (Costa Rica). Estos datos son muy parecidos a los de algunos países de Asia (0.80) y Africa (0.50). La diferencia tanto entre estos tres países centroamericanos estudiados, como entre los casos asiáticos y africanos, indica que los encadenamientos aumentan al crecer los ingresos de la agricultura (tradicional) y acrecentarse la sustitución de la producción hogareña de bienes no agropecuarios para el autoconsumo.

La información presentada sobre las relaciones de la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios generada por los ingresos agropecuarios, por lo tanto, confirma los resultados de la sección anterior:

i) En Costa Rica, el sector agropecuario desempeña un papel muy importante en la generación de ERNA.

ii) En Honduras, a pesar de su gran volumen total, los ingresos agropecuarios sólo generan una demanda limitada de ERNA.

iii) En Panamá, los factores no rurales (dinámicas D y E) tienen un peso relativo mayor.

Se puede concluir que existe una causalidad circular que posibilita pero también limita los efectos del ERNA en la mejora de los ingresos rurales. El ERNA depende fuertemente de los ingresos agropecuarios y de la demanda agropecuaria de bienes y servicios rurales no agropecuarios. Una expansión del ERNA como alternativa de ingreso en las zonas rurales, por lo tanto, está estrechamente vinculada al aumento de la productividad y de los ingresos agropecuarios, específicamente de la agricultura tradicional, y por ende de una reducción de la heterogeneidad del agro. Si no existe una demanda creciente de bienes y servicios rurales no agropecuarios por parte de la agricultura, el mercado de trabajo rural para actividades no agropecuarias se satura y los ingresos del segmento informal se sitúan en niveles muy bajos.

Por el contrario, si la expansión relativamente homogénea de la agricultura estimula la demanda de esos bienes y servicios, se generan alternativas de empleo mejor pagado, lo que lleva a su vez a mejores salarios agropecuarios.²⁰

El ERNA, por lo tanto, puede contribuir de manera importante al desarrollo rural integrado y a la superación de la pobreza rural. Su fomento, sin embargo, tiene que estar estrechamente vinculado al desarrollo agropecuario. De otra manera, la alta heterogeneidad del sector agropecuario se reproduce en el ERNA, con ingresos relativamente altos en un pequeño polo de actividades formales (privadas y públicas) y un gran segmento informal con bajos ingresos y altos índices de pobreza.

VI

Conclusión y perspectivas

¹⁹ Se supone, por lo tanto, que se compensan cuantitativamente los ingresos de la agricultura tradicional que generan demanda de bienes agropecuarios, y los ingresos del ERNA informal que generan demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios. Además, como se planteó en la sección anterior, la demanda de estos bienes y servicios generada por la dinámica D se hace efectiva en el sector formal del ERNA.

Este artículo ha buscado analizar el potencial de las actividades rurales no agropecuarias de algunos países del Istmo Centroamericano para generar empleo y con-

²⁰ Esta relación entre oportunidades de ERNA y mayores salarios en la agricultura también se ha observado en Asia (véase Ray, 1987).

tribuir a una estrategia de desarrollo rural integrado. Para estos fines se ha tratado de diferenciar empíricamente el efecto de las diversas dinámicas que influyen en la magnitud y la composición del ERNA.

Se pudo comprobar que el peso relativo de segmentos que generan empleo de mayor o menor calidad depende de factores externos al ERNA, siendo preponderante entre ellos el desempeño del sector agropecuario. De esta manera, en todos los países existen segmentos del ERNA que se encuentran en una relación de reforzamiento mutuo con sectores dinámicos del sector agropecuario (círculos virtuosos), como también segmentos caracterizados por la reproducción de la pobreza que sufren amplios estratos del sector campesino.

Entre los países se encontraron diferencias que subrayan estos resultados. Así, un sector agropecuario relativamente homogéneo, con una brecha de ingresos menor entre el sector moderno y el tradicional, genera un poder de compra mayor (sobre todo en el sector campesino) que estimula la producción de bienes y servicios no agropecuarios en las zonas rurales. En contraste, donde persiste un gran sector campesino con niveles de ingreso absoluto y relativo muy bajos, la demanda de este tipo de bienes y servicios se mantiene baja, y los ingresos generados en el ERNA se deprimen aún más por el aumento de la oferta de mano de obra originada precisamente en este sector campesino.

El comportamiento reciente del ERNA de dos países de la región (Costa Rica y Panamá) muestra la importancia del desempeño de las dinámicas analizadas (Weller, 1994, pp.170 y ss.). En ambos países, durante fases de severas crisis económicas, de estabilización y de recuperación entre los inicios de los años ochenta y de los noventa, el ERNA aumentó su contribución al empleo rural y se hizo más informal, mientras el sector formal (tanto privado como público) perdió peso relativo.

Desde finales de los años ochenta, todos los países del Istmo han perseguido políticas de ajuste estructural. El comportamiento futuro del ERNA dependerá de cómo afecten estas políticas a las diferentes dinámicas importantes para él, lo que no está del todo claro. Sin embargo, a manera de hipótesis se puede plantear lo siguiente:²¹

i) Las políticas de ajuste tienden a incentivar la agricultura de exportación y —en el contexto centroamericano— a aumentar la heterogeneidad del sector agropecuario. De esta manera, es de esperar que la agricultura moderna genere una mayor demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios para el consumo (dinámica B), en tanto que la expansión de estas actividades de exportación suele generar poco enclavamiento local (dinámica A).

ii) Sin una política focalizada a mejorar las condiciones de oferta del sector campesino, éste está en peligro de perder las oportunidades anteriores sin poder aprovechar las nuevas. Con esto se reduciría la generación de demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios vinculados a la producción agropecuaria (dinámica A) y de consumo (dinámica B) y se aumentaría la presión por el lado de la oferta de mano de obra (dinámica C), en virtud de las alternativas accesibles (migración rural-urbana).

iii) Con las políticas de apertura, y favorecidas por los procesos de paz, pueden generarse nuevas fuentes de empleo independientes del sector agropecuario (dinámica D), como el turismo y la maquila.

iv) Las políticas de contención del gasto público tienden a limitar el crecimiento del empleo público (dinámica E). Sin embargo, si se aplican políticas de focalización las zonas rurales, con sus grandes déficit de infraestructura social y material, podrían verse menos afectadas.

De este artículo se desprende que las políticas de fomento del ERNA deben orientarse principalmente a incrementar la demanda de bienes y servicios rurales no agropecuarios, sobre todo desde el sector agropecuario y en especial desde el sector campesino, para así reforzar las dinámicas A y B. Sin ese estímulo, los programas destinados a mejorar la oferta (crédito, transferencia de tecnología, comercialización, etc.) corren el peligro de fracasar al no existir localmente una importante demanda insatisfecha. Sin embargo, las políticas macroeconómicas prevalecientes, aunque apuntan a fomentar prioritariamente el desarrollo del agro, tienden a reprimir esta demanda, sobre todo del sector campesino, cuando no toman en cuenta la heterogeneidad imperante en el agro centroamericano.

²¹ Ver la discusión más detallada de estos aspectos en Weller, 1994, pp. 157-163.

Bibliografía

- Altenburg, T., W. Hein y J. Weller (1990): *El desafío económico de Costa Rica. Desarrollo agroindustrial autocentrado como alternativa*, San José, Departamento Económico de Investigaciones (DEI).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1992): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 1991*, LC/G.1698-P, Santiago de Chile.
- CMCA (Consejo Monetario Centroamericano) (1992): *Boletín estadístico*, San José.
- DEC (Dirección de Estadística y Censo) (1980): *Censos nacionales de 1980. Octavo censo de población, cuarto censo de vivienda*, vol. IV, Características Económicas, Panamá.
- _____ (1991): *Panamá en cifras. Años 1980-1990*, Panamá.
- DGEC (Dirección General de Estadística y Censos) (1987): *Censo de población 1984*, San José.
- Dirección General de Estadística y Censos (1990): *Censo nacional de población 1988*, Tegucigalpa.
- García-Huidobro, G., H. Haan, A. Hintermeister, E. Klein y V.E. Tokman (1986): *Cambio y polarización ocupacional en Centroamérica*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo/Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (OIT/PREALC).
- Haggblade, S., P. Hazell y J. Brown (1989): Farm-non farm linkages in rural sub-Saharan Africa, *World Development*, vol.17, N° 8, Oxford, Reino Unido, Pergamon.
- Hazell, P. (1987): Economic policy for diversification, T.J. Davis y I.A. Schirmer (eds.), *Sustainability Issues in Agricultural Development*, Proceedings of the Seventh Agricultural Sector Symposium, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hirschman, A. O. (1961): *La estrategia del desarrollo económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- _____ (1977): A generalized linkage approach to development, with special reference to staples, *Essays on Economic Development and Cultural Change, in Honor of Bert F. Hoselitz*, vol. 25, Chicago, Illinois, .
- INE (Instituto Nacional de Estadística) (1989): *Encuesta nacional sociodemográfica*, Ciudad de Guatemala.
- Klein, E. (1992): *El empleo rural no agrícola en América Latina*, Documentos de trabajo, N° 364, Santiago de Chile, PREALC, agosto.
- Mellor, J. (1976): *The New Economics of Growth*, Londres, Cornell University Press.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1983): *Promoción del empleo y los ingresos entre la población rural pobre, incluidas las mujeres, mediante actividades no agrícolas*, Décima reunión de la Comisión Consultiva sobre Desarrollo Rural, Ginebra.
- _____ (1988): *Rural Employment Promotion*, International Labour Conference, 75th Session, Report VII, Ginebra.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)/Gobierno de los Países Bajos/OIT/ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1988): *Lessons from experience, Development of Rural Small Industrial Enterprise*, Viena.
- Ray, S. (1987): *Returns to Rural Labour in Asia*, Working papers, Rural Employment Policy Research Programme, World Employment Programme Research, Ginebra, OIT.
- Saith, A. (1992): *The Rural Non-Farm Economy: Processes and Policies*, Ginebra, OIT.
- Singer, H. (1992): *Research of the World Employment Programme: Future Priorities and Selective Assessment*, Ginebra, OIT.
- Weller, J. (1994): *El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano*, Panamá, OIT.

Marginalidad e *integración social* en Uruguay

Ruben Kaztman

*Director,
Oficina de la CEPAL
en Montevideo*

En el panorama latinoamericano, Uruguay se destaca por su igualitaria distribución del ingreso, la solidez de su democracia y su nivel de integración social. En la última década, sin embargo, ha habido señales de fisuras que enrarecen la convivencia ciudadana. Esas fisuras se manifiestan a través de comportamientos marginales, esto es, comportamientos que no se rigen por los patrones socialmente aceptados. El porqué de tales comportamientos se ha rastreado aquí en los desajustes entre las metas culturales, las estructuras de oportunidades para alcanzar las metas y la formación de capacidades individuales para aprovecharlas. Una premisa central del esquema aplicado es que los factores que determinan comportamientos marginales van sumando sus efectos de manera cíclica a lo largo de las etapas de la vida individual y de generación en generación. Dado ese carácter cíclico, toda decisión sobre prioridades al atacar las situaciones de marginalidad es ineficiente sin una mirada de conjunto. De allí que el diseño de una política social integrada que busque recomponer los vínculos de los marginales con la sociedad deberá al menos: i) componer el cuadro más completo posible de situaciones de marginalidad a lo largo de la vida; ii) descubrir en cada etapa las condiciones que ayudan a acumular y consolidar la marginalidad y iii) identificar puntos de intervención que, por su relación costo-beneficio, sean cruciales para romper los eslabones que hacen posible la acumulación individual y la reproducción intergeneracional de situaciones de marginalidad. El artículo pone de relieve las diferencias entre pobreza y pobreza marginal, no porque se asuma que la marginalidad se agota en la pobreza, sino porque es allí donde se concentran las formas de marginalidad de mayor costo individual y social. Se postula que el elemento clave de la diferenciación es el capital social, en cuyo debilitamiento intervienen principalmente la desarticulación familiar y procesos de segmentación como la segregación residencial —cuyo extremo son los asentamientos precarios— y el deterioro de la función integradora del sistema educativo.

I

Introducción

Son muchas las voces que expresan preocupación ante los indicadores de descomposición social que se observan en las grandes ciudades latinoamericanas, cuyas señales más notorias son las mayores tasas de delincuencia y el incremento de la violencia, el tráfico de drogas, la drogadicción y la corrupción. Como causas se mencionan factores culturales (el énfasis en el individualismo, en la realización personal, en la privatización de la vida y en el consumismo); sociales (el debilitamiento de las instituciones primordiales, familia, barrio, comunidad e iglesia; la creciente segregación residencial y la estratificación del acceso a servicios básicos), y económicos (principalmente los efectos sobre el empleo de las exigencias de mayor competitividad, causa y efecto de la creciente apertura del comercio internacional).

La consecuencia más clara de la acción de esos factores es el debilitamiento del capital social. Cada miembro de una comunidad tiene un capital social cuyo monto es directamente proporcional tanto a su confianza en que los demás miembros ajustarán su comportamiento a ciertas normas básicas de convivencia, como al grado de legitimidad de sus expectativas de movilizar la voluntad de otros en su beneficio. El desgaste del capital social implica un descenso en la calidad de vida que se refleja, entre otras cosas, en los niveles de inseguridad de la población ante el crimen y la violencia, como lo revelan las encuestas de opinión que se llevan a cabo en algunos centros urbanos de América Latina.

Para los observadores externos, Uruguay se presenta como una sociedad con un nivel de integración social muy alto, donde se conjuga una democracia social sólida con una igualmente sólida democracia política. El nivel de integración se manifiesta en el funcionamiento de sus instituciones, en la ausencia de distancias sociales importantes, en la comunicación fluida y simétrica entre personas de distinta extracción social, así como en las múltiples formas en que se expresa la solidaridad social cuando ésta es convocada. Pese a esas características, en las ciudades urugua-

yas, y en particular en Montevideo, también están surgiendo indicios de los mismos males que aquejan a otros centros urbanos: una elevación considerable del nivel de violencia delictiva y una opinión pública atemorizada que presiona para que el gobierno dé prioridad a la lucha contra la delincuencia. Tanto entre las autoridades públicas como entre los analistas del tema existe la convicción de que tales males están asociados a procesos de marginalización que afectan particularmente a los estratos populares urbanos. Este artículo explora la naturaleza, causas y consecuencias de tales procesos.

Desde el punto de vista de aquellos investigadores, académicos y políticos preocupados por las experiencias de descomposición social en la región, quizás el mayor atractivo del examen del caso uruguayo radique en que la situación general del país permite ser más optimista que en otros casos respecto a la posibilidad de actuar eficazmente sobre el problema. Dicho optimismo se apoya en dos aspectos de la realidad uruguaya: primero, los procesos de marginalización son relativamente incipientes, no habiéndose consolidado todavía el tipo de subculturas marginales que generan tanto su propia reproducción como resistencias estructuradas a su disolución; segundo, las propuestas dirigidas a bloquear las rutas a la marginalidad, frenar el deterioro del capital social y crear o reforzar las instituciones que lo acumulan probablemente tengan una capacidad de convocatoria y movilización mayor que en otros lados.

La importancia de examinar los procesos de marginalización en una sociedad que ofrece expectativas razonables de frenar o revertir dichos procesos debe evaluarse en el marco de una de las preocupaciones centrales de los observadores de la realidad latinoamericana: la constatación de una suerte de desconcierto y desesperanza que inhibe la capacidad de reacción ante el problema; una actitud de "sálvese quien pueda y como pueda" que parece afectar tanto a la ciudadanía en general como a las elites económicas y políticas. Es como si, ante el carácter de inevitable con que se presenta la acción de las fuerzas disolventes, la respuesta generalizada fuera buscar refugio en la vida privada, amurallarse en las viviendas y limitar los movimientos a las zonas "seguras", bajo el convencimiento de que todo intento de frenar o revertir esas

□ El autor agradece la colaboración estadística de Alvaro Fuentes, así como la información sobre temas específicos suministrada por Mabel Abella de Mutarelli, Ema Baraibar, Virginia Cura y Eduardo Morás.

fuerzas está condenado al fracaso. Si bien no se puede afirmar que tales actitudes y comportamientos estén ausentes en Uruguay, el análisis comparativo con el resto de los países de la región muestra que la sociedad uruguaya cuenta todavía con un sólido capital social, recurso que podría movilizarse para evitar su propio desgaste. Además, es dable presumir que la generación que tiene hoy día en sus manos la conducción del país, todavía asocia en su memoria el alto nivel de integración social que caracterizó a la sociedad a lo largo del siglo con la buena calidad de vida que tuvieron los ciudadanos en ese período. Estos antecedentes permiten abrigar la esperanza de que un diagnóstico oportuno de las características de la marginalidad actual en Uruguay pueda movilizar iniciativas en la dirección correcta, lo que emitiría señales positivas para el tratamiento de problemas similares en otras sociedades latinoamericanas. Este trabajo pretende ser un aporte a ese diagnóstico.

Por la necesidad analítica de acotar el problema, y porque se presume que en los estratos bajos urbanos se concentran las formas de marginalidad de mayor costo individual y familiar, hemos examinado las condiciones que favorecen la emergencia de la marginalidad sólo en los estratos bajos urbanos. La hipótesis de trabajo que orienta la exploración es que el fenómeno responde a una creciente vulnerabilidad de dichos estratos, fruto de la acción combinada de tres procesos: i) un cambio en los patrones de incorporación al mundo del trabajo; ii) un debilitamiento de las estructuras familiares y iii) una creciente segmentación social que se traduce en aislamiento con respecto al resto de la sociedad. La concentración en los estratos bajos urbanos no implica negar la importancia de otras formas de marginalidad ni tampoco la significativa contribución que ellas hacen a la desintegración social (la consideración de los problemas de corrupción sugiere que en muchos países son otros los estratos que están haciendo el mayor aporte a la desarticulación social).

En este artículo se analiza en primer lugar el cambio en la frecuencia y nivel de violencia de los comportamientos delictivos como señal de fisuras en la sociedad. Se examina la relación entre las variaciones en los delitos y el sentimiento de inseguridad de la población, destacando la posible incidencia de un mecanismo perverso por el cual la criminalidad alimenta la inseguridad y ésta, a su vez, genera conductas que debilitan el tejido social.

Enseguida se pasa revista a las peculiaridades de la marginalidad en el Uruguay de hoy, distinguiéndola de la pobreza así como de formas de marginalidad que afectaron a la región en décadas pasadas. Se señala que uno de los motores de la marginalidad actual es un desajuste entre las metas, los medios y las capacidades para hacer uso de éstos. En particular, se destaca la importancia del desajuste entre la estructura productiva y la estructura familiar, que debilita la capacidad de las familias de proveer los activos que necesitan las nuevas generaciones para incorporarse a los canales de movilidad social de la sociedad moderna.

Luego se escudriña la relación entre familia, marginalidad y comportamientos delictivos, utilizando para ello datos sobre antecedentes familiares de menores ingresados al Instituto Nacional del Menor (INAME) por "infractores" o por "inconducta social". Las conclusiones de este análisis apuntan a la importancia de las formas inestables e incompletas de familia, por lo que se investigan dos factores asociados a esos fenómenos: los cambios en la sexualidad adolescente y la renuencia de los varones jóvenes de estratos bajos urbanos a constituir nuevos hogares.

Se argumenta en seguida que los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios, sobre todo en la educación, refuerzan las tendencias a la marginalidad. Y, por último, se presentan las conclusiones del análisis y algunas líneas generales de acción tendientes a bloquear las rutas a la marginalidad.

II

Uruguay en el contexto latinoamericano

La comparación de los índices de pobreza y de concentración del ingreso de Uruguay con los de los restantes países de la región, particularmente los que tienen ingresos per cápita de nivel similar, muestra una

sociedad con un grado de equidad relativamente alto (cuadro 1). Enraizados en las instituciones, los criterios de equidad han servido de base a una democracia social efectiva que se refleja, entre otras cosas, en la

CUADRO 1

América Latina: Indicadores de las condiciones de vida, alrededor de 1992

Países	PIB por habitante (dólares de 1980)	Hogares bajo la línea de pobreza (%)	Coefficiente de Gini
Argentina (1992)	3 757	13.5	0.408
Bolivia (1992)	685	46	0.478
Brasil (1990)	1 916	50	0.535
Chile (1994)	3 172	24	0.479
Colombia (1992)	1 474	38	0.454
Costa Rica (1992)	1 523	25	0.362
Guatemala (1990)	923	...	0.479
Honduras (1992)	662	66	0.461
México (1992)	2 558	30	0.414
Panamá (1991)	1 657	34	0.448
Paraguay (1992)	1 265	...	0.391
Perú (1986)	1 107	45	...
Uruguay (1992)	2 480	8	0.301
Venezuela (1992)	3 644	32	0.380

Fuente: CEPAL, 1995.

simetría del trato cotidiano y en la falta de barreras para la comunicación fluida entre personas de distinta condición económica.

La democracia social fundamenta y dinamiza a su vez una democracia política cuya solidez singulariza al Uruguay en la región. Así lo ilustran las respuestas a una serie de preguntas que se realizaron en ocho países latinoamericanos y que estuvieron dirigidas a indagar la fortaleza de la democracia a través del respaldo que le presta la ciudadanía a sus instituciones centrales (cuadro 2): los uruguayos obtuvieron el mayor puntaje, expresado como la suma de los porcentajes de respuestas positivas sobre rasgos del funcionamiento de la democracia en los respectivos países.

El perfil trazado, que combina equidad con democracia, es propio de una sociedad con altos niveles de integración. Y así ha sido caracterizada la sociedad uruguaya en el marco latinoamericano.

CUADRO 2

América Latina (ocho países): Opiniones sobre democracia, 1995
(% que responde afirmativamente)

	Argentina	Brasil	Chile	México	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
1. La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno	82	48	54	57	58	58	86	64
2. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en el país	53	31	34	24	31	47	59	38
3. La democracia permite que se solucionen los problemas del país	59	51	51	52	39	71	63	53
4. Las elecciones en el país son limpias	78	26	82	13	10	64	83	19
5. Todos los grupos y partidos políticos tienen iguales oportunidades de dar a conocer sus opiniones en televisión	42	27	48	31	56	45	57	40
6. Los senadores y diputados se preocupan de lo que piensa la gente como uno	19	16	24	24	28	29	38	16
7. La manera como uno vota puede hacer que las cosas sean diferentes en el futuro	75	53	56	53	62	75	77	52
Total	408	252	349	254	284	389	463	282

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basáñez, Lagos y Beltrán, 1996.

III

Señales de fisuras en un tejido social integrado: El avance de la criminalidad en Uruguay

1. Inseguridad pública¹

Más allá de lo que registran las estadísticas sobre delincuencia, drogadicción y actos de violencia, la generalidad de los residentes de las grandes ciudades latinoamericanas está de acuerdo en que en los dos últimos decenios se produjeron cambios importantes en los patrones de convivencia de la sociedad civil. Así lo manifiesta una gran mayoría de los que responden a encuestas de opinión, que declara percibir un aumento significativo de conductas antisociales como la delincuencia, la violencia, la drogadicción y la corrupción (cuadro 3). Una mayoría similar expresa desconfianza en las instituciones cuya función es controlar dichas conductas, como la policía y el poder judicial (Basáñez, Lagos y Beltrán, 1996).

La relativa equidad de la estructura social uruguaya no le ha permitido eludir estos problemas. Es notable la unanimidad con que la opinión pública percibe un agravamiento en los últimos años de los problemas mencionados (cuadro 3). Si bien, como veremos más adelante, podría ponerse en duda el nivel de realismo

tras esas opiniones, el alto grado de consenso entre ellas revela la existencia de un fenómeno social —en la medida que modela actitudes y determina comportamientos— cuya importancia no se puede negar. Los sondeos indican también una baja aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control del comportamiento delictivo. El 41% de los entrevistados tiene poca o ninguna confianza en el Poder Judicial, elevándose esta cifra al 51% en el caso de la policía.² Otra fuente registra una mayor frecuencia de opiniones negativas sobre estas instituciones, con un 53% de los entrevistados que declara que confía poco o nada en los jueces y un 71% que tiene la misma opinión sobre los policías.³

Esta combinación de juicios que afirman un incremento de conductas delictivas y una baja confiabilidad de las instituciones de control, no puede menos que desembocar en un sentimiento generalizado de inseguridad. Según una encuesta de junio de 1995, dicho sentimiento aquejaba a un 62% de los montevideanos y a un 34% de los habitantes del interior del país.⁴

También ayuda a comprender por qué los uruguayos ubican el tratamiento de la delincuencia entre las acciones prioritarias a las que se debe abocar el gobierno. Según sondeos de opinión, a partir de 1994 la delincuencia figura como el principal problema de los uruguayos. En una medición de abril de 1996, el por-

CUADRO 3

Uruguay: Opiniones sobre la evolución de algunos problemas sociales, 1995

Problemas sociales	Porcentaje que cree que en los últimos cinco años:			Total %
	Han aumentado	Se han mantenido igual	Han disminuido	
Narcotráfico	87	12	2	100
Delincuencia	90	9	1	100
Drogadicción	92	7	1	100
Corrupción	83	15	1	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Basáñez, Lagos y Beltrán, 1996.

¹ Ciertamente son muchas las fuentes de inseguridad en la sociedad actual, siendo particularmente importantes las relacionadas con el debilitamiento de marcos normativos tradicionales y las incertidumbres con respecto al empleo y a los ingresos. Sin embargo, el término "inseguridad pública" será usado en este texto para hacer referencia sólo a aquella que surge como respuesta al crimen y a la violencia.

² Basáñez, Lagos y Beltrán, 1996. Esta encuesta muestra la escasa confianza en la policía y la justicia en los ocho países latinoamericanos considerados. Uruguay es claramente el país donde la justicia tiene mayor nivel de aprobación. En el resto, la "poca/nada confianza" en el Poder Judicial es considerablemente superior, alcanzando el nivel de desaprobación mínimo en Chile y Brasil con 59% y el máximo en Perú, con 73%. Respecto a la policía, los datos muestran en Chile un 36% de desaprobación y en el resto de los países, exceptuado Uruguay, cifras superiores al 58% de "poca/nada confianza" en esta institución. Pese al mayor nivel relativo de opiniones favorables en Uruguay, es preocupante que cuatro de cada diez en el caso de la justicia y algo más de la mitad en el caso de la policía, expresen baja o ninguna confianza en esas instituciones.

³ Medición realizada por CIFRA/González, Raga y Asociados (*El país*, 1995).

⁴ Encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados (*El país*, 1995). La pregunta formulada era: Si su familia llega de noche tarde a su casa: ¿se siente seguro o inseguro?

centaje de personas que declaran que la delincuencia debe figurar en primer lugar entre los problemas del país (32.4%) duplica a las que plantean que el problema principal es el empleo (16.2%).⁵

2. Cambios en la sociedad derivados del clima de temor ante la criminalidad y la violencia

El aumento del crimen genera temor y, naturalmente, las personas atemorizadas buscan formas de protegerse. Si bien las estrategias difieren, pueden señalarse elementos comunes. Por ejemplo, una mayor sensibilidad para identificar y eludir lugares y situaciones peligrosas, lo que para los que cuentan con recursos suficientes puede implicar mudarse de barrio; el creciente amurallamiento de las viviendas, y una mayor vigilancia y control de los movimientos de los niños y jóvenes fuera del hogar. La acumulación de comportamientos de este tipo va moldeando nuevos estilos de vida que poco a poco imprimen su huella en el diseño urbano, en la economía y en la estructura social.

a) *Estilo y calidad de vida*

Pese a que Uruguay no dispone de estudios específicamente diseñados para investigar tales cambios, hay muestras indirectas de alteraciones en el comportamiento cotidiano de la ciudadanía impulsadas por el temor a la criminalidad.⁶ Los padres acompañan más a sus hijos al colegio o contratan servicios de transporte que los movilizan. Se evita el tránsito nocturno y aun diurno en ciertas calles o barrios, así como portar dinero o artículos de valor. El clima de inseguridad estimula también el esparcimiento privado a través de la televisión y los videos. Como ya se observa en países donde el problema de inseguridad ciudadana es mucho más grave, a largo plazo estas situaciones desalientan la sociabilidad espontánea que surge en encuentros informales en lugares públicos (cafés, plazas, clubes, etc.) y, en particular, tienden a reducir las oportuni-

⁵ Encuesta de Vox-Opinión y Mercado (*Búsqueda*, 1996a). La demanda colectiva de seguridad encontró eco en el sistema político que, con un consenso inusual en la historia del país, manifestó en 1995 la necesidad de dotarse de instrumentos más efectivos para garantizar la seguridad pública. Ese mismo año, y en una de sus primeras acciones, el Parlamento promovió una nueva Ley de Seguridad Ciudadana, que fue aprobada por la gran mayoría de los legisladores.

⁶ En una encuesta realizada por el *Washington Post* en Estados Unidos, un 40% de los respondientes declararon que habían alterado en los últimos años sus estilos de vida debido a su temor a la criminalidad (ver UNRISD, 1995, p. 76). Uruguay no ha hecho hasta ahora una indagación similar.

CUADRO 4

Uruguay: Registros de armas de fuego, 1944-1995

Período	Número de títulos registrados	Promedio anual	Porcentajes (1944-1972=100)
1944-1972	157 947	5 446	100.0
1973-1985	92 381	7 106	130.5
1986-1991	115 312	19 219	352.9
1992		20 017	367.6
1993		22 279	409.1
1994		23 893	438.7
1995		26 967	495.2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información incluida en Klein (1994) y datos del Servicio de Materiales y Armamentos del Ejército.

des de interacción entre personas de distinto origen social.

Tanto por los riesgos que implica como por el grado de temor que refleja, un indicador importante de cambio en el estilo y calidad de vida se vincula con la decisión de adquirir un arma de fuego. Encuestas recientes de opinión pública que cubren el Uruguay urbano revelan que el 40% de la población considera que "por seguridad" es mejor "tener un arma de fuego en la casa". El 22% dice poseer un arma en su hogar, mientras que un 12% la piensa comprar.⁷ Un estudio reciente permite una aproximación a la evolución de la propiedad de armas de fuego a través del tiempo⁸ (cuadro 4). Los datos exhiben con elocuencia el fuerte incremento en los registros de esas armas. Otra señal en el mismo sentido es el aumento del 50% en el número de socios del Club de Tiro entre principios de 1994 y fines de 1995.⁹

b) *Diseño urbano*

Los cambios en los estilos de vida que impulsa el sentimiento generalizado de inseguridad también van modificando la estructura de las ciudades. Por ejem-

⁷ Según la encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados (*El país*, 1996a).

⁸ Klein, 1994. También datos del Servicio de Material y Armamento del Ejército.

⁹ Según un informe publicado por *Posdata* el 5 de enero de 1996. Otra señal de la necesidad percibida de defensa personal es el considerable aumento de la demanda de gases paralizantes. Su importación estuvo prohibida hasta que una disposición del Servicio de Material y Armamento de marzo de 1993 autorizó su venta al público, lo que se facilitó además porque la compra tanto de los *spray* como de otros elementos defensivos, como las picanas eléctricas, no requieren de ningún trámite administrativo, y su utilización con fines defensivos tampoco conlleva una responsabilidad penal.

plo, suburbios de clase media de Montevideo, que hasta hace pocos años se caracterizaban por sus jardines abiertos, se presentan hoy totalmente enrejados o amurallados. El perfil urbano se ve alterado por el crecimiento de edificios cuya construcción es parcialmente estimulada por el traslado a departamentos de familias que buscan una seguridad que no encuentran en sus casas. Que muchas veces el traslado no tiene el efecto buscado lo pone de manifiesto el creciente número de edificios con balcones enrejados o con cerramientos de seguridad. Las mismas causas están movilizandando la oferta de condominios, esto es, grupos de casas cuyos habitantes comparten los gastos de seguridad para proteger una frontera común.

c) *Economía*

El clima de inseguridad ciudadana también tiene importantes consecuencias en una serie de aspectos de la economía, como la expansión de los centros comerciales (*shopping malls*) y el crecimiento de servicios de seguridad y de venta de artículos para la defensa personal.

i) *Centros comerciales*. El hecho de que éstos publiciten la vigilancia en sus recintos cerrados y en sus estacionamientos como una dimensión destacada de sus servicios sugiere que la oferta de seguridad puede estar contribuyendo a la expansión de este tipo de organizaciones comerciales.

ii) *Seguros contra robos*. De acuerdo a datos aportados por el Departamento de Caucciones del Banco de Seguros del Estado, en 1985-1994 la cantidad de pólizas emitidas y primas contratadas correspondientes a contratos de hurto e incendio de vivienda y comercio aumentó en 30% anualmente.

iii) *Agencias de vigilancia*. Como se mencionó anteriormente, los sondeos de opinión pública registran una baja aprobación de las instituciones encargadas de ejercer el control social. La percepción sobre la ineficiencia de las agencias estatales de esta índole para hacer frente al auge delictivo explica la frecuencia con que las personas recurren a la contratación privada de seguridad. En 1991 existían 96 empresas registradas. Este número se elevó a 147 en 1993 y a 185 en mayo de 1995.¹⁰ Un informe de la Cámara Uruguaya de Empresas de Seguridad da cuenta de la proyección social y económica del sector: aproximadamente 6 500 perso-

nas empleadas y aportes fiscales por alrededor de 24 millones de dólares al año.

iv) *Comercio de artículos de seguridad*. Prosperan las empresas que ofrecen artículos de seguridad: alarmas para automóviles, casas y establecimientos de todo tipo; dispositivos electrónicos de vigilancia, armas, elementos para la defensa personal, etc.

En suma, si se mide por la tasa de crecimiento de sus actividades, los servicios de seguridad se han convertido, en un corto plazo, en uno de los sectores económicos más pujantes y de mayor capacidad de absorción de innovaciones tecnológicas.

d) *Estructura social*

Todos estos cambios tienen consecuencias sobre el nivel de integración de la sociedad que se traducen en la aparición de nuevos clivajes, de desestímulos a la inversión en capital social y de un aumento de la distancia social entre estratos socioeconómicos distintos.

i) *Nuevo clivaje social*. Los miembros de distintos estratos socioeconómicos tienen desigual acceso a bienes y servicios para su defensa y la de sus familias. Siendo la seguridad ante el crimen y la violencia un bien que cobra importancia creciente en la vida de las personas, las diferencias entre los hogares que pueden y los que no pueden garantizar para sí una protección razonable contra actos criminales, así como un resarcimiento adecuado por los daños materiales que éstos provocan, crea una nueva e importante dimensión en la estratificación de las sociedades urbanas modernas: el nivel de satisfacción de las demandas de seguridad.

ii) *Interés en atacar las causas del problema*. Parece razonable pensar que cuanto más fácil sea el acceso a alternativas privadas de seguridad, menor será el estímulo a asumir un compromiso activo con acciones dirigidas a atacar las causas de las conductas criminales, pese a que dichas acciones posiblemente sean las únicas que permitan un tratamiento eficiente del problema a largo plazo. De este modo, la privatización de la seguridad puede estar contribuyendo a adormecer la sensibilidad sobre un problema social básico, así como la voluntad de actuar sobre él en aquellos que por su capacidad económica gozan de mayor poder e influencia, y de cuyo ejercicio regular de responsabilidad cívica la sociedad podría obtener los mayores réditos. No debe extrañar, por ende, que sea en los barrios de menores recursos, que no pueden privatizar su seguridad, donde surjan con mayor frecuencia iniciativas de apoyo mutuo para enfrentar la delincuencia, así como una preocupación compartida por erradicar sus causas.

¹⁰ Según datos oficiales provenientes del Registro Nacional de Empresas de Seguridad dependiente de la Dirección Nacional de Inteligencia.

iii) *Segmentación social*. Los patrones de comportamiento que se van consolidando en un contexto de inseguridad frente al crimen y la violencia se reflejan en la estructura social y, en particular, en las relaciones entre estratos socioeconómicos distintos. El temor es propicio a la formación de estereotipos de los delincuentes que incorporan muchos rasgos de la pobreza, la que comienza a percibirse como el germen de "clases peligrosas". Esto refuerza la tendencia de los sectores medios a tomar distancia de los pobres, a evitar sus barrios, sus áreas de esparcimiento, sus medios de transporte colectivo y los servicios públicos a los que acceden. De este modo, la inseguridad pública termina reforzando la segmentación social que, como veremos más adelante, es uno de los fenómenos que le da origen.

En suma, tanto el crimen como las respuestas ante el crimen son parte importante de las causas y de los efectos del deterioro del capital social de las comunidades. El capital social se acumula en redes de reciprocidad basadas en la confianza, que son las que hacen posible emprendimientos colectivos beneficiosos para la comunidad. Cuando el capital social falta o se debilita aumenta la inseguridad personal. Los guetos urbanos constituyen un ejemplo extremo de deterioro del capital social.

3. La evolución de los delitos

Ahora bien, ¿cuáles son los hechos que justifican esta serie de percepciones, comportamientos e iniciativas legales e institucionales en torno a la seguridad pública? Hay quienes sostienen que la sociedad uruguaya experimenta un miedo al crimen innecesario e injustificado, posiblemente alimentado por la importancia que dan los medios de comunicación a las noticias truculentas o los materiales violentos, y que el crimen tiene en la televisión y en la prensa una prominencia mucho mayor que la que tiene en la vida de las personas. Para aclarar este punto es preciso recurrir a la información disponible sobre victimización y evolución de los delitos en los últimos años en el país.

La lectura de los resultados de una encuesta de opinión de junio de 1995 muestra que algo más de cuatro de cada diez uruguayos (el 42%) conocía de primera mano la inseguridad pública, ya sea como víctimas de robo o de intento de robo en su casa (31%) o fuera de su casa (21%). Estos datos permiten concluir al analista que "Las preocupaciones por la seguridad pública, especialmente en Montevideo, están sólidamente arraigadas en las experiencias personales y familiares de la ciudadanía" (González, 1995).

Las cifras sobre algunos delitos en Uruguay entre 1980 y 1994 también parecen apoyar esta conclusión. El aumento de la delincuencia en los últimos años se revela más en las rapiñas y los homicidios que en los hurtos (cuadro 5). Según el código penal uruguayo, a diferencia de los hurtos, en las rapiñas hay violencia, o amenaza de violencia, de modo que lo que indican los registros oficiales es un marcado aumento de la violencia en los hechos delictivos. Al respecto, se debe tener en cuenta que la probabilidad de registro aumenta con la violencia asociada a los delitos, mientras que la probabilidad de registro de hurtos menores disminuye a medida que la ciudadanía toma conciencia de que el tiempo invertido en la denuncia no es compensado con una razonable posibilidad de resarcirse de la pérdida.¹¹

CUADRO 5

Uruguay: Evolución de algunos delitos, por quinquenios, entre 1980 y 1995 (Promedios anuales)

Delitos	1980-1984	1985-1989	1990-1994	1995
<i>Rapiñas</i>				
Montevideo	1 017	1 698	2 474	4 174
Interior	94	195	291	
<i>Total del país</i>	<i>1 101</i>	<i>1 893</i>	<i>2 765</i>	
<i>Hurtos</i>				
Montevideo	12 862	27 120	26 170	
Interior	12 947	19 836	24 342	
<i>Total del país</i>	<i>25 809</i>	<i>46 956</i>	<i>50 512</i>	
<i>Homicidios</i>				
Montevideo	52	67	91	
Interior	87	90	111	
<i>Total del país</i>	<i>139</i>	<i>157</i>	<i>202</i>	

Fuente: Elaboración propia basada en cifras del Ministerio del Interior, República Oriental del Uruguay. Para 1995: *El país*, 1996b.

¹¹ Los especialistas en estadísticas sobre criminalidad han destacado el subregistro de algunos delitos derivado tanto de sesgos que afectan a las denuncias como de sesgos que afectan a los organismos de control de la delincuencia. Por ejemplo: si se debilita la confianza en la eficiencia policial o judicial se reducirán las denuncias de ciertos delitos, especialmente los de menor gravedad. Al contrario, el aumento de los seguros contra robos incentiva las denuncias porque éstas se exigen como condición para resarcir los daños. Los delitos sexuales pueden ser reportados o no dependiendo de la fuerza de los estigmas sexuales y del grado de comprensión y simpatía que muestren policías, jueces y la opinión pública con la situación de las víctimas. Del lado de los organismos encargados del control de la delincuencia se destaca un fuerte sesgo hacia el registro de delitos cometidos por los segmentos sociales de menores recursos, así como el subregistro de los que cometen típicamente los sectores medios y altos (fraude, dolo, tráfico de influencias, corrupción, vandalismo de jóvenes de esos estratos). Véase un análisis detallado de los problemas metodológicos envueltos en la investigación sobre delincuencia en Hirschi y Selvin, 1967.

IV

Comportamientos delictivos, pobreza y marginalidad

No existen en el país estudios empíricos que permitan conectar las variaciones en distintos tipos de delitos con cambios en distintos aspectos de la situación de la población. La teoría más difundida y simple es que los delitos los cometen quienes encuentran dificultades para obtener por medios legítimos los objetos deseados. Esta idea dirige la atención hacia la estructura de oportunidades a la que tienen acceso distintos segmentos de la sociedad para alcanzar las metas culturalmente aceptadas. Una primera derivación es que, dadas sus mayores dificultades para obtener lo que desean por medios legítimos, los pobres cometerían más delitos que los no pobres. Si así fuera, la evolución de los delitos debería estar relacionada con la evolución de la pobreza. Esto no parece haber ocurrido en la historia uruguaya reciente. Por ejemplo, mientras los índices de pobreza urbana mostraron una tendencia declinante —de 22.3% a 12.8%— entre 1989 y 1994 (INE, 1996), no ocurrió lo mismo con distintos indicadores de delincuencia. Así, las rapiñas aumentaron de 1 968 a 3 189, los hurtos se redujeron de 49 045 a 47 967 y los homicidios se elevaron de 198 a 222.

Una segunda derivación lleva a diferenciar dentro de la pobreza un sector marginal —que encuentra fuertes impedimentos para integrarse a la sociedad a través de sus canales legítimos— y a vincularlo con la delincuencia. Antes de analizar la evidencia disponible en busca de algún tipo de aproximación a la puesta a prueba de dicha relación, conviene precisar el concepto de marginalidad que se maneja en este artículo y dada la historia del término en la región, referirse a las diferencias entre la “vieja” y la “nueva” marginalidad.

1. Vieja y nueva marginalidad: características generales

Un camino para destacar las peculiaridades de la marginalidad actual es distinguirla de la que caracterizó a la población que, a partir de los años cincuenta y en la mayoría de los países de la región, se desplazó masivamente del campo a las ciudades, asentándose de manera precaria en su periferia. Pese a su situación de pobreza, muchos migrantes experimentaron ese des-

plazamiento como un ascenso social en al menos dos sentidos. Primero, por la excitación de la conquista de una ciudadanía urbana que, además de su contenido simbólico, significaba un acceso real a consumos mucho más variados que los disponibles en el campo, así como a servicios de salud y educación y a infraestructura de vivienda y esparcimiento que en el medio rural eran prácticamente inaccesibles; segundo, porque las transferencias masivas de población se dieron en un momento de expansión de mercados internos que, estimulados por la sustitución de importaciones, tuvieron en ese período capacidad de absorber mano de obra y de mantener abiertas importantes avenidas de movilidad social.

La marginalidad de los años noventa parece estar marcada por otras características. En primer lugar, se define más con respecto al mercado de trabajo y a la estructura ocupacional que en relación a la localización geográfica de la vivienda, aun cuando se reconoce que los asentamientos precarios periféricos continúan representando su núcleo duro. En segundo lugar, la población de esos asentamientos es mayoritariamente de origen urbano, es decir, la memoria de un pasado rural pobre ya no constituye el marco para evaluar su situación de hoy. Los resultados de una investigación reciente sobre asentamientos precarios en Montevideo corroboran la anterior afirmación (Cecilio, 1995): ya en 1984 el 93.5% de los que residían en esos asentamientos habían nacido en áreas urbanas, y tres de cada cuatro en el mismo Montevideo. Más aún, si en los asentamientos marginales de los sesenta operaba un fuerte elemento de atracción de las ciudades, los de los noventa parecen estar marcados por procesos de expulsión de las ciudades. En 1995, cerca de seis de cada diez jefes de hogar montevideanos en asentamientos precarios declaraba que su vivienda anterior había sido casa o departamento (Cecilio, 1995, p. 103).

En tercer lugar, puede señalarse que si lo característico de los años sesenta era la ampliación de las vías de movilidad, lo que se destaca en los noventa es su estrechamiento. Caducan con rapidez los canales tradicionales y se abren con lentitud las avenidas alternativas. Este es uno de los efectos de la globalización de las economías, su mayor apertura y una recon-

versión de la producción de bienes y servicios orientada a una mayor competitividad internacional. En búsqueda de más competitividad, las empresas reducen su personal, incorporan tecnología y modifican sus criterios de reclutamiento, planteando problemas de inestabilidad ocupacional a segmentos cada vez más amplios de la fuerza de trabajo. Cabe recordar que la falta de una comunidad ocupacional que oficie como grupo de referencia estable implica no contar con ese espacio en el mundo de la producción que, a lo largo de los siglos, fue una de las fuentes principales de formación de las identidades de los trabajadores.

Debido a que el país no ha exhibido fuertes crecimientos demográficos, ni rápidas y masivas migraciones del campo, ni las agudas diferenciaciones rural-urbanas y las discriminaciones étnicas que caracterizaron a otros países de la región, la integración de la sociedad urbana uruguaya no fue mayormente afectada por las modalidades de incorporación de los migrantes rurales que singularizaron a la vieja marginalidad. Esa situación convierte al país en un ámbito adecuado para observar las nuevas formas de marginalidad, cuyos rasgos no resultan ni superpuestos ni obscurecidos por los efectos de formas de marginalidad con causas y consecuencias distintas.

2. Pobreza y pobreza marginal

La marginalidad como posición social resulta del efecto combinado de tres elementos: las metas culturales, el acceso a los medios para alcanzar esas metas y las capacidades de los individuos que ocupan esa posición.¹²

Las metas que la cultura legítima definen los estilos de vida a los que aspira la mayoría de la población. En sociedades con fronteras rígidas entre las clases, al igual que en comunidades locales fuertemente estructuradas y relativamente aisladas, es posible la formación de subculturas cuyas metas se apartan de las que predominan en la sociedad. Este no es el caso de Uruguay. Por un lado, la ideología igualitaria, la homogeneidad étnica de la población y la ausencia de

componentes "feudales" en su historia, impidió la creación de barreras rígidas de clase. Por otro, la rápida expansión reciente de los medios de comunicación ha terminado de disolver las ya débiles fronteras de las comunidades locales. Por lo tanto, se puede afirmar que no existen barreras culturales que puedan justificar que haya segmentos de la población aislados de los estilos de vida predominantes.

La disponibilidad de medios para alcanzar las metas culturales depende fundamentalmente de la capacidad de la economía para absorber mano de obra en empleos productivos, lo que en última instancia responde a una combinación de estilo de desarrollo y ritmo de crecimiento. Dentro de ese marco general, sin embargo, para cada etapa del ciclo de vida de las personas la estructura de oportunidades se va definiendo por el acceso a instituciones que en su conjunto posibilitan una formación que responde a los requerimientos del mercado de trabajo, siendo el sistema educativo el canal principal de movilidad social.

Los pobres marginales se distinguen del resto de los pobres por su menor capacidad para hacer uso de la estructura de oportunidades existente, ya sea organizándose para satisfacer las demandas de bienes y servicios de la población, utilizando las vías de acceso a los servicios públicos y al crédito o maximizando el aprovechamiento de las ofertas del sistema educativo y las oportunidades del mercado laboral.¹³ Su estilo de vida revela la ausencia de un proyecto de incorporación a la sociedad global. Sus actitudes y comportamientos reflejan una baja autoestima y la falta de expectativas respecto a la posibilidad de modificar de manera significativa, a través del propio esfuerzo, su bajo nivel de bienestar.¹⁴

Las capacidades de cada individuo resultan de una combinación de sus activos biológicos (discapacidades, estado de salud); de conocimiento (nivel y calidad de la educación recibida, experiencia profesional); sociales (contactos y posibilidades de movilizar voluntades ajenas en beneficio propio); materiales (capital fijo y

¹² Sin duda, esta conceptualización simplifica burdamente la riqueza de significados de la noción de marginalidad. A fines de la década de 1960 hubo una extensa discusión del tema desde distintos enfoques —incluyendo la crítica al capitalismo desde una perspectiva marxista— en la que participaron Roger Vekemans, José Nun, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, Gino Germani y otros. Véase un buen resumen de dicha polémica en un número totalmente dedicado al tema de la marginalidad en la *Revista latinoamericana de sociología*, 1969, vol. V, N° 2.

¹³ En una perspectiva parecida, Irrazabal (1995) coordinó en Chile un estudio que distingue entre pobres habilitados y no habilitados. Para diferenciarlos se consideraron indicadores de éxito socioeconómico relativo entre familias que compartían similares restricciones económicas. Las familias pobres habilitadas eran aquellas que respondían positivamente a una serie de indicadores de esfuerzos por surgir.

¹⁴ La autoestima individual suele ser una consecuencia del signo (positivo o negativo) y del nivel de estructuración de los mensajes que, en respuesta a sus acciones, el individuo va recibiendo a lo largo de su vida de las personas significativas de su entorno.

móvil); culturales (creencias, ética de trabajo, etc.), y motivacionales (logro, autoestima). Cada uno de estos activos se forma y madura a edades específicas y, por ende, tiene distinta relevancia en diferentes momentos

del ciclo de vida individual. Así, el principal activo de niños y adolescentes son sus familias, puesto que a través de ellas van nutriendo y consolidando sus otros activos.

V

Marginalidad y familia

1. Familia y formación de capacidades en los niños

Las formas de constitución y composición de las familias son predictores importantes de cómo les va a los niños en las escuelas, donde los que viven con uno solo de sus padres o con los padres en unión consensual muestran tasas de rezago escolar significativamente superiores al resto.¹⁵ Una serie de estudios realizados en Uruguay revelan los efectos de la familia sobre otros aspectos de la niñez y la adolescencia. Por ejemplo, los niños concebidos fuera del matrimonio (ilegitimidad de nacimiento) muestran una tasa de mortalidad infantil mucho mayor que el resto, y los que no conviven con ambos padres biológicos exhiben mayores daños en distintas dimensiones del desarrollo psicomotriz (CEPAL, 1991; Universidad de la República, Facultad de Medicina, Departamento de Psicología Médica, 1996).

La constitución y composición del hogar también ha probado ser un buen predictor de comportamientos delictivos. Por ejemplo, se ha encontrado que más del 70% de todos los jóvenes en centros de detención juvenil en Estados Unidos provienen de hogares con padre ausente (Dafoe Whitehead, 1993, p. 77).

2. La familia de los menores internados en el Instituto Nacional del Menor

Para investigar esa relación en Uruguay se examinaron datos provenientes del Sistema de Información de la Infancia del INAME, cuyo archivo constituye una fuente de enorme riqueza para conocer en su génesis los factores determinantes más inmediatos de las conductas antisociales. Los datos correspondían a 2 133 niños y adolescentes de uno y otro sexo cuyas causales de ingreso (inconducta social e infracciones) se podían interpretar como comportamientos alejados de los patrones aceptados y que evidenciaban un daño serio en sus vínculos con la sociedad.¹⁶ La mayoría (81.5%) de estos niños y adolescentes se encontraban internados en el INAME o en hogares sustitutos. El análisis abarca el período 1990-1995.

Existe amplia evidencia de que las familias intactas tienen una capacidad de socialización mayor que aquéllas en que falta uno de los padres biológicos. El estudio mencionado de Filgueira corrobora que dicha capacidad se debilita en ausencia de uno de los padres biológicos, aun en los casos en que otra persona esté cumpliendo ese rol. De modo que si la marginalidad, como la hemos definido, es principalmente un problema de capacidades para hacer uso de la estructura de oportunidades existentes en una sociedad, y si los activos que forman esas capacidades en niños y adolescentes son provistos fundamentalmente por las familias, es razonable suponer que los niños criados en familias no intactas tengan una propensión a la margi-

¹⁵ Esta afirmación es corroborada por resultados de múltiples estudios. Respecto a Uruguay, véase Filgueira (1996) y también CEPAL (1987 y 1990b). En Estados Unidos, la Secretaría de Salud y Servicios Humanos realizó una amplísima investigación del tema en más de 60 000 niños. J. Wilson resume sus conclusiones con las siguientes palabras: "En todos los niveles de ingreso, salvo el muy alto (más de 50 000 dólares al año), en el caso de los dos sexos y para los blancos, negros e hispanos por igual, los niños que vivían con una madre divorciada o que nunca se había casado, estaban claramente peor que los pertenecientes a familias que vivían con los dos progenitores. En comparación con los niños que vivían con sus dos padres biológicos, los niños de familia con un solo progenitor eran dos veces más propensos a ser expulsados o suspendidos en la escuela, a sufrir problemas emocionales o de la conducta y a tener dificultades con sus compañeros. También eran mucho más proclives a tener una conducta antisocial" (Wilson, 1994).

¹⁶ Los ingresos por conducta social se desagregan según las causales siguientes: mendicidad, vagancia, abandono del hogar, consumo de drogas, prostitución y vandalismo; el 84% de los casos se concentra en vagancia y abandono del hogar. Los ingresos por infracciones comprenden: hurto, rapiña, lesiones, homicidios, tráfico de drogas, violación y tentativa de hurto; alrededor del 70% de los casos corresponden a hurtos y rapiñas.

nalidad mayor que aquellos que provienen de familias intactas, máxime en sectores de escasos recursos.¹⁷

De los menores analizados, sólo uno de cada tres (31.2%) convivía en una familia intacta (con ambos padres biológicos) en el momento de su internación, resultado similar al citado con referencia a centros de detención juvenil en Estados Unidos. De los niños que en el momento de su internación no convivían con ambos padres biológicos, el 63.8% residía con su madre, un 30.8% con un padrastro o una madrastra y el 5.4% restante sin sus padres.

Aunque este resultado podría apuntar a que los menores que no cuentan con una familia intacta tienen una mayor probabilidad de cometer infracciones o inconductas sociales, no hay pruebas suficientes para afirmar que existe una relación causal entre estas dos variables. Ambas podrían estar determinadas por una tercera, por ejemplo, la pobreza. La información que proporcionan los registros del INAME no permite distinguir entre los efectos de la estructura familiar y los efectos de la pobreza, al no incorporar datos sobre características del hogar de los internados que habiliten la comparación con las de hogares pobres. Tampoco la Encuesta Continua de Hogares permite comparar el perfil familiar de los menores en hogares pobres con el de los menores del INAME, dado que no discrimina a los padres por su relación biológica con las personas que en el hogar figuran como hijos del jefe de familia.

Para intentar aislar el efecto de la constitución familiar de los efectos de las situaciones de pobreza sobre la marginalidad de los menores, se reexaminaron los datos de un estudio realizado por la Oficina de la CEPAL en Montevideo sobre características de las familias en una muestra de niños en escuelas públicas. Las situaciones de esos niños se han comparado con las de los menores analizados en el INAME (Cuadro 6). Los resultados muestran que, independientemente de la gravedad de las carencias económicas del hogar, el perfil familiar de los menores del INAME es totalmente distinto al de los demás niños. En efecto, entre estos

últimos, el 67.3% de los que se hallan en situación de indigencia, el 79.4% de los pobres no indigentes y el 83.9% de los no pobres, convive con ambos padres biológicos, lo que contrasta fuertemente con la situación de los menores del INAME. La característica singular más importante de estos menores es la ausencia del padre. Sobre esta base, y pese a que el promedio de edad de los menores del INAME estudiados era de alrededor de 15 años (contra 10 y 11 años de los niños de escuelas públicas analizados), es razonable concluir que esos menores provienen de hogares con características familiares significativamente diferentes de las de los hogares pobres e indigentes uruguayos. Más bien, tanto esta información como el juicio de personas con un conocimiento amplio del funcionamiento del INAME apuntan a un perfil de hogares en situación de pobreza marginal, una de cuyas características más importantes es la familia incompleta e inestable.

El hecho de que los padres no estén casados en el momento del parto define formalmente el nacimiento como ilegítimo. Tal situación, que afecta al 45% de los menores del INAME estudiados, aumenta el riesgo de ausencia del padre en el grupo de convivencia (Cuadro 7).¹⁸

La rápida elevación de las calificaciones exigidas a los jóvenes para incorporarlos al sector moderno de la economía no hace más que acentuar el efecto marginalizador de las familias incompletas e inestables, haciendo más evidente la desventaja de no contar con el apoyo de una familia intacta. En efecto, extender la formación implica prolongar las actividades de apoyo material, emocional, intelectual y de formación de hábitos y disciplinas de trabajo para las cuales las familias son insustituibles. Los niños y jóvenes de las familias que por ser inestables o incompletas no disponen de esos activos estarán en peor condición que otros para hacer uso de las oportunidades existentes.

3. Familias con padre ausente

Las características de los hogares de los menores del INAME brindan pistas muy importantes sobre algunos rasgos de la nueva marginalidad y dirigen la atención hacia los cambios en las familias. Si efectivamente hay una tendencia en la sociedad uruguaya a una mayor inestabilidad y quiebre de las parejas, y a un aumento de la ilegitimidad de nacimiento y de los niños que no conviven con ambos padres biológicos, de no mediar

¹⁷ La presencia del padre es clave para proveer o reforzar ciertos activos de los niños: i) como modelo forjador de identidades, especialmente para los varones; ii) como agente de contención, de creación de hábitos de disciplina y transmisor de experiencias de vida; iii) como soporte material, ya que la falta del aporte del padre reduce considerablemente los ingresos del hogar, particularmente porque las mujeres ganan entre un 20% y un 50% menos que los hombres, y iv) como capital social, en la medida en que la ausencia del padre implica la pérdida de una línea de contacto con las redes masculinas, tanto en el mundo del trabajo como en el de la política y que además, al cortarse el nexo con las redes de parientes que podría aportar el padre, disminuyen significativamente los vínculos familiares potenciales.

¹⁸ Charles Murray (1993) sugiere considerar la ilegitimidad como uno de los signos más importantes de marginalidad y desintegración social.

CUADRO 6

Uruguay: Características del grupo familiar de escolares de cuarto grado y de menores del Instituto Nacional del Menor (INAME)

Grupo familiar	De los escolares ^a			De los menores del INAME ^b
	Indigentes	Pobres no indigentes	No pobres	Total
Madre sola	7.1	5.2	6.5	43.9
Padrastra o madrastra	4.4	3.4	3.2	21.2
Ambos padres biológicos	67.3	79.4	83.9	31.2
Otros	9.7	10.3	4.1	3.7

Fuente: Para los escolares, Encuesta para un Diagnóstico de la Educación Básica en Uruguay, Oficina de la CEPAL en Montevideo, 1990. Para los menores del SENAME, elaboración de datos tomados del archivo SIPI del INAME, 1990-1995.

^a Estudiantes de cuarto grado de escuelas públicas de Montevideo y Tacuarembó.

^b Menores internados en el INAME por infracciones o conducta social.

CUADRO 7

Uruguay: Menores del Instituto Nacional del Menor (INAME) infractores o con conducta social según el grupo de convivencia y la condición de nacimiento, 1990-1995
(Porcentajes)

Presencia de los padres en el grupo de convivencia	Condición de nacimiento					
	Sobre el total de menores investigados			Sobre el total de menores en cada categoría		
	Legítimo	Ilegítimo	Total	Legítimo	Ilegítimo	Total
Sólo madre	20.9	23.0	43.9	38.1	51.0	43.9
Madre y padre	21.2	10.0	31.2	38.4	22.5	31.2
Padrastra o madrastra	10.0	11.2	21.2	18.3	24.8	21.2
Otros	2.9	0.8	3.7	5.2	1.7	3.7
<i>Total</i>	<i>55.0</i>	<i>45.0</i>	<i>100.0</i> (2 133)	<i>100.0</i> (1 172)	<i>100.0</i> (961)	<i>100.0</i> (2 133)

Fuente: Elaboración propia, sobre la base del archivo SIPI del INAME.

substanciales mejoras en la situación socioeconómica general de los estratos bajos urbanos, es dable anticipar una incidencia creciente de comportamientos marginales.

Al pasar revista a las tendencias recientes de la ilegitimidad de nacimiento (cuadro 8), vemos que en 1975 uno de cada cinco niños nacía fuera del matrimonio, y que en 1993 esa proporción era de uno cada tres. Este proceso se aceleró en la última década, puesto que en el período 1975-1984 la ilegitimidad creció un 14%, y un 50% aproximadamente entre 1984 y 1993. El incremento de las tasas se verifica en todos los grupos de edad.

Si, como parecen sugerir los antecedentes de los menores internados en el INAME, la ilegitimidad de nacimiento se asocia a estructuras familiares que favorecen el surgimiento de problemas de conducta e infracciones a la ley, son preocupantes las consecuencias

CUADRO 8

Uruguay: Ilegitimidad de nacimientos

1. En Montevideo, 1975, 1984 y 1993

Años	Tasas de ilegitimidad (%)
1975	20.9
1984	23.8
1993	34.5

2. En el país, 1961 y 1988

Edad de las madres	Tasas de ilegitimidad (%)	
	1961	1988
15-19	25.7	47.9
20-24	15.5	30.5
25-29	11.5	20.9
30-34	11.7	21.2

Fuente: Elaboración propia con datos del *Boletín de Estadísticas Vitales* del Instituto Nacional de Estadística (INE) y además, para Montevideo, con datos de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública.

cias sociales del importante aumento de nacimientos ilegítimos que se ha observado en la última década en Uruguay.

Pareciera evidente entonces que para conocer la evolución de los problemas vinculados a la marginalidad es preciso seguir muy de cerca las estadísticas sobre cambios en la composición y constitución de las familias. Sin embargo, las fuentes estadísticas oficiales sólo muestran una parte ínfima de los cambios más importantes que experimentan las familias; el resto —especialmente los núcleos familiares dentro de los hogares y las familias reconstituidas o reensambladas— queda oculto al análisis. Aun así, esa punta visible es suficiente como para señalar que la ilegitimidad está creciendo, y también la proporción de uniones consensuales o concubinatos dentro del total de hogares, particularmente entre los hogares jóvenes (cuadro 9). Con respecto a la jefatura femenina de núcleos familiares, su detección se dificulta por la tendencia de muchas madres en esa condición a buscar refugio en su hogar de origen.

Ante el panorama que se desprende de las tendencias recién mencionadas, los responsables de la política social uruguaya deberían encontrar respuesta rápida a la pregunta siguiente: ¿cuáles son las condiciones que favorecen el aumento de la tasa de ilegitimidad, de las uniones consensuales y de los núcleos familiares con padres ausentes? Ciertamente, no es fácil ponderar el peso relativo de cada una de las muchas condiciones que contribuyen al aumento de estos fenómenos. Pero hay al menos un par de factores cuya consideración no puede obviarse al explicar las transformaciones en los modos de constituir familias. Ellos son los cambios culturales relativos a la sexualidad y la renuencia de los varones jóvenes a asumir respon-

sabilidades de largo plazo en el mantenimiento de una familia.

a) *Cambios en la sexualidad*

Se asiste a una rápida flexibilización de los patrones normativos que regulan el comportamiento sexual. Entre las causas del fenómeno se hallan la amplia difusión de técnicas de control de la natalidad y el consiguiente aumento de la posibilidad de disociar la reproducción de la sexualidad; la expansión de la participación de la mujer en el mercado de trabajo y su consecuente mayor independencia económica y, por último, el deterioro de las instituciones primarias como la familia y la comunidad local y el consecuente debilitamiento de su capacidad para controlar y sancionar comportamientos.

Esta combinación de factores contribuyó sin duda al marcado descenso que se observa en las edades de iniciación sexual, así como al aumento de embarazos adolescentes. Este último sorprende, ya que los logros educativos cada vez mayores de la mujer y la disponibilidad creciente de información sobre el control de la natalidad generaban expectativas de signo opuesto.

Una buena parte de los embarazos precoces, considerando como tales a los que se producen antes de los 20 años, son eslabones importantes en la cadena de procesos que conducen a la marginalidad. Las tasas de ilegitimidad entre estas madres son mayores que en los restantes grupos de edad y han crecido continua y aceleradamente en los últimos treinta años en el país (cuadro 10). El aumento de la tasa general de ilegitimidad se explica parcialmente por un aumento paralelo de la proporción de nacimientos de madres adolescentes sobre el total de nacimientos (véase la última línea del cuadro).

CUADRO 9

Montevideo e interior urbano de Uruguay: Jóvenes de 15 a 29 años en uniones consensuales como porcentaje del total de jóvenes que conviven con su pareja, según años de educación, 1984, 1989 y 1994
(Porcentajes)

Años	Años de educación	Montevideo	Interior urbano	Total urbano
1984	Nueve y menos	17.9	16.1	17.0
	Diez y más	4.8	4.5	4.6
	<i>Total</i>	<i>12.6</i>	<i>12.7</i>	<i>12.7</i>
1989	Nueve y menos	22.6	23.5	23.0
	Diez y más	6.1	7.2	6.5
	<i>Total</i>	<i>14.6</i>	<i>18.5</i>	<i>16.7</i>
1994	Nueve y menos	30.8	30.0	30.4
	Diez y más	14.8	13.2	14.2
	<i>Total</i>	<i>22.7</i>	<i>24.3</i>	<i>23.6</i>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares, del INE.

CUADRO 10

Uruguay: Evolución de las tasas de ilegitimidad de los nacimientos, según la edad de la madre

Edad de la madre	1961	1966	1971	1976	1981	1985	1993
(1) Hasta 19 años	26.5	23.4	30.3	31.1	41.7	45.4	63.2
(2) Total	18.1	19.1	21.7	22.6	25.3	26.5	34.5
Relación (1)/(2)	1.44	1.23	1.40	1.38	1.65	1.71	1.83

Fuente: Elaboración propia, con datos de las estadísticas vitales del INE; para 1993, datos de la División de Estadística del Ministerio de Salud Pública del Uruguay correspondientes a Montevideo, que suelen ser 10% inferiores a las tasas nacionales.

La asociación de la maternidad adolescente y la marginalidad no se agota en la ilegitimidad de los nacimientos. Un estudio reciente del Instituto Nacional de la Mujer y la Familia arroja los siguientes resultados:

i) Las parejas de las madres precoces son más inestables que las de las madres no precoces, lo que se refleja en un mayor porcentaje de uniones consensuales y de divorciadas y separadas. Estas conclusiones corroboran los hallazgos de otros estudios realizados en el país y citados por la autora.¹⁹

ii) La mayoría de las madres precoces desertan del sistema educativo. Con ello no sólo debilitan sus posibilidades de realización personal al disminuir sus oportunidades de empleo y aislarse de los importantes ámbitos de socialización que constituyen los centros de enseñanza, sino que cohiben el desarrollo de uno de los activos más importantes que pueden transferir a sus hijos.

iii) Las razones de este comportamiento que surgen de los estudios sobre madres adolescentes son variadas. En general predomina la imagen de que las adolescentes pobres encuentran en su entorno social una respuesta positiva ante la maternidad. Pareciera que, a diferencia de los varones, fuera de la maternidad estas mujeres enfrentan un vacío en cuanto a roles alternativos que signifiquen un grado mínimo de reconocimiento social. En ese marco de desesperanza acerca de sus oportunidades de realización personal, el romanticismo y la avidez de afectos pueden interpretarse como formas de enriquecer la significación de sus vidas.

b) *Algunas causas de la renuencia de los varones jóvenes a constituir nuevos hogares*

El segundo factor importante vinculado al crecimiento de la ilegitimidad y de los concubinatos entre los jóvenes de estratos pobres es la renuencia de los varones a asumir la responsabilidad principal por el mantenimiento económico de una familia.²⁰ Tal renuencia es congruente tanto con la asociación positiva entre las tendencias de la nupcialidad y del salario real como con estudios que muestran una mayor propensión de los varones a contraer matrimonio cuanto mayor es el ingreso (Filgueira, 1996). Desde el punto de vista de las posibilidades de realización individual, el debilitamiento de la propensión a contraer matrimonio de los varones puede tener entonces una base de racionalidad económica que es conveniente considerar.

En efecto, de conformidad con datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo para el año 1994, alrededor de uno de cada tres (34.5%) jóvenes varones de 20 a 30 años que trabajaban más de 20 horas por semana, estaba en condiciones de mantener una familia mínima —constituida por esposa e hijo pequeño— fuera de la pobreza (cuadro 11). Ello quiere decir que con su trabajo generaban ingresos equivalentes a dos veces y media la línea de pobreza de ese año.

Cuando se desagregan esos datos por nivel de instrucción se observa lo siguiente. Entre aquellos que habían completado el ciclo básico (nueve años de educación formal) menos de uno de cada tres (30.2%) alcanzaba los ingresos mencionados. La situación no variaba demasiado con el bachillerato completo (35.2%). Sólo en el 5% de los jóvenes que alcanzaban

¹⁹ Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, 1995; esta investigación fue dirigida por María Elena Lurnaga. Los estudios citados que corroboran los hallazgos se hallan en Instituto Nacional de Alimentación (INDA), 1989.

²⁰ Tal responsabilidad es particularmente importante para los jóvenes pobres, que en los estudios de opinión pública se muestran mucho más de acuerdo que otros jóvenes con la imagen tradicional de la división del trabajo por sexo según la cual los hombres participan en el mercado de trabajo y las mujeres se hacen cargo de las tareas domésticas.

CUADRO 11

Montevideo: Capacidad de sostener a la familia entre los ocupados con ingresos iguales o mayores a 2.5 líneas de pobreza que tienen de 20 a 29 años de edad y trabajan más de 20 horas semanales, 1994 (Porcentajes)

Años de educación aprobados	Capacidad de sostener a la familia		
	No tiene	Tiene	Total
Hasta 5 años	77.4	22.6	100 (53)
6 años	78.7	21.3	100 (300)
7 años	78.3	21.7	100 (115)
8 años	77.0	23.0	100 (243)
9 años	69.8	30.2	100 (334)
10 años	64.6	35.4	100 (582)
11 años	62.1	37.9	100 (322)
12 años	64.6	35.4	100 (82)
13 años	62.7	37.3	100 (102)
14 años	58.1	41.9	100 (148)
15 años	53.9	46.1	100 (154)
16 años	55.1	44.9	100 (127)
17 años y más	30.2	69.8	100 (116)
<i>Total</i>	<i>65.5</i>	<i>34.5</i>	<i>100 (2 678)</i>

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo, del INE.

17 años de educación formal se podría encontrar una mayoría que generaba ingresos equivalentes a dos veces y media la línea de pobreza. O sea, que para la mayoría de los jóvenes ocupados que tenían menos de 17 años de estudio, establecer una familia implicaba, a menos de disponer de un ingreso adicional, caer en la pobreza.²¹

Este diagnóstico se ve corroborado por la relación entre las etapas del ciclo de vida familiar y la probabilidad de caer en la pobreza (cuadro 12). En la primera línea del cuadro se registran los hogares con jefes menores de 30 años en los que convive sólo la pareja y que representan sólo el 1.6% de los hogares de Montevideo. Como primera observación, la propor-

ción de parejas jóvenes sin hijos en el total de hogares es muy baja, lo que indica que el inicio de la convivencia está fuertemente asociado con el nacimiento del primer hijo. La segunda observación es que prácticamente no hay pobres entre ellas.

La categoría siguiente, en cambio, incorpora casi un 11% de hogares formados por la pareja y al menos un hijo entre 0 y 4 años. Se puede apreciar que aproximadamente 30 de cada 100 de estos hogares caen en la pobreza, lo que más que duplica el índice de pobreza de Montevideo en ese año (12.4%). A medida que se pasa a las etapas siguientes del ciclo de vida de las familias, aumenta la probabilidad de que los hijos aporten al ingreso del hogar y que otras instituciones compartan con los padres su cuidado y socialización. Con más tiempo libre, también aumenta la probabilidad de que el cónyuge complemente los ingresos del jefe de hogar. Como resultado, se reduce sustancialmente la incidencia de la pobreza. Los datos del cuadro muestran que los cambios en la situación económica del hogar a través de los ciclos de vida familiar también se confirman en los hogares no nucleares (extendidos y compuestos).

Para examinar la incidencia de la pobreza según el nivel de educación de los jefes de hogar, se consideraron sólo las etapas del ciclo de vida familiar de los hogares nucleares (cuadro 13). Se distinguieron dos grupos: los jefes de hogar que como máximo alcanzaron a completar el ciclo básico y aquellos que superaron el ciclo básico.

La incertidumbre con respecto a la capacidad de generar ingresos bloquea la formación de proyectos de familia, y la ausencia de tales proyectos desalienta los compromisos a largo plazo. Los varones jóvenes, especialmente los que sólo alcanzaron a completar el ciclo básico, sólo necesitan mirar a su alrededor para darse cuenta que al decidir liderar un nuevo hogar enfrentan un alto riesgo de permanecer o caer en la pobreza. Alimentada por la experiencia de su entorno inmediato, esa expectativa abona a su vez la renuencia a asumir el compromiso de constituir una familia. De ese modo, la debilidad estructuralmente condicionada del origen de las familias de estratos bajos afecta las probabilidades de que las nuevas generaciones cuenten con el apoyo material, emocional y normativo que pueden brindar las familias intactas.

Ciertamente, la racionalidad económica no es el único motivo de la renuencia de los varones jóvenes de estratos bajos urbanos a asumir responsabilidades familiares. Otro es la pérdida de contenido del papel de jefe de hogar vinculado al debilitamiento de su po-

²¹ La interpretación de la renuencia de los varones jóvenes con bajos niveles educativos a constituir familia bajo las actuales condiciones del mercado de trabajo, debe hacerse en el marco de la importancia que se asigna en los estratos bajos a la división tradicional del trabajo por sexo, según la cual el varón sería el único proveedor al mantenimiento económico del hogar. En efecto, preguntados por su aceptación o rechazo a la siguiente frase "La mujer tiene la responsabilidad de ocuparse de los hijos y la casa y el hombre de llevar dinero al hogar" el porcentaje de acuerdos se distribuyó de la siguiente manera según el nivel de educación de los respondientes: Primaria incompleta, 63%; Hasta 3er. año de secundaria, 61%; Hasta 6o. año de secundaria, 22%; Universitaria, 9%. Véase *El observador*, 1995.

CUADRO 12

Montevideo: Situación de pobreza según la etapa del ciclo de vida de la familia, 1994

Etapa del ciclo de vida familiar	Familias pobres (%)	Composición del total de las familias (%)
<i>Familias nucleares</i>		
Sin hijos, jefes de 15-29 años	0.7	1.6
Con hijos de 0-4 años	30.6	10.7
Con hijos de 5-14 años	20.8	15.7
Con hijos de 15-24 años	6.1	12.-
Otras	4.1	13.8
Con jefe de 65 años y más	4.3	8.9
<i>Familias no nucleares</i>		
Sin hijos, con menores	38.3	1.-
Sin hijos, sin menores	4.9	7.2
Con hijos 0-4 años	35.7	1.6
Con hijos 5-14 años	28.0	3.3
Con hijos >15, con menores de 0-4 años	31.0	2.3
Con hijos >15, con menores de 5-14 años	22.6	1.9
Con hijos >15, sin menores	7.7	4.1
Otras familias no nucleares (unipersonales)	2.5	15.7
Total	12.4	100.0 (9 447 familias)

Fuente: Elaboración propia, con datos de la Encuesta de Hogares del INE.

CUADRO 13

Montevideo: Incidencia de la pobreza en hogares nucleares, por etapa del ciclo de vida familiar y según el nivel educativo del jefe de hogar, 1994 (Porcentajes)

Etapa del ciclo de vida familiar	Nivel educativo del jefe de hogar		Total
	Hasta 9 años	10 años y más	
Hijos de 0 a 4 años	51.4	8.9	30.6
Hijos de 5 a 14 años	31.4	5.5	20.8
Hijos de 15 a 24 años	9.7	1.0	6.1
Sin hijos menores de 25 años y con jefe menor de 65 años	6.1	0.6	4.3
Sin hijos menores de 25 años y con jefe mayor de 65 años	5.1	-	4.1
Total de hogares	17.2	3.1	12.4

Fuente: Elaboración propia, basada en datos de la Encuesta Continua de Hogares de Montevideo, del INE.

der dentro de la familia, de sus funciones de representación en la esfera pública, de su capacidad de transmitir habilidades útiles para el desempeño de los hijos

en el mercado de trabajo y, fundamentalmente, de su función de proveedor principal o único del sustento del hogar.²²

VI

Procesos de segmentación social

Para terminar se destacan algunos procesos de segmentación que contribuyen al aumento de la marginalidad en la sociedad uruguaya. La fuente principal de margi-

²² En otro estudio se ha intentado describir la pérdida de contenido del papel del jefe de hogar a los ojos de los jóvenes varones de estratos bajos urbanos (Kaztman, 1992).

nalidad es la escasez de oportunidades de empleos productivos, relativamente estables, que incorporen conocimiento científico y técnico, que cubran distintas prestaciones de la seguridad laboral y que generen ingresos como para mantener una familia de tamaño medio dentro de estándares de dignidad socialmente aceptados. Este tema ha sido extensamente tratado en las publicaciones especializadas latinoamericanas bajo términos como “heterogeneidad estructural” o “marginalidad” y más recientemente “exclusión”, y constituye el telón de fondo del análisis que sigue.²³

En esta sección se examinará la segmentación como un proceso de formación de fronteras sociales y disminución de las oportunidades de interacción entre personas de origen socioeconómico distinto. Su principal consecuencia es el debilitamiento de la integración de la sociedad y sus mecanismos centrales son la segregación residencial y la educativa.

1. Segregación residencial

El conjunto de los asentamientos precarios puede ser visto como uno de los polos de un proceso de segregación residencial. Se ha estimado que la cantidad de viviendas en los asentamientos precarios en Montevideo pasó de 2 541 en 1984 a 4 835 en 1990 y a 7 013 en 1994, es decir, se triplicó en diez años y su incremento se aceleró a partir de 1990 (Cecilio, 1995). Entre 1984 y 1994 no se registraron variaciones significativas en la estructura de edad de sus poblaciones (cuadro 14). La presencia de niños es mucho mayor que a nivel de Uruguay: según el censo de 1985 los menores de 10 años representaban el 17.1% de la población de Montevideo, mientras que un año antes la cifra para los asentamientos precarios era de 33.5%.

Tal como ha sido denunciado en los últimos meses en diarios y revistas, algunos asentamientos precarios en Montevideo se están convirtiendo en guetos.²⁴

²³ Véase un extenso examen del tema en la *Revista latinoamericana de sociología* (1969). El concepto de la exclusión social ha sido utilizado en distintas publicaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) como instrumento para analizar los problemas del empleo en los países industrializados; sólo recientemente se ha abordado el problema de sus ventajas relativas para la comprensión de la realidad actual latinoamericana (véase Barros, De los Ríos y Torche, 1996).

²⁴ La investigación sobre “Los asentamientos irregulares en Montevideo” realizada por la Consultora Datos para el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, intenta una clasificación de los asentamientos según su nivel de integración con la sociedad global, utilizando como criterio la asistencia de los niños a la enseñanza primaria. El criterio parece adecuado dado que en Uruguay la no asistencia de un niño a la escuela indica una clara

Como dice el sociólogo Castagnola en un artículo reciente publicado en la *Revista Tres*, “los guetos montevideanos son barrios de formación muy reciente, en los que abundan las carencias, y la pobreza convive con la delincuencia” (Castagnola, 1996, p. 68).

En los guetos se dan condiciones favorables a un progresivo deterioro del capital social de los pobres. Ese capital social se refiere a las normas de convivencia, a la confianza mutua y a las redes de reciprocidad que facilitan que cada familia pueda responder con la ayuda de otros a las situaciones de crisis. Pero en los guetos la situación no parece permitirlo. En primer lugar, los asentamientos precarios están cada vez más aislados del mundo exterior: la prensa informa de casos en los cuales ni la policía ni las ambulancias se atreven a entrar en ellos. Segundo, la prensa presenta también declaraciones de personas que no pueden salir de sus casas, que temen dejar solos a sus hijos, lo que refleja una ruptura de las normas básicas de convivencia dentro del gueto.²⁵ Tercero, los que pueden migrar a otros barrios, que usualmente son los que tienen mayor capacidad de influir en las decisiones de las autoridades públicas, lo hacen, y así empobrecen aún más los recursos de la comunidad. El deterioro del capital social en los guetos urbanos se refleja entonces en al menos tres dimensiones: su creciente aislamiento con respecto a la sociedad global, el desgaste de la reserva de confianza entre los mismos vecinos y el continuo drenaje de los que “tienen voz”.

La creciente homogeneización de las condiciones de precariedad entre los hogares que conviven en un mismo asentamiento; el débil y muchas veces conflictivo contacto con personas de distinta condición; la ausencia en el entorno inmediato de autoridades morales que puedan sancionar las conductas que se desvían de lo que prescriben los valores más generales de la sociedad, y la percepción de que son inaccesibles las vías legítimas para alcanzar las metas que la sociedad propone, son todos factores que contribuyen a un debilitamiento progresivo del contenido de normas y valores. Ese vacío normativo puede favorecer la emergencia de liderazgos que proponen un orden social

ruptura con los patrones de comportamiento socialmente aceptados. Utilizando ese criterio, la investigación encuentra que en el 35% de los asentamientos todos los niños asisten regularmente a la escuela, en el 58% lo hace la mayoría, pero no todos, y el 7% restante se divide entre aquellos asentamientos en los que sólo asiste una minoría y aquellos en que los niños no asisten.

²⁵ Véase algunos ejemplos de estas experiencias en *El observador* (1996), y los reportajes a dos jóvenes habitantes del barrio Borro en el semanario *Búsqueda* (1996b y c).

CUADRO 14

**Montevideo: Estructura de la población de los asentamientos precarios,
por sexo y tramo de edad, 1984-1994**

Tramos de edad	Hombres		Mujeres		Total	
	1984	1994	1984	1994	1984	1994
Hasta 10 años	32	33.1	36	34.0	35	33.5
11 a 18 años	18	19.7	15	20.9	16	20.3
19 a 40 años	30	31.0	33	33.3	31	32.2
41 a 65 años	17	14.1	13	10.5	15	12.3
66 años y más	3	2.1	3	1.3	3	1.7
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100.0</i>	<i>100</i>	<i>100.0</i>	<i>100</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Cecilio, 1995.

enmarcado en una subcultura de la marginalidad y que legitiman patrones de conducta distintos, y muchas veces opuestos, al de la sociedad global. Tales liderazgos plantean costos y beneficios a la comunidad del gueto. El costo mayor es que el funcionamiento de la comunidad debe amoldarse a las exigencias de esos proyectos delictivos: distribución y comercialización de la droga (como en las favelas de Rio de Janeiro), "aguantadero" de delincuentes, "desguazadero" de automóviles, etc. Los beneficios son una convivencia más ordenada, cierta protección y la posibilidad de obtener, a través de la participación en esos negocios, ingresos que de otro modo serían de muy difícil acceso, especialmente para los jóvenes. Las lealtades así generadas aseguran la complicidad con las actividades ilegítimas que emprende el nuevo liderazgo.

Pero, como se mencionó anteriormente, la "guetización" es sólo un ejemplo extremo de un proceso general de segregación residencial que ocurre en todas las ciudades y que responde a la expansión de la lógica del mercado, uno de cuyos efectos es la pérdida de contacto cotidiano entre personas de distinta condición socioeconómica. El aislamiento se hace mayor cuando paralelamente a la segregación residencial se produce una segregación en los servicios de esparcimiento, de salud y de educación.

2. Segmentación en la educación

Los pronunciamientos de las reuniones cumbres presidenciales de los últimos años parecen indicar que los máximos responsables de las políticas públicas están reconociendo que la equidad en los primeros años de vida debe formar parte del núcleo valórico de los modelos que orientan el desarrollo en América Latina, y que la concentración de los recursos de los sistemas educativos en los niños de hogares con bajos ni-

veles socioculturales es uno de los medios más eficientes para quebrar los mecanismos de reproducción de la pobreza y la segmentación social. Paradójicamente, al mismo tiempo que se enuncian estos principios, muchas sociedades de la región están asistiendo a un proceso inédito de estratificación de los circuitos educativos.²⁶ Parece evidente que mal puede estar habilitado el sistema educativo para contribuir a levantar la hipoteca social de pobreza y desigualdad, y para contrapesar la creciente segmentación laboral, si él mismo está segmentado. Ciertamente este es uno de los nudos principales del problema social contemporáneo en muchos países latinoamericanos.

Al respecto, es necesario tener en cuenta que fuera de los períodos de conscripción obligatoria en las fuerzas armadas —para los países donde esta obligación está vigente y su aplicación es efectivamente universal—, existen pocas instituciones de paso obligado para los ciudadanos que brinden a personas de distinto origen social la oportunidad de interactuar por tiempo prolongado sobre bases distintas al contrato de trabajo o al intercambio comercial de bienes y servicios. Sin duda, el sistema educativo es el principal —y muchas veces el único— ámbito institucional que puede actuar como lugar de fusión en que los niños y adolescentes pobres tengan la posibilidad de mantener una relación cotidiana y desarrollar códigos comunes y vínculos de solidaridad y afecto, en condiciones de igualdad, con sus pares de otros estratos. En este sentido, la contri-

²⁶ Tanto es así, que en algunos países de la región la conciencia de que tales circuitos existen hace que muchos padres vivan una etapa de gran ansiedad tratando que niños de tres o cuatro años entren en determinado jardín de infantes (donde hasta se les toma examen de ingreso), porque esa incorporación los habilita posteriormente para continuar en un circuito educativo de escuelas y colegios con cuerpos docentes y equipamientos pedagógicos de alta calidad, que a su vez les abrirá las puertas de las mejores universidades.

bución de la experiencia estudiantil al enriquecimiento del capital social será mayor cuanto más grande sea la semejanza entre la comunidad escolar de cada establecimiento y la comunidad nacional. En cambio, a medida que se acentúa la segmentación entre establecimientos educativos, aumenta la probabilidad de que los miembros de un estrato social sólo se encuentren en una relación cara a cara con miembros de otros estratos sociales en el mercado de trabajo, donde tales relaciones ya estarán enmarcadas en los patrones jerárquicos de la organización del mundo laboral.²⁷

De no ser así, esto es, si los ricos van a colegios de ricos, si la clase media va a colegios de clase media y los pobres a colegios de pobres, el sistema educativo poco puede hacer para promover la integración social y evitar la marginalidad, pese a sus esfuerzos por mejorar las oportunidades educativas de los que tienen menos recursos.²⁸ Por ello es importante destacar no sólo la contribución a la equidad que hace el sistema educativo a través de una mayor igualdad de oportunidades, sino también su contribución a la integración de la sociedad, al promover la interacción entre desiguales en condiciones de igualdad.

Al facilitar dicha interacción, la educación puede promover una distribución más equitativa del capital social. El capital social de un estudiante son sus expectativas legítimas de que otros lo ayudarán en el futuro. El valor de ese capital depende del número de personas dispuestas a proveer tal ayuda, de los recursos que puedan movilizar esas personas y del grado de obligación que sientan hacia él (Flap y Graaf, 1986). La interacción cotidiana en un mismo establecimiento educativo puede producir tales efectos porque:

i) genera sentimientos de pertenencia a una misma comunidad, con identidades compartidas y metas comunes, así como actitudes positivas de reconocimiento del otro como persona de derechos y también sentimientos de obligación moral que se extienden a compañeros de distinto origen social, religioso, étnico o nacional. Desde el punto de vista de la formación de la ciudadanía, la importancia de esta experiencia es mayor cuanto más representativa de la comunidad

nacional es la comunidad estudiantil de cada establecimiento;

ii) permite a estudiantes de determinado origen ampliar y profundizar su conocimiento del mundo, enriqueciéndolo con las experiencias de vida, códigos culturales, hábitos y costumbres de estudiantes de origen distinto;

iii) abre posibilidades de competir por méritos en un contexto donde supuestamente no operan influencias derivadas de la diferente situación socioeconómica de los estudiantes. Por ende, es un contexto favorable a la formación de la autoestima;

iv) sobre todo, permite a los estudiantes de escasos recursos establecer redes de reciprocidad y obligaciones, relaciones de confianza y lealtades con otros de hogares más acomodados. Estos contactos pueden ser de suma utilidad para una buena incorporación al mercado de trabajo, puesto que los más influyentes —aquellos con más fácil acceso a las ocupaciones atractivas— tienen un conocimiento directo de los méritos de los menos influyentes y obligaciones derivadas de una historia común. Creer que únicamente los méritos van a ayudar a la movilidad social es una ficción que sólo se cumple en situaciones extraordinarias. Los contactos sociales, con todo lo que ellos implican, tienen una gran significación, tanto a nivel personal como a nivel social, para el aprovechamiento pleno del capital humano. Además, en la medida en que los contactos generan un razonable optimismo con respecto a conseguir empleos adecuados al nivel educativo que se alcance, las personas estarán más motivadas a invertir en el desarrollo de su capital humano;

v) ofrece a los padres de los estudiantes, independientemente de su situación económica, la oportunidad de interactuar con otros padres para resolver problemas de interés común. En este sentido, la migración de los más acomodados hacia la enseñanza privada implica la pérdida de un apoyo sustancial para elevar el nivel de los colegios públicos.

Dada la desigual capacidad que tienen padres de diferentes estratos socioeconómicos de costear los estudios de sus hijos, una señal de la segmentación educativa es la diferenciación entre enseñanza pública gratuita y privada paga.²⁹ En Uruguay, esta diferenciación ha cobrado relevancia recientemente. La gran mayoría de los actuales padres uruguayos de clase media provienen de la escuela pública y una porción de ellos

²⁷ Esta no parece haber sido la experiencia en el Uruguay, donde a través de la universalización de la escuela pública generalizada, el sistema educativo ha desempeñado un papel muy importante en el logro de un nivel de integración social que hoy día sigue siendo una característica distintiva del país en el marco regional.

²⁸ Esta afirmación es particularmente válida para sociedades donde los valores dominantes rechazan de manera explícita las barreras de clase.

²⁹ No se consideraron las escuelas privadas gratuitas porque, según los datos de la Encuesta Continua de Hogares, sólo atienden a menos del 3% del alumnado urbano total.

envía a sus hijos a la escuela privada. Es probable que ellos hayan tenido una experiencia directa con las bondades de la función integradora de la escuela pública, que se hayan esforzado porque se mantenga un nivel aceptable de calidad en ella, y que sólo por su deterioro evidente hayan tomado la decisión de enviar a sus hijos a la escuela privada y paga.

La información elaborada sobre la base de la Encuesta Continua de Hogares (cuadro 15) permite seguir la evolución del peso relativo de la educación primaria y secundaria de carácter privado y pago en el Uruguay urbano, así como sus efectos en las probabilidades de interacción cara a cara, en los establecimientos educativos, de estudiantes de origen socioeconómico distinto.³⁰

A nivel de las áreas urbanas de todo el país, la educación pagada tiene una incidencia baja: menos de uno de cada cinco estudiantes en 1994.

Sin embargo, se registran sustanciales diferencias entre Montevideo y el interior urbano. Mientras en la capital la relación es ligeramente mayor a uno de cada tres estudiantes, en el interior es aproximadamente de uno de cada 16 estudiantes.

En Montevideo, la proporción de estudiantes que pagan por sus estudios experimentó entre 1984 y 1994 pequeños pero sistemáticos incrementos en todos los niveles de enseñanza. En el interior urbano, en cambio, la muy incipiente privatización de la enseñanza no tiene una tendencia definida: se elevó en 1989 para descender en 1994.

Cuando se analizan los datos tomando en cuenta el ingreso de los hogares de los estudiantes se observa que en Montevideo, sólo uno de cada cuatro estudiantes del estrato alto asistía en 1994 a la enseñanza primaria o al ciclo básico de la enseñanza secundaria que se brindaba en establecimientos públicos. Una proporción mayor lo hacía en el bachillerato público (segundo ciclo de la enseñanza secundaria). La privatización de la enseñanza en estos estratos se aceleró en el período 1989-1994. Aun cuando todavía incipiente, existe en Montevideo una clara tendencia hacia la segmentación del sistema educativo. En el interior urbano, en

cambio, y pese al incremento de la privatización, hasta 1994 la gran mayoría de los estudiantes en mejor posición económica seguía concurriendo a establecimientos públicos.

En el mismo cuadro 15 se puede apreciar una transferencia de estudiantes del ciclo básico privado al bachillerato público. Pero las posibilidades de interacción entre adolescentes de distinto origen socioeconómico no parecen aumentar con ello. El desgranamiento escolar es mayor en los estratos más bajos y, por ende, las oportunidades mayores de interacción entre estudiantes de estratos socioeconómicos distintos se dan en la enseñanza primaria y el ciclo básico de la secundaria. En rigor, y como se puede apreciar en el cuadro 16, menos de la mitad de los jóvenes de menores recursos que tienen entre 16 y 18 años —edad en la que se concentran los estudiantes del segundo ciclo de secundaria— asisten a establecimientos de enseñanza.³¹

La tendencia a la privatización de la enseñanza es un fenómeno que afecta a la gran mayoría de los países de la región. Cuanto más acentuada es la segmentación por clases, más difícil se hace revertirla. En Uruguay, sin embargo, el peso ideológico relativamente alto que parece tener la educación pública en la generación que hoy día envía sus hijos a escuelas y colegios, permite alentar la esperanza de que el eventual éxito de las reformas educativas que se plantean en la actualidad puedan frenar este proceso o cambiar su signo.

Es conveniente subrayar, por un lado, que la privatización de la enseñanza es sólo una expresión de la segmentación social y de la heterogeneidad en la calidad de las oportunidades educativas y, por otro, que todo intento de acercarse a la magnitud exacta del problema deberá analizar otras formas de diferenciación, tanto entre establecimientos privados como entre establecimientos públicos y gratuitos. Ya la tendencia a la segregación residencial en Montevideo permite presumir que el sector público puede estar reproduciendo esa segmentación. Sin duda también allí funcionan mecanismos que concentran los profesores más experimentados, la infraestructura más completa y la mejor dotación pedagógica en los establecimientos a los que concurren los estudiantes de estratos más altos y, viceversa, el personal con menor experiencia, las

³⁰ La diferenciación entre enseñanza gratuita y paga debilita la función integradora si significa una división en términos de los ingresos de los hogares. Para examinarla, se clasificó a los estudiantes en tres grupos de acuerdo al ingreso per cápita de sus hogares: se denominó estrato bajo al 30% de menores ingresos; estrato medio al 40% siguiente y estrato alto al 30% de mayores ingresos. El ejercicio se propuso obtener una primera aproximación a los cambios a través del tiempo en la probabilidad de interacción cara a cara entre estudiantes de distinto origen socioeconómico.

³¹ El cuadro también permite apreciar que mientras la participación en el segundo ciclo de enseñanza secundaria de los jóvenes de menores recursos disminuye ligeramente en el período considerado, lo contrario sucede con los jóvenes de los estratos de ingreso más alto.

CUADRO 15

Montevideo e interior urbano de Uruguay: Estudiantes que asisten a establecimientos privados de enseñanza, según el nivel de educación y el estrato de ingresos, 1984, 1989 y 1994
(Porcentajes)

Estrato de ingresos	Nivel de educación	Primaria			Ciclo secundario básico			Bachillerato ^a		
		1984	1989	1994	1984	1989	1994	1984	1989	1994
<i>Montevideo</i>										
Bajo		6.7	8.7	11.1	8.7	8.4	11.0	2.3	11.0	6.4
Medio		22.0	32.8	44.9	23.0	26.8	32.1	16.2	18.9	25.4
Alto		56.5	62.7	73.6	51.9	58.1	78.3	40.2	40.0	58.4
<i>Total</i>		<i>20.2</i>	<i>22.6</i>	<i>29.0</i>	<i>24.8</i>	<i>26.2</i>	<i>29.3</i>	<i>22.3</i>	<i>24.3</i>	<i>29.7</i>
<i>Interior urbano</i>										
Bajo		2.1	3.2	2.6	1.5	1.9	1.9	-	1.6	-
Medio		7.3	12.2	11.1	5.1	7.7	7.4	2.0	4.2	2.5
Alto		18.3	24.6	26.6	13.0	18.8	18.1	1.1	5.9	8.6
<i>Total</i>		<i>6.7</i>	<i>8.2</i>	<i>7.7</i>	<i>5.8</i>	<i>7.7</i>	<i>6.5</i>	<i>1.2</i>	<i>4.0</i>	<i>3.2</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

^a Ciclo secundario superior.

CUADRO 16

Montevideo e interior urbano de Uruguay: Población de 16 a 18 años que no asiste a establecimientos de enseñanza, según el estrato de ingresos, 1984, 1989 y 1994

Años	Montevideo			Interior urbano		
	Bajo	Medio	Alto	Bajo	Medio	Alto
1984	51.1	26.6	15.4	60.4	39.1	30.1
1989	51.6	28.3	14.4	56.8	44.0	27.6
1994	53.1	26.9	11.3	58.0	43.1	27.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Encuestas Continuas de Hogares del INE.

instalaciones más inadecuadas y el equipamiento pedagógico más rudimentario en las zonas rurales o en los barrios marginales de las ciudades (CEPAL, 1990b, 1992 y 1994).

Dado que los padres muestran una tendencia natural a enviar a sus hijos a los mejores colegios, tanto en lo que hace a la calidad de la enseñanza como en cuanto a su acuerdo con la filosofía que la orienta, todo intento de mezclar niños y adolescentes provenientes de distintos estratos sociales se convierte en un área dura de política. Bajo estas circunstancias, las acciones educativas que promuevan la cohesión social deberán atender al delicado equilibrio que supone, por un lado, asumir la responsabilidad del Estado de reforzar los mecanismos de integración social y, por otro, res-

petar el derecho de los padres a enviar a sus hijos a los establecimientos que les garanticen la mejor educación posible. Restablecer el prestigio de la escuela pública, haciendo más atractiva su oferta, es una de las salidas, aunque ciertamente no la única. Cualquiera sea la solución, seguramente exigirá inversiones adicionales en la educación pública y decisiones de redistribución sectorial del gasto. Si se tiene en cuenta que a medida que se acelere la incorporación de cambios tecnológicos el eje de la integración social pasará más y más por el sistema educativo, los costos que se asuman para reforzar esa función integradora deberán balancearse con los considerables costos que deberá afrontar la sociedad como consecuencia de la creciente estratificación de los circuitos educativos.

VII

Conclusiones

1. Síntesis del marco conceptual y metodológico

Las dimensiones de la marginalidad son muchas y el conocimiento disponible insuficiente para proponer una respuesta global al problema. Lo que se busca en este trabajo es sugerir orientaciones que permitan bloquear algunas rutas importantes a la marginalidad del futuro. Para ello se han explorado las causas inmediatas de la marginalidad en la pobreza urbana, esto es, las condiciones en las cuales el comportamiento de un segmento de los pobres comienza a apartarse de los patrones socialmente aceptables. Una señal extrema de esta ruptura son los comportamientos delictivos.

Como la mayoría de los fenómenos sociales, la marginalidad responde a múltiples factores, cuyos efectos se refuerzan recíprocamente de manera cíclica. El esquema utilizado para explicar la marginalidad se ha centrado en el desajuste entre metas legítimas, estructuras de oportunidades y capacidades diferentes para hacer uso de medios legítimos. Se ha puesto el acento en los procesos que están afectando la formación de esas capacidades en los estratos bajos urbanos.

En la secuencia de hechos que conducen a la marginalidad se ha prestado particular atención a las consecuencias de la tensión entre la estructura de oportunidades y la formación de capacidades, que impacta especialmente a adolescentes y jóvenes pobres. Por un lado, los niveles de calificación que se exigen a los jóvenes para acceder a un empleo productivo son cada vez más altos, lo que por lo general los obliga a postergar su entrada al mercado de trabajo y permanecer por más tiempo en las instituciones de enseñanza. Por otro, hay un debilitamiento progresivo de las familias que reduce de manera significativa su aptitud para proveer por un tiempo prolongado los activos materiales, emocionales, de conocimiento, culturales, de hábitos de disciplina, simbólicos y sociales, que capacitarían a los menores para extender y profundizar su formación utilizando los canales existentes. Esta falta de correspondencia entre la estructura productiva y las estructuras familiares es una fuente importante de marginalidad. A su vez, algunos cambios en la estructura social, en particular las tendencias al aislamiento social de los pobres vinculadas a la segregación residencial y la segmentación de los servicios (en particular, los educativos), contribuyen a consolidar patrones subculturales de marginalidad.

2. Síntesis de los hallazgos

Las encuestas de opinión revelan que los uruguayos perciben un aumento de la delincuencia. En una proporción significativa de casos esa percepción deriva de haber sido víctima de un delito, o de haberlo sido familiares o amigos. Es también significativo el porcentaje de personas que declara tener poca o ninguna confianza en la policía y el poder judicial. No es de extrañar entonces que muchos uruguayos manifiesten sentimientos de inseguridad y tengan comportamientos inducidos por el temor al crimen y la violencia. Si bien es probable que la resonancia en la opinión pública de los medios de comunicación pueda estar magnificando indebidamente las dimensiones de los crímenes, la información que entregan los registros estadísticos de criminalidad, las experiencias de victimización que recogen las encuestas de opinión, así como la confianza relativamente baja en los organismos de control de la delincuencia, justifican que aumente el sentimiento de inseguridad.

La evolución de los delitos no está asociada, al menos en el período considerado, a las variaciones en los índices de pobreza. Esto es, los robos y las rapiñas aumentaron pese al descenso observado en la proporción de hogares cuyos ingresos nos les permiten cubrir el costo de una canasta básica de consumo.

El descenso de la pobreza puede ir acompañado de una elevación de las aspiraciones, ya sea porque aumentan los estándares generales de consumo de la sociedad, o porque se eleva la exposición de los pobres a dichos estándares. Posiblemente ambas cosas estén sucediendo en el Uruguay, pues en esa dirección operan los efectos de la creciente globalización y penetración de los medios de comunicación en los hogares.³² Para muchos jóvenes de los estratos bajos urba-

³² No hay información disponible sobre el aumento de la exposición de los pobres a las propuestas de consumo de la sociedad global. Un indicador aproximado a dicha exposición sería el porcentaje de hogares pobres que tienen equipos de televisión. Pero la recolección de esa información en las encuestas de hogares es demasiado reciente (1991) como para permitir comparaciones significativas. Por otra parte, una señal gruesa de los cambios en los patrones generales de consumo está dada por una combinación del aumento del consumo global y de las variaciones en el peso de los gastos de alimentos en dicho consumo global. El aumento del consumo entre 1982 y 1994 fue de 18% y la proporción de los alimentos en dicho consumo bajó del 31% al 28%.

nos, la exposición al mundo rutilante que publicitan esos medios amplía sus espacios de frustración, y la delincuencia puede parecer la única vía de sortearlos.

Otra alternativa apunta al hecho de que el aumento de las exigencias para acceder a los canales legítimos de movilidad social no hayan ido acompañados de formación de capacidades para hacer uso de ellos. La información presentada en el documento lleva a sospechar que esta última alternativa es la que tiene mayor peso en la explicación de los comportamientos marginales entre los pobres urbanos.

Entre los datos presentados están los que se refieren a las características de los hogares de los menores internados en el INAME por infracción o inconducta social. La mitad de esos menores nacieron fuera del matrimonio, y solamente en un cuarto de sus grupos de convivencia figuran ambos padres biológicos. El aumento sustancial de las tasas de ilegitimidad y de las uniones consensuales entre los jóvenes (particularmente entre los de baja educación) que se ha producido en los últimos quince años, permite suponer que los cambios en las formas de constitución y en la estabilidad de las familias pobres han de ser una de las fuentes más importantes de la marginalidad futura.

La creciente tendencia a la constitución de hogares incompletos y de parejas inestables en los estratos bajos urbanos implica un progresivo debilitamiento de la familia y, por ende, de su aptitud para proveer los activos con que los niños y adolescentes pobres van capacitándose para hacer uso de la estructura de oportunidades existente en la sociedad. En la génesis de las dificultades para constituir familias estables se observa una combinación de cambios culturales en el significado de la sexualidad, y de renuencia de los varones a asumir los compromisos que implican la formación y el mantenimiento de un hogar. En efecto, los datos revelan, por un lado, un descenso en las edades de iniciación sexual y un aumento de la proporción de madres adolescentes en el total de nacimientos. Por otro, son muy altos los niveles de logros educativos a partir de los cuales es posible obtener los ingresos necesarios para que un joven pueda mantener una familia mínima.

Los datos presentados sobre el aumento de la segregación residencial y de la segmentación educativa, por último, muestran un progresivo aislamiento social de los pobres. La carencia de modelos apropiados y el alejamiento de los ejemplos exitosos de asociación entre esfuerzos y logros genera un contexto favorable al desarrollo de una subcultura de la marginalidad.

3. Orientaciones para la acción

Los mecanismos que conducen a que las personas se aparten de los patrones de conducta socialmente aceptados comienzan a funcionar en la temprana infancia y se van consolidando a través de las etapas del ciclo de vida. En este sentido, se puede hablar de rutas a la marginalidad. Toda política de integración social se propone bloquear esas rutas y crear condiciones que favorezcan el restablecimiento de vínculos de las personas con la sociedad. Para ello, las acciones deben apoyarse en un diagnóstico que permita identificar los mecanismos que operan en distintos momentos de la vida de las personas, evaluar el impacto relativo de cada uno de ellos en la propensión a conductas marginales, y seleccionar entonces puntos cruciales de intervención sobre la base del costo-beneficio de cada medida. Sólo una visión del conjunto de los mecanismos actuantes permitirá escoger racionalmente las alternativas más eficaces y eficientes.³³

Pese a que el debilitamiento de las instituciones primordiales (familia y comunidad) parece estar en el origen de las señales de deterioro que aparecen en el tejido de la sociedad uruguaya, los problemas vinculados con la constitución y la estabilidad de las familias no están en el centro de atención de las políticas sociales. Para acrecentar la eficacia y la eficiencia de la política social ese desajuste debe corregirse.

Un primer paso ineludible es atacar el problema de la invisibilidad estadística del tema. Los datos publicados sobre ilegitimidad de nacimiento en el Uruguay llegan a 1989. Además, no se sabe nada sobre la proporción de niños que no viven con ambos padres biológicos, pese a la evidencia acumulada en países

³³ Los factores determinantes de la marginalidad que se analizaron en el artículo parecen actuar con relativa independencia de condicionamientos políticos y económicos. El hecho de que no se examinaran dichos condicionamientos no significa ignorar su influjo en la generación de marginalidad. Por ejemplo, no se puede desconocer que el restablecimiento de la democracia en el Uruguay y la consecuente reimplantación de los derechos ciudadanos han creado un escenario favorable para la acción de los mecanismos de integración social. Tampoco se puede desconocer la importancia que tienen los recursos generados por el crecimiento económico sostenido en la lucha contra la pobreza y la marginalidad y en la capacidad de la sociedad para crear espacios que faciliten la acción de las fuerzas integradoras. Pero es igualmente claro que los problemas de marginalidad e integración social se están volviendo a plantear aun en países de vieja y exitosa industrialización y con democracias antiguas y estables, lo que sugiere la acción de causas más complejas que el ritmo de crecimiento económico o la consolidación de las democracias, y relativamente independientes de estas variables.

desarrollados sobre los importantes efectos de las familias reconstituidas sobre los niños. Tampoco es posible ponderar la proporción de los núcleos familiares que por distintas razones no han logrado formar hogares autónomos. Es preciso, por lo tanto, reforzar las estadísticas vitales y efectuar pequeñas modificaciones en los cuestionarios de las encuestas de hogares y de los censos.

Un segundo campo de acción importante es el de sensibilizar a la conciencia pública de que cualquier opción institucional diseñada específicamente para compensar las falencias familiares será más difícil, más costosa y de menor eficiencia relativa que los esfuerzos por apuntalar a las familias. Es igualmente importante tomar conciencia de que los costos de tales opciones serán mayores mientras más se prolongue el período de formación necesario para que los jóvenes puedan satisfacer las nuevas exigencias del mercado de trabajo, dado que la familia parece ser insustituible como proveedora del apoyo material, psicológico, emocional, de hábitos de disciplina, etc., que demandan los nuevos patrones de integración social.

Una tercera esfera de acción es la de prevención de los embarazos adolescentes. Los datos reseñados en este artículo sugieren que es muy difícil evitar la acumulación de desventajas a lo largo de la vida cuando el punto de partida es débil y que, por ende, el momento de constitución de las familias es una de las instancias cruciales de intervención. Dado el creciente peso de los embarazos adolescentes y de su correspondiente participación en el aumento de las tasas de ilegitimidad, parece imprescindible crear condiciones favorables a la postergación de la edad de los embarazos. Esto apunta, entre otras cosas, a la necesidad de aplicar medidas en materia de educación sexual, impartiendo conocimientos que permitan controlar la reproducción y garantizar que se tendrán los hijos cuando se deseen, y que faciliten una comprensión más amplia y profunda de las responsabilidades de la maternidad y la paternidad.

También es prioritario reducir la alta vinculación que hoy existe entre constitución de familia y pobreza, particularmente en lo que se refiere a los jóvenes de escasos logros educativos. Constituir una familia fuera de la pobreza debería ser una meta accesible para los jóvenes. Esto guarda relación con la creación de oportunidades de empleo productivo, con la flexibilización de las exigencias para acceder a dicho empleo, con el tipo y la cobertura de los beneficios asociados a la paternidad (asignaciones familiares, licencias maternales y paternales, etc.) y con la posibilidad de uti-

lizar servicios que permitan compatibilizar el trabajo con la crianza de hijos. Además, tiene que ver especialmente con las políticas habitacionales, porque la esperanza de acceder a una vivienda suele articular y dar sentido a los esfuerzos de la pareja, que sabe que la posesión de ese bien es un colchón protector frente a contingencias económicas difíciles, reduciendo así la vulnerabilidad de la familia.

Pero además de accesible, la familia debe ser una meta deseable. Y para que lo sea, ante todo se debe promover un reconocimiento social de su importancia. Las sociedades tradicionales ritualizaban el acto del matrimonio en celebraciones que abarcaban a las comunidades locales, demostrando así la importancia que le asignaban. Estos ritos se han debilitado y en algunos casos han perdido toda significación. Corresponde a los organismos responsables generar condiciones para dignificar las ceremonias en el registro civil.

La otra institución primordial que alimenta el capital social de las personas y sus familias es la comunidad local. El fortalecimiento de los lazos comunales debe ser un matiz siempre presente en el diseño de las políticas sociales sectoriales. Entre las opciones de ejecución de dichas políticas, debe elegirse aquella que promueva el diálogo, la dependencia mutua, el reforzamiento de los vínculos de solidaridad, la realización de emprendimientos conjuntos. Así, se enriquecen las redes de reciprocidad y de confianza. Cuanto más denso sea el tejido social comunal, mayor será su capacidad para hacer cumplir estándares de comportamiento con más eficacia y eficiencia que las burocracias estatales y los organismos especializados de control. Las políticas de descentralización contribuyen al fortalecimiento de las comunidades locales, por cuanto amplían las oportunidades de que ellas participen en la definición y aplicación de programas que afectan directamente las condiciones de vida de los potenciales beneficiarios y de ese modo incrementan la capacidad de las personas y los grupos de identificarse con metas colectivas y de mejorar su situación a través del esfuerzo conjunto.

Los procesos de segregación residencial y de segmentación de los servicios conducen a un progresivo aislamiento de los pobres, y con ello aumentan las probabilidades de que surjan comportamientos marginales y que cristalicen en subculturas. Una vez que estas subculturas se instalan, se van perdiendo los códigos de comunicación compartidos con la sociedad "integrada", y en ambos segmentos sociales se van consolidando prejuicios y estereotipos que acentúan las distancias y reducen gradualmente las oportunidades

de interacción que vayan más allá del mercado de trabajo o de la compra y venta de bienes y servicios. En cambio, la interacción regular en condiciones de igualdad recrea y fortalece los códigos compartidos de comunicación. Las políticas de integración, por lo tanto, deben dar prioridad a la generación de tales espacios de interacción.

Las consideraciones anteriores deberían ser tenidas en cuenta en el diseño urbano, en las políticas de radicación de viviendas y en la concepción de los servicios públicos, en particular de la educación. Cuanto más avance la tendencia actual a la segregación residencial y a la segmentación de los servicios, mayor será el costo social de contrarrestar sus efectos.

Bibliografía

- Barros, P., D. De los Ríos y F. Torche (1996): *Lecturas sobre la exclusión social*, Documento No. 31, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM).
- Basáñez, M., M. Lagos y T. Beltrán (1996): *Reporte 1995: Encuesta Latino Barómetro*, Santiago de Chile, mayo.
- BUSQUEDA (1996a): Encuesta de Vox-Opinión y Mercado, Montevideo, 16 de mayo.
- _____ (1996b): Montevideo, 1 de julio.
- _____ (1996c): Montevideo, 17 de julio.
- Castagnola, J. L. (1996): Los guetos y las probabilidades, *Revista Tres*, Montevideo, 11 de mayo.
- Cecilio, M. (1995): Relevamiento de asentamientos irregulares en Montevideo, *Asentamientos irregulares*, Montevideo, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1987): *La reproducción biológica y social de los hogares de Montevideo*, LC/R.0597 (SEM.39/07)/Rev. 1, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1990a): *Encuesta para un diagnóstico de la educación básica en Uruguay*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1990b): *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay: los contextos sociales e institucionales de éxitos y fracasos*, LC/MVD/R.58, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1991): *Equidad y pobreza en la sociedad uruguaya*, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo, abril.
- _____ (1992): *¿Aprenden los estudiantes en el ciclo básico de educación media?*, LC/MVD/R.78, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1994): *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*, LC/MVD/R.121, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- _____ (1995): *Panorama social de América Latina 1995*, LC/G.1886-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.95.II.G.17.
- Dafoe Whitehead, B. (1993): Dan Quayle was right, *The Atlantic Monthly*, Nueva York, abril.
- El observador* (1995): Encuesta de equipos consultores, Montevideo, 29 de febrero.
- _____ (1996): Vivir en la orilla, Montevideo, 4 de mayo.
- El país*: (1995): Encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados, Montevideo, 18 de junio.
- _____ (1996a): Encuesta de CIFRA/González, Raga y Asociados, Montevideo, 5 de mayo.
- _____ (1996b): Montevideo, 25 de mayo.
- Filgueira, C. (1996): *Sobre revoluciones ocultas: la familia en Uruguay*, LC/MVD/R.141/Rev.1, Montevideo, Oficina de la CEPAL en Montevideo.
- Flap, H.D. y N.D.Graaf (1986): Social capital and attained occupational status, *The Netherland Journal of Sociology*, No. 22, Amsterdam.
- González, L.E. (1995): El 80% de los uruguayos cree que aumentó la violencia, *El país*, Montevideo, 18 de junio.
- Guemberena, L. y otros (1989): *La gestación en la adolescencia. Hipótesis y conclusiones preliminares*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Perinatología y Desarrollo Humano (CLAP)/Organización Panamericana de la Salud (OPS)/Ministerio de Salud Pública.
- Hirschi, T. y H.C. Selvin (1967): *Delinquency Research*, Nueva York, The Free Press.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (1996): Cuantificación de la pobreza por el método del ingreso para el Uruguay urbano, documento presentado al Taller regional de Expertos sobre Medición de la Línea de Pobreza en Uruguay (12 y 13 de marzo), Programa para el Mejoramiento de los Sistemas de Información Socioeconómica en el Uruguay, Santiago de Chile, INE/Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/CEPAL.
- Instituto Nacional de Alimentación (INDA) (1989): *Nutrición y embarazo en el Uruguay*, Montevideo.
- Irrázaval, I. (1995): *Habilitación, pobreza y política social*, *Estudios públicos*, No. 59, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), invierno.
- Katzman, R. (1992): ¿Por qué los hombres son tan irresponsables?, *Revista de la CEPAL*, No. 46, LC/G.1771-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Klein, D. (1994): *Tinta roja: efectos de la crónica policial en Uruguay*, Montevideo, Rosebud Ediciones.
- Murray, C. (1993): Política social y marginalidad: algunas lecciones de la experiencia norteamericana, *Estudios públicos*, No. 52, Santiago de Chile, CEP, primavera.
- Revista latinoamericana de sociología* (1969): vol. 5, No. 2, Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella.
- Universidad de la República, Facultad de Medicina, Departamento de Psicología Médica (1996): *Cuidando el potencial del futuro: el desarrollo de niños preescolares en familias pobres de Uruguay*, Montevideo.
- UNRISD (Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social) (1995): *States of Disarray: The Social Effects of Globalization*, Ginebra.
- Uruguay, Ministerio de Educación y Cultura, Instituto Nacional de la Familia y de la Mujer (1995): *Uruguay adolescente: maternidad adolescente y reproducción intergeneracional de la pobreza*, Montevideo.
- Uruguay, Ministerio de Salud Pública, División de Estadística (1993): *Estadísticas vitales del INE*, Montevideo.
- Uruguay, Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente (1995): *Los asentamientos irregulares en Montevideo*, Montevideo.
- Wilson, J. (1994): Los valores familiares y el papel de la mujer, *Facetas*, No. 1, Washington, D.C.

La política comercial en *el marco de la Organización* Mundial de Comercio

Diana Tussie

*Facultad Latinoamericana de
Ciencias Sociales (FLACSO),
Sede argentina*

En este trabajo se examinan las principales obligaciones que emanan de la Organización Mundial de Comercio y sus repercusiones para el diseño de una política comercial. En primer lugar se analizan el contenido y los problemas que plantea el sistema de comercio para poner de relieve cómo, a medida que se amplía el número de cuestiones consideradas y se incorpora al escrutinio internacional un número cada vez mayor de políticas, debe reajustarse cada vez con mayor precisión el delicado enlace entre la política y la negociación comerciales. Se sostiene que los compromisos contraídos en el marco de la OMC podrían señalar la dirección aunque no el grado de profundidad de las reformas comerciales en América Latina. Un análisis más minucioso de las obligaciones emanadas de la OMC muestra que hay márgenes de maniobra significativos. Las nuevas normas internacionales tendrán diferente efecto a largo y a corto plazo, en cuanto al radio de maniobra en el mercado interno comparado con el externo y en la región tomada en su conjunto o en cada país por separado.

I

Introducción

Condición necesaria para el crecimiento es hoy el logro de la competitividad y una presencia más dinámica en los mercados internacionales. A la luz de esta condición y de los cambios habidos en los mercados internacionales, han virado fundamentalmente las estrategias comerciales de los países de la región, y lo propio ha sucedido con sus estrategias de negociación internacional.

Muchos gobiernos de la región consideran que, bien aplicados, algunos de los límites señalados a las políticas económicas en el curso de las negociaciones internacionales pueden ser útiles para superar deficiencias históricas de las políticas públicas. Por ejemplo, los acuerdos de la Organización Mundial de Comercio (OMC) obligan a una mayor transparencia y predictibilidad en muchas áreas de la política comercial (Rodrik, 1995). Se exige, por ejemplo, la notificación anticipada de los cambios en las reglamentaciones relacionadas con la administración del régimen de importaciones y los programas de subvención. Por su parte, las consolidaciones del universo arancelario contribuyen a la credibilidad y predictibilidad de los programas de reforma y desreglamentación.

En términos más amplios, la OMC brinda la posibilidad de asegurar el signo (si bien no el grado) de las reformas comerciales. Las autoridades económicas pueden hacerlo en virtud de las consolidaciones, los acuerdos de salvaguardias, subvenciones, etc. En otras palabras, la OMC puede ser usada como un anclaje multilateral de la política económica, útil para señalar al sector privado cuáles son las nuevas reglas de juego, así como para encauzar las posibles presiones políticas que ocasionaría un cambio de rumbo.

La OMC difiere de los nuevos acuerdos regionales, como el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCN-NAFTA) y la Unión Europea, que suponen una mayor armonización de las políticas. La OMC permite considerable latitud a las autoridades económicas. A diferencia del NAFTA, en que un particular

puede tomar la iniciativa para poner en funcionamiento el sistema de solución de diferencias, no crea obligaciones ni derechos para los particulares.

Por ejemplo en el área de los servicios, en NAFTA se parte de la liberalización de todos los servicios, con contadas excepciones; en la OMC, siguiendo la práctica histórica del GATT para los bienes, se liberalizan sólo los servicios ofrecidos como resultado de la negociación. Por lo tanto, en la OMC hay posibilidades de mantener la discrecionalidad simplemente no enrolando un sector de servicios en la estructura del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS). Incluso en los sectores consolidados, el compromiso principal es la no discriminación entre diferentes proveedores. El trato nacional no es obligatorio, sino que materia de negociación. En el curso de la negociación el trato nacional sólo se abre a pocos sectores y en cada uno de ellos no se incluyen todas las modalidades de prestación. El GATS permite también revocar este compromiso por negociación con los países afectados.

El objetivo de este trabajo es estudiar las principales obligaciones que supone la OMC y sus repercusiones para el diseño de una política comercial. En la segunda sección se examinan el contenido y los problemas que plantea el sistema de comercio en términos genéricos. Los acuerdos de la OMC tienen un doble significado. Por un lado, representan a grandes rasgos un nuevo programa comercial y, por el otro, indican las posibles fórmulas que podrían aplicarse para impulsar las negociaciones comerciales en el futuro. En el análisis se pone de relieve cómo a medida que se amplía la cantidad de cuestiones consideradas y se incorpora al escrutinio internacional un número cada vez mayor de políticas, debe reajustarse cada vez con mayor precisión el delicado enlace entre la política y la negociación comerciales.

En la tercera sección se pasa de la descripción general al análisis pormenorizado. En primer lugar, se describe el cambio en el trato especial y en el diferenciado. Luego se examina el paradigma de una armonización profunda: el caso de los derechos de propiedad intelectual. Por último, se estudian las medidas de comercio propiamente dichas, las subvenciones y las

□ Este trabajo contó con la asistencia de Patricia Vásquez y se benefició de los excelentes comentarios recibidos de Vivianne Ventura Días.

Los errores y omisiones corren, por supuesto, por cuenta propia.

salvaguardias. Se estudian para todas estas cuestiones los costos del nuevo régimen, así como los radios de maniobra mantenidos.

En la cuarta sección se observa cómo confluyen las cuestiones generales y específicas analizadas en las secciones precedentes. Se describen algunas repercu-

siones institucionales de la OMC para los países de la región. Para concluir se examinan los alcances que tendrían las nuevas normas internacionales desde tres puntos de vista: a largo y a corto plazo; en el radio de maniobra interno y en el externo; y en la región en su conjunto y en cada país por separado.

II

La carrera regulatoria en el nuevo sistema de comercio internacional

El programa de las negociaciones comerciales internacionales se ha hecho cada vez más amplio a medida que se profundiza la integración comercial, o, lo que es lo mismo, a medida que se ha ido completando el antiguo programa de integración superficial. Robert Lawrence (1993) definió como integración superficial la reducción de la protección en frontera, incluidas la desgravación arancelaria y las restricciones cuantitativas. Los conceptos de integración superficial e integración profunda son equivalentes a los conceptos de integración negativa e integración positiva de la teoría tradicional de las uniones aduaneras (Johnson, Wonnacot y Shibata, 1986).

Con la Ronda Uruguay culminó la era de las negociaciones centradas en la política comercial en la frontera. Cuando el arancel se fue reduciendo a niveles cada vez más bajos, era natural que cobraran importancia los instrumentos transfronterizos. Como resultado del proceso y en la medida en que los diferentes sistemas económicos rozaban entre sí, fue adquiriendo importancia la cuestión de la disparidad regulatoria y sus efectos sobre el comercio.

Se alcanzó así un punto de inflexión en la integración de las economías, en que las cuestiones relacionadas con las políticas públicas se transformaron progresivamente en materia negociable. La Ronda Uruguay marcó un paso importante en esa dirección ya que se fue mucho más allá de la negociación sobre medidas en frontera (Tussie, 1994), al incorporarse en las negociaciones los derechos de propiedad intelectual, las medidas de inversión y la provisión de servicios.

Esta evolución modificó el concepto mismo de política comercial, la cual es hoy cada vez más abarcadora. Incluye un cúmulo de medidas e instrumentos de política interna de cada país que hasta ahora que-

daban fuera del ámbito de la negociación internacional. Al eliminarse la capa externa de protección, los gobiernos se ven hoy obligados a dar cuenta de su gestión en un número mayor de esferas. Un conjunto de medidas que antes se consideraban de un efecto apenas indirecto sobre la política comercial, se consideran hoy distorsionantes del comercio. Según el Manual del Banco Mundial "...se consideran barreras no arancelarias todos los reglamentos públicos y prácticas gubernamentales que introducen un trato desigual para los bienes nacionales y extranjeros de producción idéntica o similar". Definidas tan ampliamente, constituyen "el obstáculo más importante para el crecimiento del comercio internacional" (Olechowski, 1989, p. 121).

En síntesis, en tanto se profundiza la integración comercial, se ha ampliado el abanico de políticas públicas que se consideran como de posible efecto sobre las relaciones comerciales. Así pues, se ha borrado la distinción convencional entre la política comercial y la política económica lo que obliga a los gobiernos a discutir un número creciente de políticas nacionales con sus socios comerciales.

Al incluir cuestiones de política interna en la discusión internacional no se trata sólo de evitar la aparición de sucedáneos del arancel eliminado. Se trata también de ampliar el campo de competencia y de escrutinio potencial por parte de la OMC. "El largo proceso de reducción de las barreras comerciales se asemejaría, así, al drenaje de un lago que finalmente pone al descubierto picos montañosos o, de manera más pesimista, a la tarea de pelar una cebolla." (Kahler, 1993, p. 8)

Hasta ahora la apertura solía ponerse en práctica sobre posiciones del nomenclador arancelario. Las

partes interesadas intercambiaban concesiones sobre productos, sin cuestionar las reglas de juego internas. El único compromiso interno era el de trato nacional para los productos extranjeros una vez cruzada la frontera y recaudado el arancel. Hoy las negociaciones tratan cada vez menos de productos sujetos al principio de trato nacional y cada vez más sobre las políticas que determinan las condiciones de competencia.

Se considera que las condiciones de competencia se ven afectadas cuando los costos entre países varían más allá de ciertos límites, un umbral difícil de precisar pero considerado estándar por el país (o los países) que definen los temas de negociación. Esta variación de costos puede verse afectada por las subvenciones, las políticas de protección a la propiedad intelectual, las normas laborales o las reglamentaciones ambientales. Cuando son sensibles las diferencias de costos entre países habrá presiones para evitar o reducir la competencia regulatoria. En la Ronda Uruguay estas presiones se hicieron sentir con particular fuerza al discutir el tema de la propiedad intelectual. Aunque en las negociaciones sobre servicios y medidas de inversión (conocidas como TRIMS) se buscaba en principio cierta armonización, no dieron lugar a una reducción de la competencia regulatoria.

La búsqueda de la armonización regulatoria puede darse con diferentes intensidades: la llamada armonización superficial (o negativa según Johnson, Wonnacot y Shibata, 1986) o una armonización más profunda (conocida como positiva en la terminología tradicional). La superficial implica que la armonización se enfoca sólo como correctivo o preventivo para no menoscabar la apertura comprometida por efecto de las barreras no arancelarias. En este sentido, la Ronda Uruguay trató de precisar las circunstancias bajo las cuales pueden aplicarse los aranceles compensatorios

y los aranceles antidumping, las reglamentaciones técnicas o sanitarias y los procedimientos aduaneros, en un intento por evitar que esas medidas se utilizaran como sucedáneos arancelarios.

En la armonización profunda o positiva, en cambio, se trataría de poner en marcha políticas comunes en determinados campos. El problema estriba en las políticas internas que cada país está dispuesto a poner sobre la mesa de negociación, el que se ha presentado ya en las negociaciones de la Ronda Uruguay sobre los derechos de propiedad intelectual y va a ser central para la definición del programa de normas ambientales y laborales. Si esa negociación se transforma en condición para el acceso a los mercados, en lugar de una integración profunda, estaríamos frente a un riesgo de fragmentación o de armonización imperial (Lawrence, 1993).

Esta tendencia hacia la convergencia de las políticas económicas tiene dos efectos. Por un lado, la consolidación de ciertas políticas en el marco de la OMC sirve para marcar el rumbo general de las reformas económicas y legitima la orientación de la política económica. Por otro lado, llevada más allá de ciertos límites, puede convertirse en un impedimento para sustentar el crecimiento volcado hacia el exterior. Las obligaciones internacionales acotan en forma progresiva el margen de maniobra para una participación activa en el comercio internacional. La libertad de acción se ha limitado en comparación con el pasado, sin que haya desaparecido por completo.

Entre estos márgenes deben hoy enmarcarse las nuevas negociaciones comerciales. Por un lado, está la necesidad de preservar un margen de maniobra para aplicar políticas activas de desarrollo; por el otro, está la necesidad de afianzar la solvencia externa para lo cual puede haber ventajas en la autolimitación de un margen indefinido de maniobra.

III

Las nuevas reglas de la OMC y sus márgenes de libertad

1. La naturaleza del tratamiento especial y diferenciado

El tratamiento especial y diferenciado fue concebido como una forma de compensar las diferencias de ni-

veles de ingreso entre países. Se aplicó por dos vías: como protección al desarrollo económico, incluso problemas de balanza de pagos, y como acceso preferencial a los mercados internacionales. La primera vía se estampó en el artículo XVIII del GATT-1947. La segun-

da se puso en práctica a través del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Ambas se amalgamaron en la Cláusula Habilitante que resultó de la Ronda Tokio de negociaciones multilaterales, punto culminante del trato especial y diferenciado. Sin embargo el SGP nunca fue una obligación contractual, por ello el acceso a tipo de trato preferencial fue utilizado siempre en forma discrecional por los países industrializados.

La Ronda Uruguay marcó un giro en la evolución del tratamiento especial y el diferenciado y de la filosofía en que se sustentan. Los países en desarrollo estuvieron más dispuestos a asumir compromisos y ejercieron presión sobre los países de mayor desarrollo relativo para que abandonaran los beneficios derivados del tratamiento especial y diferenciado.

Se han establecido dos grandes categorías de países: los países en desarrollo, y los países menos adelantados (47 países identificados por Naciones Unidas), junto con los de bajos ingresos (con PIB per cápita inferior a 1 000 dólares).¹ En virtud de los nuevos acuerdos, el primer grupo normalmente goza de un período de gracia para asumir en pleno todas las obligaciones previstas. Para los segundos, es menos estricto el cumplimiento (CEPAL, 1994 y Weston, 1995).

El tratamiento especial y diferenciado se retiene de las siguientes formas:

a) la postergación del cumplimiento de algunas obligaciones de los acuerdos,

b) excepciones al cumplimiento de algunas obligaciones para los países menos adelantados. Por ejemplo, quedan exentos de los compromisos de reducción de subvenciones para la agricultura (Artículo 16 del Acuerdo sobre Agricultura)

c) previsiones de *minimis* que se aplican en tanto y en cuanto el volumen de exportaciones sea pequeño o los márgenes de subvención o dumping sean también pequeños.

d) flexibilidad en los procedimientos. En casos de solución de diferencias, cuando hayan sido promovidos por países en desarrollo, se tendrá en cuenta no sólo el comercio afectado sino también su repercusión en la economía del país involucrado.

También se ha preservado cierto margen de tratamiento diferenciado respecto de los aranceles consolidados. Los países de la región consolidaron todos sus aranceles en techos que van del 30% al 35%. Este nivel es más alto que los ofrecidos por los países desarrollados.

En suma, el tratamiento especial y diferenciado sólo consiste en el otorgamiento de períodos más largos de adecuación a las normas internacionales y en concesiones menores para mitigar los efectos de los ajustes que deben hacer los países de la región en cumplimiento de los estándares más elevados que les imponen las nuevas obligaciones. En materia de propiedad intelectual, ha quedado muy disminuido el trato especial y diferenciado.

2. Propiedad intelectual

El Acuerdo sobre Propiedad Intelectual conocido como TRIPS constituye el ejemplo más acabado de armonización profunda o positiva. El resultado de esta armonización es la protección extraterritorial de los derechos de propiedad intelectual y la integración progresiva de este acuerdo al cuerpo del derecho económico internacional (Reichman, 1997). Con anterioridad a la Ronda Uruguay, la propiedad intelectual debía cumplir sólo el principio de trato nacional. Este principio obliga a los países a acatar una disciplina en la forma de protección otorgada, pero conservan libertad sobre los sectores por incluir y los niveles de protección que acordarán. El camino es similar a una directiva de la Unión Europea: establece estándares mínimos sobre los cuales los gobiernos deben actuar. Los países de la región se ven muy desfavorecidos con la extensión de las patentes a casi todos los campos de la tecnología. La única excepción para los países en desarrollo es un plazo mayor para el cumplimiento de las obligaciones.

Los países de la región, en tanto importadores netos de tecnología, registraban diferentes preferencias sobre la patentabilidad, según el sector de que se tratara y las posibilidades de aprendizaje que ofrecía. En algunos casos se inclinaban por comprar tecnología en el exterior; en otros, por obtenerla a través de la copia. La industria farmacéutica fue la excluida con mayor frecuencia. El caso de los medicamentos ha sido uno de los más disputados porque se trata de un sector con altos costos de investigación y desarrollo con una tecnología de proceso potencialmente accesible y de importancia clave para las políticas de salud.

El acuerdo TRIPS introdujo la obligación de armonizar estándares para seis tipos de propiedad intelectual: derechos de autor, marcas registradas, indicaciones geográficas, diseños industriales, patentes, y esquemas de trazado de circuitos integrados. Asimismo, se establecieron directivas para el dictado de leyes que hagan cumplir los derechos de propiedad intelectual. La principal obligación impuesta a los titulares de las

¹ Este grupo incluye a Bolivia, Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití.

patentes es la divulgación completa de la información contenida en la innovación. Pero el TRIPS no exige explotación local de la invención (Artículo 27).

En términos generales, podría decirse que el Acuerdo prevé dos tipos distintos de obras intelectuales. Las obras literarias y artísticas, los programas de computación y las bases de datos entran en una primera categoría. Se les reconoce una protección de cincuenta años. En cierto sentido las marcas registradas también quedan en este grupo, ya que están protegidas casi por tiempo indefinido, con la sola condición de que los titulares de la marca sigan abasteciendo al mercado interno.

La segunda categoría cubre esencialmente las patentes industriales. Es patentable cualquier innovación que cumpla con las condiciones de novedad, actividad inventiva y aplicación industrial. La validez de las patentes otorgadas debe ser de 20 años. En el campo de la biotecnología se extiende a los microorganismos y a las obtenciones vegetales, pero excluye los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales y las plantas y animales en sí mismos. Las disposiciones del Acuerdo en el área de la biotecnología serán reexaminadas en 1999.

Para cumplir con las estipulaciones del Acuerdo, los países de la región deberán introducir importantes cambios en sus propios regímenes de propiedad intelectual. Respecto de las patentes, en particular, todos los países de la región deberán extender la protección a productos farmacéuticos y químicos, generalmente excluidos en la actualidad de los sistemas de patentes. Además, los países que cuenten con alguna legislación sobre la propiedad intelectual deberán compatibilizarla con el Acuerdo. Chile, por ejemplo, ya tiene un régimen de patentes que establece un período de vigencia de 15 años, pero deberá ajustarlo al plazo de 20 años del TRIPS. Otros países incluyen excepciones al plazo de 20 años que no están previstas en el Acuerdo, mientras que algunos utilizan una fecha distinta para determinar el inicio de la protección (Primo Braga, 1995). Los países de la región que hasta ahora aplicaban requisitos de fabricación local para favorecer la radicación de firmas productoras deberán otorgar patentes a productos aunque no se fabriquen en el país.

En cuanto a los derechos de autor (*copyright*), el TRIPS clasifica al *software* como obra literaria. La mayoría de los países de la región no cuentan con protección alguna para el *software*. Sólo unos pocos lo hacen, pero por medios legales distintos de los derechos de autor. Lo mismo ocurre con la protección de variedades de plantas que el Acuerdo dispone debe

realizarse por medio de patentes, o de un sistema *sui generis*, o de una combinación de ambos. La mayoría de los países de la región excluye este tipo de protección, y sólo tres (Argentina, Chile y Perú) cuentan con un sistema propio (Ramassotto, 1997). A su vez, México se comprometió a introducir derechos para las obtenciones vegetales y a cumplir con las obligaciones de la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV) a los dos años de la firma del NAFTA (Primo Braga, 1995)

Estos ejemplos muestran que la región deberá introducir importantes reformas en su legislación para cumplir con las normas que establece el TRIPS. Asegurar el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual quizá sea una de las tareas más difíciles para los países porque cuentan con escasos recursos administrativos y su sistema judicial no es del todo eficiente.

No obstante, el Acuerdo contiene seis áreas más en las cuales los países retienen grados de libertad de alguna significación:

i) Hay plazos de transición y de gracia. El propósito del período de transición es otorgar el tiempo necesario a los sectores afectados para que se adapten a las nuevas reglas de juego que surgirán a partir de la sanción de la ley de propiedad intelectual. El Artículo 65 del TRIPS determina una suma de plazos de transición que llegan a 10 años para la entrada en vigencia de las normas que establece:

– el inc.1 dictamina que todos los Miembros tienen un plazo de gracia de un año, a partir del 1° de enero de 1995, fecha de entrada en vigor de la OMC;

– el inc. 2 establece que los países en desarrollo pueden aplazar por cuatro años más la aplicación de las medidas que establece el Acuerdo;

– el inc. 4 determina que los países en vías de desarrollo que se vean obligados por el Acuerdo a contar con una ley de patentes para sectores que no gozaban de tal protección (el sector farmacéutico para la mayoría de los países de la región) pueden optar por aplazar en otros cinco años la aplicación de las disposiciones del TRIPS.

Los plazos de transición son los mismos para los países en vías de desarrollo y para los menos adelantados.²

² Los países menos adelantados no tienen ninguna excepción especial, salvo un vago compromiso por parte de los países desarrollados de propiciar transferencia de tecnología (Artículo 66), compromiso que no se asume para los países en desarrollo (Artículo 66, inc. 2).

ii) En ciertas condiciones pueden invocarse licencias obligatorias (Artículo 31). Se debe proveer una "remuneración adecuada" y la licencia puede ser otorgada sólo por razones vinculadas con la salud pública; nutrición u otros intereses públicos en emergencias nacionales; uso público no comercial; para corregir prácticas anticompetitivas o cuando el titular se rehúsa a otorgar la patente en "términos y condiciones comercialmente razonables".

iii) Las patentes no son retroactivas. La protección retroactiva se refiere a los productos con solicitud de patente en estudio, productos en desarrollo o productos que no están todavía en venta en los países que se encuentran en la fase de transición hacia leyes de patentes más estrictas cuando la legislación sea aprobada. Así, las patentes serán otorgadas solamente a solicitudes de productos presentadas a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo.

iv) Los artículos 40 y 41 intentan evitar la creación de barreras artificiales de ingreso. Los miembros están autorizados a especificar en su legislación nacional las prácticas o condiciones de patentamiento que "constituyen un abuso de los derechos de propiedad intelectual con un efecto adverso sobre la competencia".

v) El texto final del TRIPS no contiene una interpretación ni acabada ni coherente sobre las importaciones paralelas. Por un lado, el TRIPS otorga derechos exclusivos al patentatario (Artículo 28). El titular de los derechos de un producto o procedimiento podrá impedir que terceros, sin su consentimiento, fabriquen, usen, oferten para la venta, vendan o importen para esos fines el producto patentado o el obtenido directamente por medio del procedimiento patentado. Se puede deducir de este artículo que las importaciones paralelas del producto patentado no son permitidas.

En otros artículos el Acuerdo pareciera contradecirse sobre este punto. En efecto, se incluye el agotamiento del derecho (Artículo 6). Según la figura jurídica del agotamiento, el titular de un derecho de propiedad intelectual es el único autorizado a poner en el mercado el objeto protegido y a percibir una recompensa en esa única ocasión. Pero, una vez puesto en el mercado, el producto "vuela por sus propias alas" y el titular de los derechos no puede pretender una nueva compensación ni puede prohibir que el producto protegido siga circulando en el mercado. El agotamiento del derecho permite la libre circulación de mercancías. Sin esta figura jurídica, en la cadena de comercialización un tercero siempre estaría sujeto a pagar una compensación al dueño de la patente. Se podría inter-

pretar que la adopción del principio de agotamiento del derecho implica la aceptación de las importaciones paralelas, la posibilidad de que un licenciataria pueda ingresar el objeto lícitamente adquirido en otro mercado.

En este aspecto, por lo tanto, las legislaciones nacionales conservan autonomía para definir el régimen de agotamiento que estimen pertinente. Así, por ejemplo, mientras que la ley chilena y la mexicana prohíben las importaciones paralelas, la legislación aprobada por el Congreso en octubre de 1995 en Argentina las permite. En la ley vigente en Brasil las importaciones provenientes de los licenciataria voluntarios del titular de la patente están permitidas.

vi) Dado que el Acuerdo forma parte integral de la OMC, la cual ha establecido un mecanismo integral de solución de diferencias será legítima de ahora en adelante la represalia cruzada entre el no cumplimiento en este campo y el acceso al mercado de bienes.

El recurso a sanciones comerciales ha transferido un principio de la ley comercial de Estados Unidos a la ley internacional, aunque mitigada. Bajo la OMC la represalia cruzada es un recurso de última instancia, el tercero de un procedimiento de tres pasos bajo el nuevo mecanismo de solución de diferencias.

La represalia cruzada, en teoría, ofrece una posibilidad a los países de la región de recurrir a ella para negarle la protección de la propiedad intelectual a un país desarrollado que ilegal o unilateralmente les impide el acceso de sus bienes al mercado (Reichman, 1997). En la práctica, esta posibilidad se ve acotada por la posibilidad de pagos laterales realizados en el contexto del Sistema General de Preferencias (SGP) o de las negociaciones hemisféricas en curso. En efecto, si bien el Acuerdo zanjó las principales diferencias sobre esta cuestión a favor de los países innovadores, no con ello han cesado las presiones bilaterales y plurilaterales, originadas principalmente en los Estados Unidos. Esas presiones se originan sobre todo alrededor de los márgenes de libertad posibles antes señalados. Incluso se ha amenazado con sanciones comerciales, en especial la exclusión del SGP no consolidado en la OMC y, por lo tanto, una condición de acceso a mercados cuya posibilidad de ser defendida en la OMC es incierta.

En Argentina, por ejemplo, la legislación en estudio debió ser modificada varias veces para adaptarla a las sugerencias de Estados Unidos. Ello dio como resultado largos cabildeos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo y desvelo entre los legisladores por la intervención de la Embajada de Estados Unidos en

momentos claves de la negociación. La ley fue votada tres veces porque el Ejecutivo la vetó parcialmente y siguió pidiendo correcciones. La puja por su aprobación fue el trámite legislativo más largo y engorroso del bienio 1995-1996. Estados Unidos, por último, anunció a principios de 1997 la remoción de Argentina del SGP.

3. Subvenciones

El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias es un ejemplo de armonización negativa ya que abarca sólo las medidas de comercio propiamente dichas. Es el texto más largo emanado de la OMC, reflejo de la significación del tema en la actualidad y de las discrepancias que suscita una política activa de acceso a los mercados externos. Las autoridades económicas deberán abandonar poco a poco algunas políticas de fomento en vigencia y adecuar sus regímenes para poner en práctica medidas compensatorias. El resultado es un acotamiento de la libertad de maniobra para las medidas compensatorias.

El nuevo acuerdo en su Artículo 27 reconoce que las subvenciones pueden formar parte integral de los programas de desarrollo (anteriormente incorporados al Artículo 14 del Código de la Ronda Tokio); pero por encima de este endoso general se ha colocado un freno para programas de subvención del tamaño, variedad e intensidad como los que aplicaron Taiwan y Corea en los inicios de su industrialización orientada al mercado externo.

El acuerdo establece dos cláusulas gatillo bastante restrictivas para la graduación de los países de la región. En primer lugar, los países en desarrollo serán graduados cuando alcancen competitividad exportadora, definida como la participación en el mercado mundial en un producto por sobre 3.25% durante dos años consecutivos. Un producto está definido como una partida (a cuatro dígitos) del sistema armonizado. Cuando el nivel de agregación es alto, se aleja la probabilidad de alcanzar el umbral.

En segundo lugar, se ha establecido un indicador muy taxativo: con un PIB per cápita superior a 1 000 dólares todos los países deben asumir obligaciones iguales. En la región se exceptúan cinco países, ya sea porque tienen un PIB per cápita inferior o por estar identificados por Naciones Unidas como país de menor desarrollo relativo: Haití (de menor desarrollo relativo), Bolivia, República Dominicana, Guatemala y Guyana (con PIB per cápita inferior a 1 000 dólares).

El acuerdo va mucho más allá del anterior Código de la Ronda Tokio en varias cuestiones de importan-

cia para las políticas de desarrollo. Por primera vez se ha logrado una definición, si bien aún demasiado genérica, del concepto de subvención. Se define como cualquier forma de contribución financiera del gobierno o mecanismo para sostenimiento de los ingresos o de los precios que otorgue alguna ventaja a empresas o ramas de producción. Las disciplinas del Acuerdo solamente rigen para las subvenciones específicas, concedidas a determinadas empresas, industrias o grupos de empresas. Con la intención de proveer un ordenamiento de las subvenciones (y por lo tanto de las circunstancias en las cuales se puede recurrir a las medidas compensatorias) éstas se clasifican en tres grupos: prohibidas, recurribles y no recurribles.

Están prohibidas³ las subvenciones para el uso de insumos internos o explícitamente destinados a las exportaciones. Los países en desarrollo deben eliminar los primeros en cinco años y los segundos en ocho años, que pueden ser prorrogados a diez por el Comité sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias establecido para supervisar el acuerdo. Sin embargo, durante el período de transición pueden presentarse demandas de medidas compensatorias. Los países menos adelantados que figuran en el Anexo VII del Acuerdo están exceptuados de esta prohibición, siempre que su PIB per cápita no supere los 1 000 dólares.

Las subvenciones no recurribles son inmunes a las medidas compensatorias. Son aquellas de naturaleza general que no tienen impacto directo sobre los precios. Por ejemplo, las aplicadas a actividades como investigación básica y desarrollo, desarrollo precompetitivo, asistencia a las regiones atrasadas, o asistencia para cumplir con nuevas reglamentaciones o normas ambientales. Estas subvenciones están permitidas entre ciertos límites, aunque cualquier país puede recurrir a la OMC si estima que una subvención, en principio no recurrible, le perjudica.

Las subvenciones recurribles son todas las específicas (es decir, las que se otorgan sólo para determinadas industrias o empresas) que influyen sobre los precios de exportación. Pueden dar lugar a medidas compensatorias si se comprueba que causan efectos

³ No debe olvidarse que no son subvenciones —ni están prohibidos— la admisión temporaria (ingreso sin pago de aranceles de bienes, partes o piezas para su posterior exportación) y el draw-back o reintegro de aranceles sobre insumos importados usados en exportaciones. Los plazos para los reintegros no están reglamentados a nivel internacional por lo que cada país puede establecer los propios con la laxitud o severidad que considere adecuados. Por ejemplo, en Estados Unidos los reintegros pueden obtenerse hasta los cinco años de ingresada la mercadería.

perjudiciales sobre la producción nacional. El Acuerdo establece un procedimiento bastante restrictivo para la determinación del perjuicio grave y para calcular el margen de subvención. Sin embargo, se supondrá que existe perjuicio grave cuando las subvenciones superen el 5% del valor exportado. Cuando un país desarrollado quiera iniciar una acción contra un país de la región deberá comprobar el daño sufrido. Esto da mayor margen a los países de la región que a los países desarrollados en el caso de una medida compensatoria, porque para los países desarrollados se invierte la carga de la prueba. Deben ellos mismos probar que no causan daño.

Hay en el Acuerdo otras excepciones para los países de la región en las consideraciones de trato especial y diferenciado que pueden resultar beneficiosas para los exportadores pequeños o primerizos.

La previsión *de minimis* incluida en el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos y trasladada luego a la OMC significa que se dará por terminada cualquier investigación para aplicar un impuesto compensatorio contra un país de la región si la subvención involucrada es pequeña. Para ser beneficiarios de esta cláusula contenida en el Artículo 27.9, el nivel de subvención otorgado por un país en desarrollo no debe exceder el 2% del valor unitario del producto (3% en el caso de los países anotados en el Anexo VII). La disposición *de minimis* también se aplica si la exportación en cuestión es inferior al 4% de los volúmenes totales de importación del producto, siempre y cuando todos los países en desarrollo juntos no sumen más del 9% de las importaciones de ese producto.⁴

Otra cláusula del Acuerdo que también permite cierto margen de maniobra es la que establece que no se aplicarán derechos compensatorios por condonación directa de deuda o por subvenciones aplicadas para cubrir costos sociales relacionados con los programas de privatización. Ello siempre que tanto el programa como la subvención estén limitados en el tiempo y que el primero resulte en la privatización real de la empresa en cuestión. Esta disposición podrá servir para fomentar las subvenciones ligadas a la entrada de inver-

siones directas extranjeras en el contexto de las privatizaciones.

Las limitaciones para los países de donde provienen los grandes flujos de importaciones y que ya tenían una presencia muy visible en los mercados mundiales ofrece otra oportunidad. Ellos no podrán introducir nuevas subvenciones y tendrán que eliminar las actuales de exportación en un plazo de diez años. Para los países de la región que se encuentran en una etapa más temprana en el desarrollo de sus exportaciones esta medida tiene efectos positivos en dos frentes. En los mercados externos, deja libre cierto espacio para aumentar la participación. Además en tanto exportadores pequeños, la propia libertad de acción es más amplia. La previsión *de minimis* (en su connotación de mantenerse debajo del 4% de los volúmenes totales de importación del producto) da cierto campo para crecer. En el mercado interno, la posibilidad legítima de frenar a los países más activos en el comercio internacional afianza las condiciones de sustentabilidad de la propia apertura. Los países de la región deberán ahora completar su apertura y la desreglamentación con la adopción de mecanismos ágiles compatibles con la OMC para aplicar aranceles compensatorios (así como mecanismos eficaces de salvaguardia) para sustentar las reformas comerciales realizadas.

En síntesis, la OMC deja algunas posibilidades abiertas para aplicar una política sensata que prevenga las medidas compensatorias. Los países deben concentrar hoy su política de subvención en corregir las fallas evidentes del mercado, o en situaciones en que existan grandes costos ocultos. El mercado presenta serias fallas en cuanto a la difusión de informaciones sobre los mercados externos, sobre todo en lo que toca a las preferencias de los consumidores extranjeros, los canales de comercialización, los cambios de diseño, el cumplimiento de normas técnicas, el etiquetado medioambiental y los requisitos de calidad. No tienen restricciones los estudios de mercado y en general toda la adquisición de información sobre los mercados externos financiados por el gobierno a través de sus departamentos de promoción. En estos aspectos, hay importantes posibilidades que explorar, como ya lo están haciendo Prochile en Chile, EXPORT.AR en la Argentina, PROEXPORT en Colombia (CEPAL, 1995).

Como apoyo precompetitivo, el sector público puede y debe encarar un amplio apoyo para reducir el costo de entrada del sector privado al establecimiento de la normativa internacional de gestión de la calidad desarrollada por la Organización Internacional de Normalización (ISO, por su sigla en inglés). El sector privado necesitará apoyo creciente en este renglón para

⁴ Esta cláusula es un indicador de que habrá que evitar el apoyo a los productos en donde se concentran las exportaciones de los países en desarrollo, normalmente considerados productos sensibles en los mercados internacionales. Para evitar tocar este umbral será necesario contar con información de las participaciones de los países competidores en cada mercado. Los organismos regionales pueden representar un papel principal en la centralización y la divulgación de la información pertinente de modo de evitar la subvención contraproducente o sin salida exportadora.

la adquisición de bienes a fin de mejorar la obtención de los certificados de calidad. La certificación ISO es una llave maestra de acceso a los mercados internacionales. Sin ella las empresas exportadoras tienen que efectuar largos y costosos trámites para colocar sus productos. Más allá de facilitar el acceso a mercados, la adecuación a las normas ISO ayuda a reducir los costos ocultos al cabo de un par de años (Sykes, 1995)

En la línea de apoyo directo hay posibilidades también. Por ejemplo, puede tenerse en cuenta el establecimiento de un sistema de devolución de impuestos indirectos tanto para el producto directamente exportado como para los insumos y componentes materialmente catalizadores. Está permitido cualquier mecanismo que ponga a los exportadores en igualdad de condiciones con sus competidores internacionales y les dé acceso a las tasas de interés internacional y aun dar un margen de subvención siguiendo los lineamientos del acuerdo pertinente de la OCDE.

Sujetos a los requisitos de transparencia y notificación, pueden aplicarse subvenciones para que los procesos industriales respondan más adecuadamente a las exigencias ambientales, en tanto se limiten al 20% de los costos de adaptación y sean una medida excepcional no recurrente. Es sabido que este tipo de reestructuración contribuye a mejorar la eficiencia de las empresas.

Por último, se puede poner en funcionamiento un programa de apoyo para exportaciones nacientes con subsidios de exportación modestos y temporarios, que se podrán liquidar cuando las exportaciones alcancen cierto nivel (fijado en términos de valor o porcentaje de los ingresos totales por exportación) y dejen de ser incipientes. No son completamente lícitos para los países con un PIB per cápita que exceda 1 000 dólares. No obstante, podrían tenerse en cuenta ya que pueden considerarse como precompetitivos. Además en tanto estas líneas de exportación sean pequeñas y mantengan su participación en el mercado por debajo del 4% no estarán sujetas a medidas compensatorias (a menos que la participación total de los países en desarrollo supere el 9%)

En esta misma línea de exportaciones nacientes (o que pueden mantenerse fuera de la mira de las medidas compensatorias) puede estudiarse la introducción de subvenciones a todas las empresas que dentro de una misma partida arancelaria exportan en conjunto un valor por debajo de un techo preestablecido que debe ser estudiado para cada país. En tanto se otorga a todas las empresas no se puede definir como subvención específica y, por lo tanto, no es claro que esté prohibida. Chile, por ejemplo, tiene en vigencia el llamado

sistema simplificado de reintegro a exportadores, que consiste en una devolución de hasta el 10% del valor de las mercaderías exportadas por concepto de reintegro de gravámenes que inciden en el costo de los insumos incorporados, siempre que el valor anual exportado supere un cierto monto.⁵ Este tipo de apoyo puede ser defendido bajo las previsiones *de minimis*.

Más allá de la explotación activa de estos márgenes de maniobra para el acceso a los mercados internacionales, hay otros elementos positivos en la reducción del grado de discrecionalidad de la acción compensatoria. El recurso a esa cláusula tiene otras tres limitaciones. En primer lugar, se establece la cláusula *sunset*, por la cual todos los derechos compensatorios deben ser eliminados en un plazo de 5 años, salvo cuando las autoridades investigadoras determinen, sobre la base de una nueva investigación, que la eliminación del impuesto alentaría la continuación o reaparición de la subvención y el perjuicio a sus productores nacionales. En segundo lugar, una empresa en forma aislada no puede ya iniciar la demanda de establecer una medida compensatoria, sino que debe hacerlo en relación con la "producción nacional" del producto similar. La solicitud de medida compensatoria se considerará hecha por la producción nacional "cuando esté apoyada por productores nacionales cuya producción conjunta represente más del 50% de la producción total del producto similar producido por parte de la producción nacional que manifieste su apoyo o su oposición a la solicitud" (Artículo 11.4). En tercer lugar, los procedimientos otorgan por primera vez el derecho de presentar pruebas a todas las partes afectadas (no sólo a los productores nacionales sino también a los importadores, los consumidores y a las empresas usuarias de productos intermedios).

Para aprovechar estos resquicios los países de la región deberán, cada vez más, considerar el establecimiento de contactos activos con las asociaciones de consumidores o usuarios intermedios de sus productos de exportación como parte integral de sus estrategias de exportación. En este campo debería explorarse la factibilidad de establecer oficinas conjuntas de información y de enlace con esas asociaciones bajo la égida de los organismos regionales. Este puede ser un punto de apoyo muy importante para sostener el crecimiento de las exportaciones y para reducir la vulnerabilidad de acceso.

A pesar de estas franquicias, debe tenerse presente que en el marco de negociaciones bilaterales muchos

⁵ Para mayores detalles véase CEPAL (1995).

países de la región se han comprometido a no innovar y a eliminar progresivamente sus programas de subvención, con lo cual la introducción de nuevos programas puede dar lugar a reclamaciones en el ámbito bilateral. Además, ya se han presentado conflictos de jurisdicción sobre las investigaciones iniciadas antes de la entrada en vigencia de la OMC pero concluidas con posterioridad. En otras palabras, el Acuerdo no es retroactivo. Las subvenciones otorgadas en el pasado pueden sufrir la acción compensatoria bajo las reglas menos estrictas del Código de la Ronda Tokio. Asimismo deberá tenerse en cuenta que en Estados Unidos las subvenciones son recurribles por 15 años a partir de su otorgamiento.

Como importadores, los países de la región deberán adaptar su legislación a las condiciones más precisas y específicas de estos compromisos. Los compromisos reducen el margen para decisiones administrativas discrecionales y aumentan la necesidad de otorgar transparencia a los procesos decisorios (Guimares y Naidin, 1994). Tal vez la mayor ventaja de los compromisos asumidos está en la posibilidad que abren para dar un importante anclaje a los procesos de integración regional en marcha, que de otra manera pueden verse sometidos a las marchas y contramarchas y a la incertidumbre que sufrieron los procesos del decenio de 1960.

No obstante, sea cual fuere la limitación que conlleven estos compromisos, está agotada la etapa de aplicación indiscriminada y masiva de incentivos fiscales a las exportaciones. Aparte el peso de las restricciones fiscales vigentes en la mayoría de los países de la región, hay otras razones que explican esa evolución. En primer lugar, las políticas comerciales de los países de la región han reducido y aún eliminado su tradicional sesgo antiexportador y los incentivos usados en otras épocas, que tenían por objeto compensar el efecto pernicioso de las prácticas comerciales restrictivas de las empresas transnacionales renuentes a producir para competir en los mercados internacionales. El acelerado proceso de globalización y el vuelco creciente de la inversión extranjera directa hacia los mercados externos hacen también menos necesario (y en algunos casos redundante) apoyar las exportaciones con transferencias fiscales. En este sentido, el Acuerdo legitima los acuerdos de precios para solucionar y a veces interrumpir las investigaciones sobre subvenciones. A esta posibilidad deberán estar bien alertas las autoridades de la región, ya que si esta compensación de precios prospera, no cabrá duda de que la necesidad de la subvención ha desaparecido y por lo tanto sería procedente terminar con las transferencias innecesarias al exportador.

Hoy la competencia de incentivos está dada mayormente en la carrera por influir en las decisiones de la localización de los flujos de inversión (UNCTAD, 1995). En este campo los avances de la Ronda Uruguay fueron muy tímidos. El acuerdo de TRIPS apenas contiene dos obligaciones: eliminar los incentivos para aumentar el grado de integración nacional y mantener un balance de divisas positivo (Sauvé, 1995)

4. Salvaguardias: Artículos XVIII.b y XIX

La salvaguardia más utilizada por los países en desarrollo para defender sus mercados ha sido el recurso al Artículo XVIII.b. El Artículo XVIII.b (agregado al GATT en 1955) ha permitido a los países en desarrollo un significativo margen de maniobra para imponer restricciones cuantitativas con el objeto declarado de proteger la balanza de pagos y mantener un nivel de reservas adecuado.⁶ En el pasado esta excepción fue usada no sólo por este motivo, sino también para aplicar, sin mayores trabas ni oposiciones, programas de sustitución de importaciones.

El entendimiento emanado de la Ronda Uruguay no supone nuevos compromisos obligatorios ni recorta mayormente estos grados de libertad. Los cupos de importación no han sido prohibidos. Como resultado de la negociación, los países en desarrollo están autorizados para recurrir a aranceles en caso de problemas de balanza de pagos. Además se comprometen a notificar sus medidas y a consultar con el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos. En este sentido, los grados de libertad retenidos bajo la OMC pueden ser importantes en el futuro.

Dada la precariedad financiera y la amenaza nunca ausente de crisis externas, estos grados de libertad para defender la balanza de pagos son esenciales para retener una capacidad de respuesta inmediata frente a efectos adversos. La consolidación de aranceles a niveles más altos de los aplicados permite también una protección temporal para fines de balanza de pagos sin necesidad de compensación. Sin embargo, en el ambiente económico internacional actual, es mucho más difícil recurrir a esta excepción para fines de protección del mercado interno, como solía ocurrir en el pasado.

Sirva como ejemplo de las nuevas restricciones para el uso de este recurso, la resistencia registrada

⁶ Es sabido que las restricciones cuantitativas tienen efectos distorsionantes; pero dada la reacción demorada de la balanza de pagos al alza de aranceles, se ha recurrido a los cupos con más frecuencia (Stewart, 1989).

frente a los cupos para los automotores impuestos por Brasil, aquejado de un creciente déficit comercial en junio de 1995. Corea del Sur, Estados Unidos y Canadá se expresaron en contra de esta medida. Estos países amenazaron con pedir una compensación argumentando que las reservas de Brasil eran lo suficientemente altas como para no justificar un cupo bajo la excepción del Artículo XVIII.b. Las reservas, que llegaban a 47 000 millones de dólares, podían servir para financiar 12 meses de importaciones. Aunque dos tercios de estas reservas eran de corto plazo, este precedente muestra las dificultades que habrá para justificar cupos cuyo objetivo no sea claramente la defensa de la balanza de pagos.

El uso de las salvaguardias ha tenido una convulsionada historia en las negociaciones del GATT (Artículo XIX del GATT). La cláusula de salvaguardias del GATT de 1947 estaba prevista para actuar como válvula de seguridad, al permitir a los países la aplicación de recargos arancelarios temporales en caso de oleadas importadoras. Así, en virtud del Artículo XIX, se podían imponer temporalmente aranceles más altos sobre la base de la cláusula de nación más favorecida (NMF). No obstante, el Artículo XIX ha sido invocado raras veces debido a la exigencia de cumplir con el principio NMF y a la necesidad de dar compensación a los exportadores afectados.

Un consenso pragmático emergió en la Ronda Uruguay para legitimar los cupos de importación en forma selectiva y relajar la obligación de compensación. El nuevo acuerdo prohíbe a los países desarrollados imponer nuevas medidas de área gris y propone la eliminación de todas las existentes en un período de cuatro años, con la excepción de una medida específica por país, que deberá ser eliminada antes del

31 de diciembre de 1999. Del mismo modo, todas las medidas de salvaguardia adoptadas bajo el Artículo XIX deberán ser eliminadas en un período de ocho años desde el momento de su adopción o de cinco años desde el momento de la entrada en vigencia de la OMC, según cuál sea primero. Además, todas las medidas están sujetas a una cláusula *sunset*, una duración máxima de ocho años si las autoridades confirman que la medida continúa siendo necesaria y si puede demostrarse que el ajuste se está realizando. En cualquier caso, después de un año la medida debe ser liberalizada progresivamente durante su período de aplicación.

El Acuerdo contiene también provisiones *de minimis*, como los que se refieren a la imposición de aranceles compensatorios (y antidumping) para los países en desarrollo. Establece que las medidas de salvaguardia no serán aplicadas a un país en desarrollo cuando su participación en las importaciones totales de un producto sea menor al 3%, y cuando las importaciones de los países en desarrollo en su conjunto no excedan del 9% del valor de las importaciones totales del producto.

El Acuerdo es una solución de transacción. A pesar de que sanciona la selectividad, se han establecido plazos para la vigencia de las salvaguardias y procedimientos para la determinación del daño. De todos modos, la seguridad de acceso no se verá necesariamente mejorada dado que el ajuste del mecanismo para aplicar salvaguardias provocará un desvío de las medidas de protección hacia un uso más intensivo de los aranceles antidumping, cuyas reglas fueron precisadas apenas en términos de procedimientos.⁷ En la relativa facilidad del recurso al arancel antidumping, junto con la no consolidación del SGP, se encuentra el eslabón más débil para el acceso a los mercados internacionales.

IV

Las necesidades de anclaje y de margen de maniobra: su confluencia en la OMC

Las deliberaciones sobre el comercio internacional tienden a lograr a largo plazo una armonización creciente. El ejemplo más claro de la Ronda Uruguay es el resultado de la negociación de TRIPS. El debate de las cuestiones de derechos laborales y medio ambiente sigue por el mismo camino pero con menos ímpetu. La armonización de las reglamentaciones es sin duda

⁷ Como es sabido, las medidas antidumping y compensatorias han proliferado en los últimos años, a pesar de las negociaciones en marcha en la Ronda Uruguay. La legislación antidumping es la herramienta comercial más activa. A medida que los países de América Latina se han liberalizado, también han recurrido a aranceles antidumping y compensatorios. Esto podría ser contraproducente, dado que el comercio intrarregional es un impulso importante para el crecimiento (Tussie, 1996).

una vía lenta y difícil, al menos en el ámbito multilateral.

Mientras tanto, la malla de la red se amplía a corto plazo; la OMC ha dejado sensibles márgenes de discrecionalidad, sobre todo en el mercado interno, aunque ya no son infinitos como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado. Se retienen márgenes de maniobra internos en las consolidaciones por sobre los niveles arancelarios efectivamente aplicados y en cierta laxitud (o posibles diferencias de interpretación) de los compromisos emanados del Artículo XVIII.b.

En términos comparativos, estos grados de libertad en el propio mercado son mayores que los logrados para afianzar el acceso a los mercados internacionales. Las previsiones *de minimis* funcionan, en primera instancia, como márgenes de maniobra para los pequeños exportadores. Sin embargo, a la larga actuarán como un freno externo, sobre todo para los sectores poco dinámicos (o sensibles) del comercio internacional.

Aunque la previsión *de minimis* garantiza oportunidades para los pequeños exportadores por separado, no ocurre lo mismo para los países en su conjunto. El volumen agregado de exportaciones de un mismo bien de los países en desarrollo puede con suma facilidad sobrepasar el umbral del 9% establecido en los acuerdos de salvaguardias y subvenciones. Por último, cabe esperar un recrudecimiento de las medidas antidumping, y un vuelco general de las medidas de protección en favor de este recurso, ya que en términos relativos, es la medida menos reglamentada por la OMC.

Por otra parte, la OMC puede ser usada como un anclaje general de la política económica. Puede servir, por ejemplo, para asegurar la transparencia de la política de incentivos, o para mejorar su focalización, dirigiéndola efectivamente a sectores de exportaciones nacientes sin capacidad de provocar una reacción en los mercados externos. De esta manera, el marco multilateral puede usarse para evitar que los incentivos se canalicen principalmente a sectores altamente concentrados con una gran capacidad de cabildeo (e incluso con mayor acceso a los mercados financieros internacionales).

Deberá tenerse presente que el enlace entre la política comercial y la negociación comercial es hoy día un asunto cada vez más delicado, pues puede haber tensión entre las necesidades de desarrollo exportador de cada país y las tendencias a la convergencia de las políticas implícitas en el nuevo sistema de comercio. Para acomodarse a los nuevos compromisos internacionales el Estado deberá contar con la capacidad

institucional necesaria. Deberá llevar a cabo una reconstrucción institucional que permita la aplicación de los instrumentos de política que si bien son más complejos, pueden acercarse más a lo óptimo (Hoekman, 1995).

A partir de la Ronda Uruguay los instrumentos que hasta el presente eran normalmente parte de la política interna de cada país pasaron a ser temas centrales de negociación. Algunos de los acuerdos logrados implican obligaciones que van al corazón de la gestión interna de cada gobierno y que en el futuro quedarán sometidas al escrutinio internacional. La adecuación de la legislación nacional a las normas del TRIPS, por ejemplo, llevó en la Argentina a una puja entre el Poder Ejecutivo, negociador de los acuerdos internacionales, y el Poder Legislativo, a cargo de la reforma de las leyes. Sin contar siempre con información suficiente, el Poder Legislativo se transformó en un actor, tratando de interpretar los puntos del Acuerdo y legislar sobre ellos. Los márgenes de maniobra, las áreas grises, o posibilidades de interpretación permiten que el Legislativo tome iniciativas que pueden desembocar en roces con el Poder Ejecutivo. En otras palabras, la adaptación legislativa requiere una importante negociación política interna. Un forcejeo de poderes podría tener consecuencias contraproducentes al provocar la inestabilidad política y económica, en lugar de la modernización y de los progresos que promete la incorporación al sistema internacional de comercio (Rodrik, 1995).

La Ronda Uruguay significa para los países de la región un nuevo conjunto de obligaciones. De hecho, ser miembros de la OMC implica el cumplimiento de una docena de acuerdos colaterales con amplias exigencias de notificación. El compromiso de notificación incluye informar a la OMC sobre la introducción de restricciones a las importaciones para proteger la balanza de pagos (o cualquier modificación de éstas o del programa acordado para su eliminación). Los acuerdos también exigen una notificación anual sobre los cambios en la legislación y en las normas. Cuando se trate de aranceles, la información requerida deberá incluir detalles sobre el tipo de medida utilizada, el criterio elegido para administrarla, cuáles son los productos afectados y su efecto en el comercio.

Las exigencias de notificación se extienden a la introducción o modificación de incentivos a sectores, aunque se hayan acordado excepciones a los compromisos de reducirlos. Además, deben notificarse los cambios de las medidas sanitarias y sobre la adopción de estándares diferentes a los acordados internacionalmente. En cuanto a los regímenes de subvención,

debe notificarse sobre el tipo de subvención (como préstamo, concesión impositiva, etc.); el grado de subvención por unidad, o por lo menos, el total anual presupuestado para el otorgamiento de la subvención (incluso, si es posible, el promedio por unidad otorgado el año anterior); el objetivo que se pretende con el otorgamiento; duración de la subvención; estadísticas que permitan evaluar los efectos comerciales de la subvención (Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Artículo 25).

Pocos países de la región cuentan actualmente con la estructura institucional necesaria para satisfacer las exigencias de notificación. No siempre hay una preparación técnico-administrativa suficiente para cumplir con el escrutinio de tipo microeconómico y a nivel subnacional que estipulan las nuevas reglas de juego internacionales. Por otra parte, en el marco de las aperturas realizadas, ya hay indicios de que habrá una creciente demanda interna de aplicación de aranceles compensatorios o antidumping. Los mecanismos institucionales para atender esa demanda deberán acomodarse a los requisitos internacionales para la determinación de daños a fin de comprobar la existencia de dumping o subvención y el nivel de los mismos. Será preciso crear instancias de negociación para acomodar los intereses en juego.

Una innovación importante de la OMC ha sido la creación de un Organismo de Solución de Diferencias (OSD) con credibilidad. El OSD atenderá todas las disputas surgidas de los acuerdos contenidos en el Acta Final, con poderes muy aumentados. Su creación es la contribución más importante de la Ronda en términos de proveer seguridad y predictibilidad al sistema comercial multilateral. El OSD establecerá grupos especiales, adoptará informes, vigilará la aplicación de las resoluciones y recomendaciones y autorizará la suspensión de concesiones. Esta es una mejora significativa en comparación con el GATT, en el cual la solución de diferencias estaba fragmentada entre el Consejo del GATT y los comités establecidos para administrar los Códigos de la Ronda Tokio.

Dos aspectos nuevos distinguen al mecanismo de la OSD de la práctica dada hasta el presente. De ahora en adelante deberá haber consenso contra el establecimiento de grupos especiales o la adopción de informes de esos grupos, mientras que según el sistema anterior, debía haber un consenso antes de que pudiera tomarse una decisión positiva. Con el nuevo sistema, las partes en disputa no pueden bloquear por mucho tiempo las decisiones que van en su contra. En segundo lugar, las decisiones del grupo especial podrán ser apeladas ante un Organismo de Apelación.

Con el establecimiento del OSD no se ha modificado la forma de determinar las compensaciones o penalidades posibles: la magnitud de ambas sigue abierta a la discrecionalidad de las partes en disputa. Además el OSD no tiene poder de iniciativa. Sin embargo, mejora la automaticidad de los procedimientos y, por lo tanto, se ha facilitado la búsqueda de compensaciones o la instrumentación de penalidades en caso de disputas comerciales. El OSD inaugura una instancia de negociación multilateral con credibilidad, razón por la cual cabe esperar un uso cada vez más intenso del sistema de solución de diferencias. Como los países de la región deberán tener en cuenta la posibilidad tanto de demandar como de ser demandados con mayor frecuencia que en el pasado, habrán de tomar conciencia de la necesidad de entrenarse en la materia.⁸

En síntesis, la nueva política comercial debe apañarse con un perfeccionamiento constante de las estrategias de negociación. Para ello, es fundamental que los países de la región conozcan los grados crecientes de profesionalismo requeridos y no sólo del Ejecutivo, encargado tradicionalmente de las negociaciones económicas internacionales. La integración profunda exige la participación creciente de los demás poderes: el Legislativo, por su responsabilidad de trasladar la norma internacional a la legislación nacional; y el Judicial para dirimir posibles diferencias entre poderes y también entre particulares, como resultado de la aplicación de las nuevas normas.

V

Observaciones finales

La OMC plantea varias tareas tanto de orden interno como externo. En el orden interno, el desafío se presenta por los cambios de procedimientos, la necesidad creciente de información y el mejoramiento de la

⁸ Como partes demandadas todos los países de la región que han recurrido al OSD (Venezuela, Chile, Perú y Costa Rica) han sido favorecidos. Brasil y Argentina están entre las partes demandadas de disputas aún en curso (Tussie y Vásquez, 1996).

transparencia. Los acuerdos sectoriales y por temas suponen requisitos de notificación de cambios para los cuales habrá que estar preparado. Asimismo el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales de la OMC requerirá un seguimiento y exámenes periódicos de la política comercial vigente.

Se podría aprovechar ese mecanismo para mejorar el acceso a la información de las partes involucradas a nivel nacional y para acentuar la transparencia de la política comercial. La necesidad de centralizar la información puede servir para promover la creación de un organismo especial a nivel nacional a fin de monitorear la política comercial. Ese organismo tendría como función la preparación y publicación de un informe regular sobre los efectos e incidencia de las políticas comerciales y de inversión adoptadas (Hoekman, 1995).⁹ Se podría así velar, por ejemplo, por que las subvenciones otorgadas no desencadenen una demanda de medidas compensatorias, para cuyo efecto habría que verificar su compatibilidad con las listas de subvenciones permitidas y recurribles, o que, en su defecto, se mantengan dentro de las previsiones *de minimis*, tanto relativas al valor del producto como a la participación en el mercado de exportación.

En el frente externo, queda por definir y reformular el concepto de graduación. Los acuerdos de la Ronda Uruguay fueron excesivamente taxativos con el establecimiento de una línea de corte para los países con un PIB *per cápita* superior a 1 000 dólares. Sin duda, ya está aceptada la tradicional división binaria entre países desarrollados y en vías de desarrollo, aunque sigue vigente el concepto de industria naciente y no puede descontarse la amenaza de precariedad financiera. Debería, por lo tanto, proponerse el establecimiento de un sistema de verificación al amparo de la OMC para formular criterios de graduación. Será necesario llegar a un acuerdo sobre si un país debe ser graduado en todas las cuestiones al mismo tiempo o, si por el contrario, debe establecerse un movimiento escalonado, tema por tema, sector por sector. También habrá que acordar la autoridad que decide el punto o el momento en que un país se "gradúa" del tratamiento especial y diferenciado. Sería beneficioso para los países de la región que se estableciera un sistema de

supervisión para asegurar que las concesiones y períodos de transición que otorgan los acuerdos no sean utilizados para inclinar la balanza en una u otra dirección en momentos claves de negociación.

En síntesis, las deliberaciones sobre comercio internacional tienden a lograr a largo plazo una armonización creciente. No obstante, el que mucho abarca, poco aprieta. A corto plazo, se han retenido márgenes de maniobra en el mercado interno. Aunque ya no sean infinitos, como en la época de apogeo del trato especial y diferenciado, están presentes y no son desdeñables. Estos grados de libertad son menores en lo que toca al acceso al mercado internacional que en el mercado interno. Las previsiones *de minimis*, en primera instancia, funcionan como margen de maniobra para los pequeños exportadores. Sin embargo, en última instancia, pueden ser una construcción externa para el crecimiento de las exportaciones, sobre todo en sectores sensibles o poco dinámicos del mercado internacional.

Los compromisos internacionales forman un marco de referencia en el que deben desenvolverse las políticas comerciales. La OMC permite todavía un grado significativo de discrecionalidad. El trato especial y diferenciado en su época de apogeo permitió un amplio margen de maniobra para las políticas de sustitución de importaciones, sin ser necesariamente un determinante ni de la profundidad ni de la intensidad con que se llevaban a cabo; lo mismo sucede hoy con la OMC, que marca el rumbo de la apertura comercial, pero no su intensidad ni su ritmo. Es de señalar que entre los niveles arancelarios consolidados se retiene un margen nada despreciable para la protección efectiva de actividades de acuerdo con las prioridades de cada país.

En términos de estrategia general de acceso a los mercados, será necesario sustituir las transferencias fiscales habituales por el apoyo estatal a actividades que se caracterizan por fuertes externalidades, actividades genéricas más resguardadas de las medidas compensatorias o antidumping. Como ejemplo puede mencionarse el apoyo que deberá prestar el Estado para que el sector exportador se adapte a las normas y especificaciones de los mercados de exportación. En el acceso a mercados internacionales los contactos con las asociaciones de consumidores, importadores y usuarios intermedios rendirán frutos crecientes, ya que el nuevo sistema de demandas de medidas compensatorias les da derecho a dar a conocer su punto de vista. Los países de la región deberían establecer oficinas conjuntas de información y de enlace con dichas asociaciones. Estas actividades de gestión del acceso tendrán en

⁹ México, por ejemplo, ya ha dado pasos para consolidar su política de promoción con la fusión del Fondo para las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX) y el Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE) bajo la égida del Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

el futuro un rendimiento creciente, sobre todo si las realizan en forma mancomunada los países de la región con intereses comunes. Deberá tenerse presente que las previsiones de *minimis* son más restrictivas para el conjunto de los países en desarrollo, que para un país tomado individualmente.

Estos amplios parámetros deberán definir el diseño de las políticas comerciales. La transformación productiva depende principalmente de las alternativas de política a nivel nacional junto con el efecto de arrastre que pueda tener la tasa de crecimiento de los mercados internacionales.

Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1994): *La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales: una evaluación para América Latina y el Caribe*, LC/R.1447, Santiago de Chile.
- _____ (1995): *El papel de las cancillerías latinoamericanas en la promoción y el desarrollo de las relaciones comerciales entre América Latina y la Unión Europea*, LC/R.1526, Santiago de Chile.
- Guimares, E. y L. Naidin (1994): GATT 1994: Os Novos Acordos sobre Dumping, Subsídios e Salvaguardas, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, N° 39, Río de Janeiro, Fundação Centro de Estudos do Comercio Exterior, abril-junio.
- Hoekman, B. (1995): *Trade Laws and Institutions: Good Practices and the World Trade Organization*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Johnson, H., P. Wonnacot y H. Shibata (1986): *Harmonization of National Economic Policies under Free Trade*, Toronto, Ontario, University of Toronto Press.
- Kahler, M. (1993): Régimen comercial y diversidad nacional, *América Latina internacional*, vol. 1, N° 1, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Lawrence, R. (1993): Futures for the world trading system and implications for developing countries, M. Agosin y D. Tussie (comps.), *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Olechowski, A. (1989): Las barreras no arancelarias, M. Finger y A. Olechowski (comps), *La Ronda Uruguay. Manual para las negociaciones comerciales multilaterales*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Primo Braga, C. (1995): *Trade-Related Intellectual Property Issues: The Uruguay Round Agreement and its Economic Implications*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Ramassotto, A. (1997): El convenio de conservación de la biodiversidad: su temática e implicancias, Buenos Aires, FLACSO, *Tesis de Maestría*.
- Reichman, J.H. (1997): *Implications of the Draft TRIPS Agreement for Developing Countries as Competitors in an Integrated World Market*, UNCTAD Discussion Papers, N° 73, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Rodrik, D. (1995): Los países en desarrollo después de la Ronda Uruguay, *América Latina internacional*, vol. 2, N° 1, Buenos Aires, FLACSO.
- Sauvé, P. (1995): A first look at investment in the final act of the Uruguay Round, *Journal of World Trade*, vol. 24, N° 10, Ginebra, Werner Publishing Co.
- Stewart, F. (1989): Proposals for a review of GATT article XVIII: An assessment, *Uruguay Round: Papers on Selected Issues*, Ginebra, UNCTAD.
- Sykes, A. (1995): *Product Standards for Internationally Integrated Goods Markets*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Tussie, D. (1994): The policy harmonization debate: What can developing countries gain from multilateral trade negotiations?, *UNCTAD Review 1994*, Ginebra, UNCTAD. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta E.94.II.D.19
- _____ (1996): Argentina in the global market: Facing the dilemmas, *Documentos e informes de investigación*, N° 202, Buenos Aires, FLACSO.
- Tussie, D. y P. Vásquez (1996): La Organización Mundial de Comercio: una evaluación de sus primeros dos años de funcionamiento con miras a su reunión en Singapur, *Documentos e informes de investigación*, N° 206, Buenos Aires.
- UNCTAD (1995): *Incentives for Foreign Direct Investment: Competition or Cooperation?*, Ginebra.
- Weston, A. (1995): The Uruguay Round: Unravelling the implications for the least developed and low income countries, *Research Papers for the Group of 24*, vol. 6, Ginebra, UNCTAD.

Comercio y medio ambiente: *¿luz verde o luz roja?*

Helga Hoffmann

*Directora de la División
de Medio Ambiente y Desarrollo,
CEPAL*

Un aspecto de la globalización que los países de América Latina y el Caribe tendrán que afrontar es el incremento de las restricciones al comercio basado en razones ambientales. No se puede atribuir a la casualidad que la primera diferencia dirigida por el nuevo Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que empezó a funcionar en febrero de 1996, fuese una controversia ambiental y que implicase a los Estados Unidos y a países de América Latina. Dos tendencias —por un lado economías más abiertas y rápido crecimiento del comercio internacional, y por otro el hecho de que la comunidad internacional reconozca en mayor medida las “responsabilidades ambientales,” lo que se expresa en diversos acuerdos multilaterales ambientales— han puesto sobre el tapete dos interrogantes: ¿Son las restricciones comerciales un instrumento eficaz para poner en práctica las políticas ambientales? ¿En qué medida se puede decir que las restricciones ambientales están modificando el comercio y la competitividad a nivel internacional? Quienes formulan las políticas responden de hecho a estas preguntas de manera contradictoria, al tiempo que sólo ahora comienzan a realizarse estudios empíricos para evaluar el efecto de las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente y las medidas ambientales vinculadas con el comercio.

I

El objetivo y el instrumento: ¿comercio o medio ambiente?

La interacción de las políticas ambientales y el comercio internacional ha traído a colación dos interrogantes que los responsables de formular las políticas han debido enfrentar y ante las cuales han tomado decisiones, sin tener la posibilidad de esperar la respuesta que podrían proporcionar los académicos y sus investigaciones. Una interrogante comienza con el medio ambiente, la otra con el comercio:

i) ¿Se pueden alcanzar los objetivos ambientales por medio de reglas aplicadas al comercio internacional o, dicho de otra manera, son las reglas del comercio un instrumento adecuado para alcanzar los objetivos ambientales?

ii) ¿Se están modificando significativamente los flujos comerciales internacionales y la competitividad debido al aumento de las restricciones ambientales de variado origen?

Quienes contestan a la primera pregunta con un rotundo sí esperan en general propagar y magnificar "el buen cuidado del medio ambiente" a través del comercio internacional, "verdeciendo" a la larga este comercio. Y quienes contestan positivamente a la segunda pregunta ven un incremento de las restricciones al comercio internacional, que proceden de diversas fuentes, entre ellas la conciencia ambiental de los consumidores en ciertos países, las cláusulas comerciales en los acuerdos multilaterales ambientales (AMA), las campañas impulsadas por las grandes organizaciones internacionales de índole no gubernamental, los intereses de las industrias que han logrado una ventaja competitiva en "bienes ambientales" o los intentos de otras industrias o actividades por aprovechar los argumentos ambientales con fines proteccionistas. Para resumir, se trata de luces rojas en el comercio internacional, impuestas sobre bases ambientales reales o supuestas.

□ Este texto se basa en las notas preparadas para una presentación en el seminario titulado "Las restricciones ambientales y los desafíos para el comercio internacional y el desarrollo" (Universidad de Chile, Facultad de Economía y Administración y Facultad de Ciencias, Departamento de Ciencias Ecológicas, 29 a 30 de abril de 1996). Sus principales postulados se presentaron en el "Diálogo entre la Unión Europea y el Grupo de Río sobre el desarrollo sostenible," organizado por el Instituto para las Relaciones entre Europa y América Latina (IRELA) y realizado en La Haya el 27 y 28 de febrero de 1997.

Desde este último punto de vista, la preocupación ya no es si el comercio constituye un instrumento útil de política ambiental, sino cómo competir, dado el aumento de las exigencias ambientales en el comercio internacional.

Estas preguntas no son simétricas. Aun si se pudieran obtener suficientes pruebas de que las prohibiciones y restricciones comerciales no tienen relación alguna con sus objetivos ambientales expresados —como parece ser el caso, entre otros, de la relación entre la matanza de elefantes y la prohibición del tráfico de marfil¹— las restricciones por razones ambientales podrían estar de hecho influyendo en la competitividad y los flujos comerciales. Ambas son, en principio, preguntas empíricas. Varias prohibiciones y restricciones comerciales se han establecido con propósitos ambientales y debería ser posible examinar si se logró en cada caso una finalidad ambiental específica (proteger los delfines o las tortugas de mar por medio de la prohibición de importar atunes o camarones, reducir la contaminación del aire recurriendo a la prohibición de importar una mezcla determinada de gasolina) y si ese resultado se debió al uso del instrumento comercial y no a otras causas. Que se haya alcanzado un objetivo ambiental específico y expresado, sin embargo, no significa aún que ese resultado sea el mejor para una prudencia ambiental de conjunto, puesto que, en comparación, la reducción de las importaciones y un menor desarrollo podrían muy bien haber tenido, al final, un mayor impacto negativo en el medio ambiente. Por otra parte, es posible al menos evaluar los efectos que pueden tener medidas ambientales específicas en los flujos comerciales (en qué medida se redujeron las exportaciones de atún, o de gasolina, o de marfil del país *x* o *y*) y, a la vez, estimar las consecuencias de la disminución del comercio en el empleo y el desarrollo global del país. De ese modo, cuando el país adopta una medida comercial para alcanzar un objetivo ambiental interno, el beneficio ambiental en un extremo puede compararse con la reducción de las exportaciones

¹ Hay un sorprendente número de estudios ambientalistas que muestran que la prohibición del tráfico de marfil, si bien redujo el comercio internacional del mismo, no ha contribuido a la conservación de los elefantes (véase Adams y McShane, 1992).

en el otro, y además con el efecto de la reducción de las exportaciones en el desarrollo del país.

Al formular las preguntas como lo hemos hecho es posible evaluar, aunque de manera muy limitada, los beneficios y perjuicios para las partes en una controversia.² Sin embargo, aun si tuviéramos muchos ejemplos que agregar, con ello no se contestaría la pregunta global en cuanto a si el sistema comercial internacional o el comercio internacional causan deterioro ambiental, en todo el mundo o en países determinados, como siguen sosteniendo unos cuantos ambientalistas. Como ha concluido David Pearce, destacado economista ambiental, es difícil demostrar que la degradación ambiental que trae consigo el libre comercio se debe realmente al comercio más bien que a algún otro factor, y que la pérdida de bienestar humano que representa es mayor que la pérdida derivada de una disminución del comercio: "como nadie ha calculado aún el valor monetario de las pérdidas ambientales originadas por el comercio internacional, los ambientalistas pueden aducir que ellas son muy cuantiosas en relación con los beneficios obtenidos del comercio. Simplemente no lo sabemos" (Pearce, 1994, p. 35).

Dados los últimos adelantos de la valoración económica de los bienes y perjuicios ambientales, no es exagerado postular que nunca conoceremos las cifras exactas de esta comparación. Siguiendo el mismo razonamiento, no tiene base la imputación de que la actual estrategia de desarrollo de América Latina y el Caribe orientada a la exportación está, en general, dañando el medio ambiente. Aunque podemos tratar de poner en la balanza, por un lado, el valor de *n* cantidad de tortugas salvadas, y por otro una desaceleración

del desarrollo económico del país al que se prohíbe exportar sus camarones, la metodología que puede utilizarse no arrojará cifras exactas, sólo estimaciones. No obstante, vale la pena intentar la valoración, ya que la estimación incluso burda de las ventajas y desventajas comparativas es una base menos riesgosa para formular políticas que la presunción de algunos ambientalistas de que el valor de algo que no se puede medir con precisión es por consiguiente infinito.

Tras examinar numerosos estudios empíricos, Markandya (1994, págs. 10-22) ha planteado estas mismas interrogantes desde un punto de vista algo diferente. Lo que se pregunta es si acaso la liberalización comercial está en pugna con el desarrollo sostenible, y si las políticas conducentes al desarrollo sostenible restringirán el comercio internacional. Su conclusión es que la información disponible con respecto a ambas preguntas es contradictoria, y que de una forma u otra no es significativa.³

En todo caso, para formular las políticas no se puede esperar a que se realicen todas las mediciones que habría que llevar a cabo. En cierto sentido, preguntar si el libre comercio es bueno o malo para el medio ambiente tiene tanto significado concreto como preguntar si sería mejor vivir en Marte para proteger el medio ambiente en la Tierra. Las estrategias de desarrollo orientadas hacia la exportación y la integración en la economía mundial se han ido generalizando en el mundo desarrollado y, de forma más radical, en el mundo en desarrollo y es difícil hallar a alguien dispuesto a reabrir este debate para defender, basándose en razones ambientales, la ventaja o factibilidad de las estrategias de desarrollo hacia adentro.

II

El contexto internacional

A las dos preguntas sobre la interacción del comercio y el desarrollo se les da respuesta de hecho en un

ámbito en que actúan dos tendencias principales: por una parte, la globalización, que incluso si no es solamente económica, está impulsada por la integración económica mundial y un rápido aumento del comer-

² Nadie ha calculado científicamente cuánto desarrollo sostenible perdieron México, Venezuela y Colombia a causa del embargo del atún impuesto por los Estados Unidos desde 1991, ni cuánta protección ambiental en favor de los delfines del mundo se obtuvo a cambio. ¿Cuántos de los 25 000 empleos en la producción de atún de México se perdieron o se desplazaron hacia actividades dañinas para el medio ambiente? Algunos dicen que la única diferencia entre el atún del Océano Pacífico asiático e Indico, y el atún de América Latina al que reemplazó, era que aquél se hallaba muy distante de los ojos de los ambientalistas estadounidenses.

³ En su análisis, Markandya ha recurrido, entre otros, a estudios de casos preparados en el marco del Programa de Investigación sobre el Comercio y el Medio Ambiente de UNCTAD/PNUD en el que participó. Se encuentra entre quienes han descartado con demasiada facilidad el problema de los costos que han significado para los países en desarrollo las nuevas restricciones ambientales en sus mercados de exportación.

cio internacional; por otra parte, un reconocimiento más general de las "responsabilidades ambientales" de las sociedades y los gobiernos y la admisión de la necesidad de cooperación internacional para hacer frente a esas responsabilidades. El Programa 21: Programa de Acción para el Desarrollo Sostenible y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo,⁴ así como un número cada vez mayor de acuerdos ambientales multilaterales, constituyen puntos de referencia tan importantes en este sentido como el Acta Final de la Ronda Uruguay aprobada en Marraquech.

Desde 1950 el volumen del comercio mundial de mercancías ha crecido con mayor rapidez que la producción mundial. Es efectivo que durante estos más de cuarenta años ha variado la elasticidad comercio de la producción mundial, que era muy baja entre mediados de los años setenta y mediados de los ochenta, y ha sido mucho más alta en los noventa. En 1995 el ritmo de crecimiento del comercio triplicó casi el de la producción, y a pesar de que se ha estrechado algo la diferencia, en 1996 casi lo duplicó y se pronostica que aproximadamente lo mismo sucederá en 1997.

Estas tendencias no pueden atribuirse sólo a las diversas rondas de liberalización comercial del GATT que comenzaron en 1950 y culminaron con la Ronda Uruguay. Se han estudiado otros factores, como los cambios tecnológicos que han reducido los costos de las comunicaciones y el transporte, o el mayor grado de industrialización que ha dado lugar a la creación de nuevos productos, a la especialización y a un creciente comercio interindustrial. Sin embargo, lo que se debe destacar es que las políticas gubernamentales han cumplido un papel importante al liberalizar el comercio y

establecer un sistema de comercio internacional basado en reglas. Los gobiernos participaron en ocho rondas del GATT, tras las cuales los aranceles medios que los países industriales aplican a las importaciones de manufacturas bajaron a menos de 4% (CEPAL, 1996, p. 134). Es verdad también que los aranceles de los países industriales aplicados a productos de mayor interés para los países en desarrollo (en especial los textiles, el cuero y el calzado y los productos agrícolas) son mucho más altos, nuevamente como resultado de las políticas vigentes y de las diferencias en poder de negociación. Aún más importante para el tema que se analiza es que las barreras no arancelarias y las medidas "de zona gris" (incluida la protección ambiental real o supuesta) son hoy parte central de las preocupaciones vinculadas al desarrollo y de las actividades de la OMC (Agosin y Tussie, eds., 1993).

Los países de América Latina y el Caribe no sólo reflejan estas tendencias, sino que además contribuyeron a definir las. En el período inmediatamente anterior a la Ronda Uruguay los países latinoamericanos se incorporaron al GATT en número creciente y actualmente casi todos son miembros de la OMC. Los gobiernos de América Latina tuvieron una importante participación en la Ronda Uruguay, representados por un pequeño grupo de negociadores muy destacados y competentes.⁵ Una compleja red de acuerdos subregionales de comercio y de integración económica en América Latina y el Caribe y los importantes pasos dados por los países del MERCOSUR en Sudamérica confirman que se ha optado por una firme política en favor de la liberalización comercial y de la integración en la economía mundial.

III

El comercio como instrumento

No está demostrada ni mucho menos la eficacia del comercio como instrumento de política ambiental.⁶ Sin embargo, el comercio internacional se usa cada vez más como instrumento de esta índole, a niveles diferentes, unilateral o multilateralmente, a veces en forma voluntaria —como en el caso de las etiquetas ecológicas

o algunas de las cláusulas en los acuerdos ambientales multilaterales—, pero otras veces como imposición a países específicos. No fue una casualidad

⁴ Aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, efectuada en Río de Janeiro en junio de 1992.

⁵ Vienen prontamente a la memoria los nombres del fallecido Leopoldo Tettamanti de Argentina; Rubens Ricupero, Georges A. Maciel y Paulo Nogueira Batista —también fallecido— de Brasil; Patricio Leiva de Chile, Felipe Jaramillo de Colombia, Julio Lacarte de Uruguay.

⁶ Véase un completo análisis de los pros y los contras en Low (ed., 1992). Véase también Pearce (1994) y Markandya (1994).

que el primer caso que el nuevo Organismo de Apelación de la OMC recibió para emitir un informe fuese una controversia relativa al "medio ambiente y el comercio." Venezuela, país al que posteriormente se unió Brasil, había solicitado en 1995 el establecimiento de un panel de la OMC para que examinara su aseveración de que la normativa de los Estados Unidos para la gasolina —siguiendo el reglamento establecido por el organismo estadounidense de protección del medio ambiente (*US Environmental Protection Agency*) para poner en práctica la ley sobre aire limpio (*US Clean Air Act*)— aplicaba a la gasolina importada estándares diferentes a los que regían para el producto nacional. El informe que ese panel presentó al Organismo de Solución de Diferencias de la OMC en febrero de 1996 concluyó que las normas para la gasolina aplicadas por los Estados Unidos no eran consecuentes con las reglas comerciales convenidas internacionalmente; vale decir, que infringían el artículo III del GATT, la disposición sobre "trato nacional" incorporada en los acuerdos de la OMC, según la cual los bienes importados desde países miembros deben recibir un trato no menos favorable que el otorgado a los bienes originarios del propio país, en todo tipo de legislación.

Además, el panel estimó que las normas de los Estados Unidos para la gasolina que estaban bajo consideración no podían justificarse en virtud de las excepciones del artículo XX del GATT admitidas en el inciso b): medidas "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y animales y para preservar la vida vegetal"; en el inciso d): medidas para asegurar el cumplimiento de las leyes o reglamentos que no estén en consonancia con los acuerdos del GATT; y en el inciso g): medidas "relativas a la conservación de los recursos naturales a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales". Los Estados Unidos recurrieron al Organismo de Apelación de la OMC ese mismo febrero de 1996 y casi un año más tarde, en enero de 1997, éste juzgó que de hecho la línea de acción de los Estados Unidos era incompatible con las reglas de la OMC porque trataba la gasolina de Venezuela y de Brasil en forma menos favorable que la gasolina nacional.

Estrictamente hablando, la controversia de la gasolina en la OMC no fue un caso ambiental: no estaban en tela de juicio los objetivos ambientales del país que discriminaba las importaciones ni se discutió si dichos objetivos se alcanzaban de manera óptima, o incluso

si se alcanzaban del todo. La controversia tuvo que ver con el uso del comercio como instrumento para lograr objetivos ambientales. Según el informe del grupo de expertos, los países miembros de la OMC son libres de establecer sus propios objetivos ambientales, pero la discriminación comercial no es un instrumento aceptable para tratar de alcanzarlos.

Los acuerdos comerciales regionales y subregionales en América Latina y el Caribe han tendido últimamente a incluir protocolos respecto de los objetivos ambientales que se perseguirán en su comercio o a pesar de su comercio, y algunos hasta han incluido negociaciones orientadas a lograr, si no la armonización, al menos algún grado de compatibilización de las reglas y reglamentos ambientales de las partes con el fin de establecer una base equitativa para una competencia justa entre sus sectores productivos. Lo que importa aquí es identificar las posibles diferencias de intereses y evitar futuras controversias.

Si bien las medidas comerciales unilaterales con fines ambientales o incluso las directrices ambientales vinculadas a planes regionales de integración tal vez sean las que más se divulgan, en especial cuando las partes implicadas recurren al mecanismo de solución de controversias de la OMC un aspecto muchísimo más importante que merece estudiarse es el efecto actual o potencial de las cláusulas comerciales en un número creciente de acuerdos ambientales multilaterales. Algunas de estas cláusulas, puesto que discriminan entre países, no son compatibles con las reglas de la OMC. Algunas de ellas contemplan la protección del medio ambiente en un país que no es el que impone la medida, adquiriendo de ese modo un alcance extraterritorial que también es incompatible con los principios del libre comercio. Sin embargo, a las medidas comerciales exigidas por los acuerdos multilaterales ambientales les otorga legitimidad su objetivo expresado de proteger "el legado común de la humanidad", por lo que su impugnación en la OMC es menos probable que la de aquellas adoptadas unilateralmente y que invocan leyes nacionales (como la ley de los Estados Unidos relativa a la limpieza del aire, aquella sobre la protección de los mamíferos marinos o las leyes federales del mismo país sobre la protección de las tortugas). Así, se ha formado en los últimos años un importante conjunto de acuerdos multilaterales ambientales, lo que hará más difícil argüir que se justifica una medida unilateral por no haber reglas multilaterales.

IV

El intento de poner en vigor los acuerdos multilaterales ambientales

Existen ya cientos de acuerdos multilaterales ambientales (AMA) de variada cobertura geográfica, a nivel mundial, regional o subregional, que a veces abordan problemas muy específicos. El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente mantiene un registro de dichos acuerdos (PNUMA, 1996). Algunos tienen cláusulas relativas al comercio, que se supone ayudarán a alcanzar sus objetivos ambientales o de desarrollo sostenible, y otros, sin contener cláusulas específicas relativas al comercio, podrían de todos modos afectar a los flujos comerciales. Dado que estos acuerdos multilaterales ambientales son relativamente nuevos, no se cuenta con mucha investigación empírica para evaluar si tienen (o podrían tener) un efecto importante en el comercio internacional. Se examinarán brevemente los más importantes de dichos acuerdos con implicaciones comerciales, para así ilustrar algunas diferencias entre el régimen comercial internacional y los regímenes ambientales.⁷ Este breve análisis nos permitirá hacer una amplia comparación de los regímenes internacionales de comercio y los de medio ambiente.

1. Reducción de los desechos peligrosos

En última instancia, el objetivo del Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989) es modificar los patrones de consumo y producción para así reducir al mínimo los desechos peligrosos que se generan en los procesos productivos. Con ese fin, establece una serie de restricciones a su tránsito. El Convenio ha sido ratificado por 105 países, entre ellos la mayoría de los de América Latina y el Caribe.

El Convenio permite a las partes contratantes adoptar medidas severas, como prohibir completamente las importaciones y exportaciones de ciertas categorías de desechos, incluidas en el anexo I o que están apro-

badas como anexo I según las recomendaciones del grupo técnico de trabajo vinculado al Convenio. Además de las categorías de desechos que deben controlarse, hay ciertas categorías permitidas en el comercio internacional bajo determinadas condiciones específicas, que incluyen la obtención del "consentimiento fundamentado previo" del país importador. Se han establecido procedimientos de notificación, y las partes tienen que prohibir las exportaciones al país que no permita la importación específica y también al que no haya dado su consentimiento por escrito. En cuanto a los desechos calificados de peligrosos de conformidad con los procedimientos estipulados por la Convención, se prohíben los desplazamientos entre las partes contratantes y las que no lo son, salvo que haya acuerdos bilaterales y multilaterales que estipulen el mismo grado de protección ambiental que el Convenio.

El hecho más reciente respecto del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos es la decisión consensual de las partes contratantes del Convenio de incorporar una enmienda que prohibirá a los países desarrollados transportar desechos peligrosos para su reciclaje en países en desarrollo. Hasta ahora muy pocos países han ratificado la enmienda, que debería entrar en vigencia en enero de 1998. Los gobiernos esperaban una aclaración del grupo técnico de trabajo del Convenio respecto de qué materiales para reciclaje abarcaría la enmienda.

En febrero de 1997 el grupo técnico de trabajo recomendó nuevas listas: de desechos calificados de peligrosos según el artículo I, párrafo 1.a del Convenio —(lista A)—; de desechos no considerados peligrosos de acuerdo con el mismo artículo —(lista B)— (PNUMA, 1997a) y de desechos colocados en una lista C, especie de lista de espera de residuos por considerar para su inclusión en la lista A o B (PNUMA, 1997b). Naturalmente, éstas son sólo recomendaciones a la Conferencia de las Partes firmantes del Convenio.

Hay otras incertidumbres. Una se refiere a las reglas de la OMC relativas al comercio de productos que se han de reciclar. ¿Qué sucede cuando un país se incorpora a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)? ¿Pierde el derecho a comerciar con sus vecinos fuera de la OCDE y de acceder al

⁷ Expresamos nuestros agradecimientos a Carmen Artigas, de la División de Medio Ambiente y Desarrollo de la CEPAL, por la ayuda que prestó en el análisis de los acuerdos multilaterales ambientales.

comercio con países desarrollados, los que, según la enmienda, mantienen su derecho a comerciar entre sí?

El grupo técnico de trabajo del Convenio había recomendado a fines de 1995 excluir de las restricciones ciertas categorías de desechos reciclables, consistentes en metales y compuestos de metales en forma no dispersable, siempre que se hubiesen manipulado conforme a ciertas reglas y no incluyesen desechos comprendidos en el Convenio o componentes que los hiciesen peligrosos. Los desechos reciclables que debían excluirse eran los siguientes: de metales preciosos (excluido el mercurio), de hierro y de acero, de cobre, y de varios otros metales, como níquel, aluminio, zinc, tungsteno, molibdeno y manganeso. Esta recomendación se confirmó en la última reunión del grupo técnico de trabajo, en febrero de 1997.

El debate del grupo técnico ilustra una de las dificultades que tiene que enfrentar el Convenio, vale decir, la tenue línea entre lo que es un producto y lo que es desecho. Otra dificultad general es la de alcanzar un acuerdo sobre qué es "peligroso" para justificar la inclusión en la lista de "desechos peligrosos" (PNUMA, 1997b). El Convenio en su anexo III incluye y define las "características peligrosas" de un material: explosivo, inflamable, propenso a la combustión espontánea, venenoso, infeccioso, corrosivo, tóxico, ecotóxico, etc. No obstante, la peligrosidad varía de un material a otro, según la dosis y la reacción correspondiente, el tiempo de exposición y, en el caso de las amalgamas o combinaciones, según la sinergia. Lo más importante es que la peligrosidad depende de la existencia (o inexistencia) de una tecnología adecuada para la manipulación y el reciclaje, y de la capacidad de manejar los desechos peligrosos de manera segura desde el punto de vista ambiental.

Para alentar alguna esperanza de que haya un control eficaz de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y se evite el transporte ilegal será necesario también estandarizar las nomenclaturas. La que se usa en relación con el Convenio de Basilea, basada en la lista de productos peligrosos elaborada por las Naciones Unidas, no coincide con la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, de las Naciones Unidas, ni con la Nomenclatura para la Clasificación de Mercancías en los Aranceles de Aduana del Consejo de Cooperación Aduanera, la llamada Nomenclatura Arancelaria de Bruselas que usan las autoridades de comercio.⁸ Su eficaz puesta en práctica se hace

aún más compleja por la multiplicidad de instrumentos para la "seguridad química", entre ellos el Código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) o las Directrices de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional, que intentan prohibir o restringir ciertas sustancias químicas y adoptar procedimientos de consentimiento fundamentado previo para muchas otras. Por último, pero no por eso menos importante, la falta de una tecnología adecuada y de capacidad técnica, en especial en los países en desarrollo signatarios del Convenio, constituye un impedimento adicional. Los países de América Latina y el Caribe estudian actualmente la creación de una red de centros regionales de capacitación y apoyo técnico con miras a la puesta en práctica a nivel nacional de lo estipulado en el Convenio, y de transferencia de tecnología que propicie una gestión racional de los desechos peligrosos (CEPAL, 1995).

Un problema vinculado a los desechos peligrosos que el Convenio de Basilea intenta resolver es el del tratamiento que debe darse en el comercio internacional a las "mercancías prohibidas en el país." Esta es una categoría más amplia, que abarca en especial los fármacos, bienes de consumo, productos químicos, cosméticos y alimentos cuya venta en el mercado interno no se permite, o para la cual no se ha obtenido un permiso legal, o que tiene un permiso que está vencido. Puede abarcar también maquinaria y equipo o insumos prohibidos en el país exportador por riesgos para la salud o la seguridad. En el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC continúan los debates sobre esta materia.

2. Diversidad biológica

Entre los innumerables acuerdos y mecanismos de consulta relativos a la conservación de la naturaleza, la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (CITES) es el más antiguo en cuanto a utilizar explícita y principalmente "medidas ambientales relacionadas con el

desechos peligrosos (en virtud del Convenio que Chile ha ratificado), en tanto que la Corte Suprema de Chile, en noviembre de 1994, declaró que se trataba de un producto comercial que ingresaba al país ajustado a los reglamentos ("Corporación Minera y Química Cormiquin SA con Servicio de Salud del Ambiente", Rol de ingreso Corte 2552-94)

⁸ Sirve para ilustrar estas incertidumbres el caso de unos contenedores de selenio que las autoridades chilenas de salud consideraron

comercio". La CITES, que cuenta con 134 signatarios, se adoptó en Washington en 1973 y se enmendó en 1979 y en 1983. Prohíbe el comercio de especies amenazadas de extinción y regula el comercio de especies que podrían llegar a estar en peligro. La conferencia de las Partes contratantes de la Convención decide regularmente, por una mayoría de dos tercios, sobre criterios científicos y sobre inclusiones y exclusiones en el apéndice I, la lista de todas las especies amenazadas de extinción y que requieren una "reglamentación particularmente estricta" o prohibiciones de comercio; en el apéndice II, la lista de las especies no amenazadas de extinción ahora pero cuya supervivencia justifica las restricciones comerciales, y en el apéndice III, la lista de otras especies que necesitan la cooperación de las Partes. Para llevar esto a la práctica, los países tienen que imponer restricciones a las importaciones o a las exportaciones, según la ubicación geográfica de la fauna o flora en cuestión.

El comercio con países que no han firmado la Convención está sujeto en principio a las mismas reglas que las que se aplican a los signatarios. La Unión Europea ya ha aprobado reglas para la aplicación de la CITES en Europa que son más rigurosas que las reglas de la Convención y ha incorporado especies que ésta no incluye. Con objetivos relacionados con los de la CITES hay una nueva Convención sobre los animales migratorios, bajo cuyos auspicios se han adoptado algunos acuerdos regionales, sobre la conservación de los cetáceos de los mares Báltico y del Norte, de los murciélagos en Europa, de las aves acuáticas africano-eurásianas. Sin embargo, en estos casos se hace menos hincapié en medidas comerciales.

La Secretaría de la CITES en Ginebra verifica las infracciones e informa a la conferencia de las Partes sobre los problemas de ejecución. La IX conferencia de las Partes que se reunió en Fort Lauderdale, Estados Unidos, en 1994 aprobó por unanimidad nuevos criterios para la elaboración de las listas y examinó las infracciones. Ejemplos recientes incluyen el descubrimiento de una caja con un gorila y un chimpancé en el aeropuerto de Kigali (Ruanda), contenedores con esculturas de marfil en Bruselas, la piel de una serpiente en un paquete postal enviado desde Argentina a Dinamarca (CITES, 1994). La protección de la fauna atrae mucha publicidad, y la CITES edita una revista trimestral (*CITES/C&M International Magazine*); pero por la pequeña escala y la índole del comercio que examina, la CITES no se ha situado en el centro de las inquietudes sobre la compatibilidad entre el régimen comercial y el medio ambiente.

A pesar de su carencia de cláusulas comerciales explícitas, la puesta en práctica del Convenio sobre la Diversidad Biológica podría tener una importancia mucho mayor en el comercio internacional. Este Convenio se presentó para su firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) y actualmente, con la notable excepción de los Estados Unidos, casi todos los países lo firmaron y ratificaron: 163 países a fines de 1996, entre ellos la mayoría de los de América Latina y el Caribe.

Sus principales objetivos son la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica y la distribución equitativa de sus beneficios o, según se formula en su artículo 1, "... la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada". Con ese fin, los países se han puesto de acuerdo respecto de una lista completa de medidas para la conservación *in situ* y *ex situ*, para la identificación y vigilancia de la diversidad biológica, y para la integración de la conservación y uso de la diversidad biológica en las políticas y programas sectoriales pertinentes.

El Convenio considera que la conservación de la diversidad biológica es "un interés común de la humanidad", pero reafirma la soberanía nacional de los Estados respecto de su propia biodiversidad, que se da a tres niveles: genes, especies y ecosistemas.

De conformidad con el Convenio, cada parte promete facilitar el acceso a sus recursos genéticos, "según mutuo acuerdo" y con sujeción a un consentimiento fundamentado previo (los famosos procedimientos para consentimiento de varios otros acuerdos multilaterales ambientales). Un punto no resuelto en el debate es cómo compensar a los países en desarrollo por el uso mundial de la diversidad biológica originada en su territorio. El tema es importante para América Latina y el Caribe, región relativamente rica en diversidad biológica, cuyo esquema de desarrollo conlleva la exportación intensiva de recursos naturales. Lo que está en juego aquí es el uso internacional y la asignación de precios a la diversidad biológica, ya que se sabe que está irregularmente distribuida en todo el mundo y que se concentra, por el momento, en los países en desarrollo.

Se ha sostenido que la diversidad biológica podría convertirse en la nueva ventaja competitiva de estos países (Feinsilver, 1996), lo que podría depender de la posibilidad de negociar el acceso a los recursos de la diversidad biológica a cambio del acceso a tecnología, en especial a la biotecnología, para su uso sostenible. Desde que dieron su conformidad al Convenio sobre la Diversidad Biológica, muchos países en desarrollo han aprobado reglamentos para el acceso a los recursos biológicos y para su exportación, con el propósito no sólo de controlarlos sino también de captar los beneficios económicos que deriven de ellos.

La experiencia práctica más divulgada es el acuerdo de 1991 entre Merck y el Instituto Nacional de la Biodiversidad de Costa Rica (INBio), para la prospección de la diversidad biológica en Costa Rica y la investigación de la posibilidad de obtener y explotar comercialmente fármacos basados en la muestra proporcionada por el INBio. Este organismo recibió inicialmente un millón de dólares para la identificación, recolección y extracción de varias plantas e insectos. Las patentes de los inventos derivados de estas muestras pertenecerían a Merck, pero el INBio tendría derechos sobre los productos farmacéuticos o agroquímicos producidos a base de la muestra proporcionada.⁹

Otra propuesta que se ha planteado es el estudio de un mecanismo internacional aceptable, según el cual los países con diversidad biológica importante para el mundo puedan cobrar por los "servicios ambientales" que su biodiversidad proporciona al mundo (Naciones Unidas, 1997). Los recursos obtenidos de esa forma podrían utilizarse para una gestión sostenible de esa diversidad biológica.

Otras cuestiones no resueltas relacionadas con el Convenio son las siguientes:

i) los derechos de los agricultores, es decir, los derechos que se derivan de los aportes pasados, presentes y futuros de los agricultores en cuanto a conservar, mejorar y hacer accesibles los recursos fitogenéticos, y que debieran garantizarles la participación en los beneficios resultantes de la fitogenética y de otros métodos científicos aplicados a esos recursos;

ii) el acceso a colecciones *ex situ* que no fueron el resultado de decisiones del Convenio;

iii) la manera de enfrentar la posibilidad de que nuevas variedades uniformes de plantas desplacen la

diversidad biológica que tienen las variedades tradicionales, y

iv) el efecto de productos agroquímicos que han permitido ampliar la producción agrícola.

Las cuestiones relativas a la propiedad intelectual ocupan un lugar preponderante en las disposiciones sobre la transferencia de tecnología, en especial la biotecnología, y abarcan no sólo la tecnología para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, sino también la que deriva del uso de los recursos genéticos cuyo acceso es objeto del Convenio. La compatibilidad con las reglas de propiedad intelectual de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y de la OMC es una materia que merece examinarse. En principio, el acuerdo de la OMC referente a los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio no impide a los gobiernos limitar la investigación sobre tecnologías y el uso de las mismas con el propósito de proteger el medio ambiente. Una patente inscrita garantiza que su propietario puede evitar su uso por terceros (salvo excepciones), pero no garantiza al propietario el derecho a explotar la patente si se determina que es perjudicial o peligrosa. No obstante, a las consideraciones que tienen que ver con la seguridad biológica se suman las vinculadas a la apropiación de los beneficios económicos de la explotación comercial de inventos logrados gracias a la diversidad biológica de países que no cuentan con capacidad científica y de investigación para explotar independientemente su propia biodiversidad.

3. La reducción de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero

El más reciente de los acuerdos multilaterales ambientales con implicaciones comerciales es la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, de 1994. También se presentó para su firma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992, y entró en vigor en marzo de 1994. Contaba con 163 signatarios a fines de 1996. El objetivo general del acuerdo es proteger el sistema climático de los cambios inducidos por el hombre, y con esa finalidad los gobiernos se han comprometido a una serie de medidas para obtener "la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la pro-

⁹ En Feinsilver (1996), se hace un excelente análisis de la experiencia de Costa Rica y de otros casos de prospección de la diversidad biológica y su uso comercial y científico, así como de sus posibilidades para los países en desarrollo.

ducción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible" (artículo 2). Además, "Las medidas adoptadas para combatir el cambio climático, incluidas las unilaterales, no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional" (artículo 3).

Al igual que en otras convenciones ambientales importantes, junto a la Convención Marco se encuentra un órgano subsidiario de asesoramiento científico y tecnológico para vincular la información y evaluaciones científicas proporcionadas por los organismos internacionales competentes con las necesidades orientadas a las políticas de la conferencia de las Partes. La relación entre el órgano subsidiario y el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC) no es clara, pero el IPCC confirmó, en su última evaluación, que ha ocurrido un recalentamiento de la Tierra ocasionado por las actividades humanas.¹⁰

La Convención Marco, así como la primera conferencia de las Partes realizada en Berlín en 1995, insistió en "responsabilidades comunes pero diferenciadas", "capacidades respectivas" y "equidad", por razones obvias, puesto que las principales emisiones que se deben estabilizar son las de dióxido de carbono (CO₂) y sus fuentes principales son los sectores de transporte y de energía. La mayoría de los países industrializados, como los de la Unión Europea, Japón y los Estados Unidos (los países del anexo I en el habla de esta Convención) se habían comprometido a "volver individual o conjuntamente a los niveles de 1990 de esas emisiones antropógenas de dióxido de carbono y otros gases de efecto invernadero" en el año 2000 (artículo 4). No obstante, las metas no son vinculantes y al realizarse la primera conferencia de las Partes en Berlín en 1995 y nuevamente con ocasión de la segunda en Ginebra en 1996, los marcos cronológicos se alargaron aún más hacia el futuro.

Potencialmente, la aplicación de medidas severas contra las emisiones de dióxido de carbono podrían afectar a la competitividad y al comercio a través de los sectores de la energía y el transporte, ya que ellos proporcionan insumos a todos los procesos de producción. Sin embargo, a pesar de contar con defensores muy respetables (Cline, 1992) y el respaldo en febre-

ro de 1997 de 2 000 economistas estadounidenses entre los que se hallaban seis premios Nobel, la idea de un impuesto internacional sobre la emisión de CO₂ o sobre el uso de combustibles, que podría afectar al comercio de combustibles, no tiene por el momento suficiente apoyo político para convertirse en una propuesta viable.

El instrumento internacional que se está ensayando al poner en práctica la Convención Marco es el de "aplicación conjunta" o de "actividades aplicadas conjuntamente", hoy en una etapa experimental, que podría crear condiciones propicias para adoptar certificados de emisión comercializables en el ámbito internacional. Lo que originó la "aplicación conjunta" fue la idea de que un país (rama de la industria, compañía) podría cumplir sus obligaciones de reducción de emisiones mediante una combinación de reducciones internas y compensaciones externas.¹¹ Esto debería alentar a los países industriales a patrocinar proyectos y estimular la transferencia hacia los países en desarrollo de tecnologías de bajas emisiones.

Están en vías de planificación o de ejecución en los países en desarrollo varios proyectos de "aplicación conjunta" en materia de eficiencia en el uso de la energía, el cambio de combustible, la forestación y la repoblación forestal, especialmente en América Latina y el Caribe (Belice, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua); pero desde el punto de vista de la reducción deseada de las emisiones de gases que causan el efecto invernadero, esos proyectos son insignificantes (Zollinger y Dower, 1996). En esta etapa experimental, no se ha puesto en práctica sistema alguno para otorgar "créditos por reducción de emisiones" a los países patrocinantes. Antes que se puedan dar y comercializar los "créditos", habría que ponerse de acuerdo en un límite, de alcance mundial y verificable, a las emisiones totales, así como en una distribución de las cuotas de emisiones en virtud de la cual las personas y los países más ricos tuviesen que hacerles sitio (ecológico) a los más pobres.

4. Eliminación de sustancias que agotan la capa de ozono

El Convenio de Viena sobre la protección de la capa de ozono de 1985, su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono de 1987

¹⁰ Sin embargo, durante la última conferencia de las Partes, en 1996, algunas cuestionaron las conclusiones, y tampoco es evidente que haya un consenso entre los científicos, como queda de manifiesto en Emsley, ed., 1996.

¹¹ Compensaciones significa aquí créditos por reducción de las emisiones, los que una vez oficialmente certificados, podrían comercializarse internacionalmente (Simonis, 1996, p. 100).

y los posteriores ajustes a éste tienen como objetivo proteger la capa de ozono y en último término eliminar la producción y el consumo de las sustancias que la agotan, comenzando con "medidas preventivas para controlar equitativamente las emisiones mundiales totales" de esas sustancias,¹² en especial los clorofluorocarbonos (CFC). El Protocolo de Montreal, que tiene actualmente 160 signatarios,¹³ concibe una reducción gradual de la producción de sustancias agotadoras de la capa de ozono controladas (CFC y varias otras sustancias); para los países en desarrollo que estén bajo cierto nivel de producción de esas sustancias el período de reducción gradual es de 10 años (que se cumpliría en 1999). El Protocolo tiene un grupo asesor de expertos técnicos y económicos y un pequeño fondo fiduciario multilateral, el que ha recibido alrededor de 500 millones de dólares desde su creación en 1991 y que otorga créditos en condiciones muy favorables para ayudar a los países en desarrollo a sufragar los costos relacionados con la aplicación del Protocolo.

Respecto de las sustancias controladas, las partes en el Protocolo han acordado prohibir sus importaciones desde y hacia los Estados que no sean partes en él. La prohibición está vigente para los CFC y halones desde comienzos del decenio de 1990, y pese a que no es compatible con el principio de no discriminación en el comercio internacional, no se la ha objetado en la OMC.

Los países industrializados se encuentran bien avanzados en el proceso de eliminación gradual de los CFC y halones, y también muestran progresos con respecto a otras sustancias que agotan la capa de ozono. El Protocolo de Montreal suponía que los países industrializados ya habrían prohibido los halones en 1994, así como los CFC y el tetracloruro de carbono en 1996. Dichos países eliminarán gradualmente el bromuro de metilo a más tardar en el año 2010 y los países en desarrollo han acordado congelarlo a más tardar el año 2002 a los niveles medios de 1995-1998, decisión difícil puesto que con esta sustancia fumigante se combaten las plagas de muchos cultivos de exportación de estos países. Se permitirán excepciones para ciertas aplicaciones relacionadas con el comercio (como inspección previa al embarque y cuarentena) y para usos agrícolas de suma importancia.

Los Estados Unidos dejaron de producir CFC para el consumo interno, salvo para unos cuantos usos esenciales, pero al parecer esto fue el resultado fundamentalmente de medidas internas (Cook, 1966). También ha habido avances en los países en desarrollo, que deberán eliminar gradualmente los CFC antes del año 2010. No se ha evaluado si las prohibiciones comerciales desempeñaron un papel importante en el cumplimiento de las exigencias de eliminación gradual establecidas por el Protocolo de Montreal.

V

Comparación entre los regímenes ambientales y el régimen comercial en el ámbito mundial

Los regímenes ambientales a nivel mundial y el régimen comercial internacional son diferentes: tienen objetivos y estructuras diferentes, funcionan según prin-

cipios diferentes, con instituciones e instrumentos diferentes. El uno no se puede convertir en el otro.

Los regímenes ambientales son mucho más complicados que el régimen comercial internacional. Este último se basa en una teoría coherente que muestra que el comercio mejora el bienestar tanto de los exportadores como de los importadores. En cambio los regímenes ambientales, en especial los principales acuerdos multilaterales ambientales ratificados en relación con el Programa 21, promueven el "desarrollo sostenible", concepto vago que cuenta con un amplio apoyo político pero para el cual no hay una definición rigurosa dentro de un marco teórico determinado. Las múltiples definiciones que se usan son esencialmente variantes de la fórmula original de la Comisión Brund-

¹² Preámbulo del Protocolo de Montreal. Además de los clorofluorocarbonos (CFC) y halones, el Protocolo y sus enmiendas abarcan otras sustancias controladas como el tetracloruro de carbono, el cloroformo de metilo y el bromuro de metilo. Los hidroclorofluorocarbonos se clasifican como sustancias de transición, a las cuales se aplican plazos menos rígidos. Se pueden agregar productos a medida que se establece su posibilidad de agotar la capa de ozono.

¹³ Se aprobaron enmiendas al Protocolo de Montreal en posteriores conferencias de las Partes. A fines de 1996, la enmienda de Londres de 1990 había sido ratificada por 111 países y la enmienda de Copenhague de 1992, por 62 países.

land: "El desarrollo duradero es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades" (CMMAD, 1987, p. 59).

Hay un consenso más o menos general respecto del nexo entre actividad económica y ambiente natural, y respecto de los componentes inseparables del desarrollo: el crecimiento económico o aumento selectivo de la producción, el desarrollo social (centrado, en los países en desarrollo, en la lucha contra la pobreza y en la equidad), y la sostenibilidad ambiental que exige la conservación y una justa distribución del uso de los recursos ecológicos. Mucho se ha dicho sobre estas interrelaciones, que ya habían sido puestas de relieve por Gro Harlem Brundtland en marzo de 1987, en su "Prefacio del Presidente" al informe de la comisión independiente establecida por el Secretario General de las Naciones Unidas en 1983 (CMMAD, 1987, págs. ix-xv). Las organizaciones internacionales, en particular las Naciones Unidas, necesariamente suscriben el principio del "desarrollo sostenible" en el enfoque que surge de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992. Sin embargo, no hay que investigar demasiado para reconocer las dificultades del concepto.

¿La sostenibilidad de qué?¹⁴ ¿Primero el ser humano o primero el ecosistema? Entre el planteamiento antropocéntrico y el ecocéntrico, hay toda una gama de posiciones intermedias frente a los problemas tanto a nivel mundial como a nivel local. Luego el optimismo o pesimismo científico se manifiestan en los supuestos sobre la posibilidad de sustitución entre los propios recursos naturales y entre el capital creado por el hombre y el capital natural (ambos dependientes de los avances tecnológicos).

¿La sostenibilidad dónde? Los diferentes problemas ambientales tienen diferente alcance geográfico. El daño rara vez ocurre exactamente donde se originó. Además, la geografía también es importante en cuanto al efecto de las políticas.¹⁵ ¿Cómo hacer frente al problema de los recursos comunes y compartidos?

¿Cómo distribuir geográficamente esas famosas "responsabilidades comunes pero diferenciadas" del Principio 7 de la Declaración de Río? ¿Cómo establecer el nivel global de protección o uso del medio ambiente ecológico y cómo dividir las cuotas de acceso y uso?

¿La sostenibilidad cuándo? Mejorar el bienestar de las generaciones presentes sin arriesgar la capacidad de las generaciones futuras para mejorar su bienestar es la definición del consenso amplio. ¿Cuánto riesgo, sin embargo, es aceptable en la evaluación de la equidad entre las generaciones? Además, persiste siempre la cuestión de la incertidumbre científica y sostenibilidad. Ante la incertidumbre, ¿qué nivel de riesgo es aceptable? ¿Cuán peligroso es, por ejemplo, que se estén postergando los plazos para reducir las emisiones de gases que causan el efecto invernadero? ¿Cuáles son exactamente los plazos que deben establecerse para cada programa de acción con el que se trata de resolver los problemas ambientales? Por último, y vinculado con todas las preguntas anteriores, ¿cómo medir el "capital ambiental" o los "beneficios ecológicos" y la sostenibilidad o la falta de ella?

Los viejos problemas comerciales y la medición de los flujos de comercio parecen, en comparación, sencillos. El sistema de reglas para el comercio internacional se ha estructurado durante más de 50 años, basado en los principios de no discriminación, reciprocidad y trato nacional. Entretanto, los principios y la mayor parte de las reglas actuales para la ordenación ambiental internacional y el "desarrollo sostenible" son relativamente recientes y aún no tienen fuerza legal. En tanto que las negociaciones de la Ronda Uruguay han fortalecido el mecanismo de solución de controversias en el comercio internacional, no hay un mecanismo unificado para la solución de controversias relacionadas con el daño ambiental y su atenuación.

Es cierto que a lo largo de los años se amplió el alcance del régimen comercial internacional, que además del comercio de mercancías pasó a incluir servicios, medidas de inversión relacionadas con el comercio y derechos de propiedad intelectual relacionados

¹⁴ El profesor Opschoor, Rector del Instituto de Estudios Sociales de La Haya, y al que no se puede acusar de no ser un experto en medio ambiente, dictó una magnífica conferencia sobre la falta de claridad del concepto para responder a esa pregunta y a las de dónde, cuándo y con cuánto riesgo (Opschoor, 1996). He recurrido a sus observaciones.

¹⁵ Desde el punto de vista de un modelo sistemático de extracción y uso de los recursos naturales, suponiendo dos países, uno de origen y otro extranjero, y adoptando un concepto de "sostenibilidad

débil", es decir, dejando margen para la sustitución entre el capital creado por el hombre y el natural, Klepper y Staehler (1996) han demostrado que la adopción unilateral de "reglas de sostenibilidad" en el país de origen se traduce en mayor insostenibilidad en otros países. Debe señalarse que las "reglas de sostenibilidad" usadas en el modelo son "reglas de extracción de los recursos agotables" y que en el modelo se postulan mercados perfectamente competitivos (y por lo tanto no hay perturbación del comercio). A menos que la insostenibilidad en el extranjero no sea un problema, los resultados del modelo implican una condena de las reglas unilaterales en un país para la protección del medio ambiente.

con el comercio. Aun así, en comparación, los regímenes ambientales, en especial el Programa 21, podrían en principio abarcarlo todo. Los problemas ambientales son innumerables, incluso si se tienen en cuenta sólo aquellos con implicaciones transnacionales: la contaminación transfronteriza del aire y el agua, las normas sanitarias para el comercio de alimentos, los productos químicos tóxicos, los desechos peligrosos, el agotamiento de la capa de ozono, la contaminación del mar derivada de fuentes de tierra firme, la contaminación proveniente de los barcos, la pesca excesiva, las especies en peligro de extinción, la pérdida de la diversidad biológica, la erosión del suelo, la desertificación, la deforestación, el cambio climático, etc. Cada uno de ellos involucra a diversas instituciones nacionales y diversos niveles de acción gubernamental (desde comunales a internacionales), origina un buen número de duplicaciones y conflictos jurisdiccionales y mueve a diversas organizaciones internacionales. Además, cada uno se vincula con diferentes actividades e intereses económicos, y no afecta de la misma manera a todos los grupos y estratos socioeconómicos.

A esta cantidad de problemas corresponde un número aún mayor de instrumentos que se usan para lograr resultados: acuerdos voluntarios entre el gobierno y las industrias; disposiciones que regulan las normas de emisión, de productos, de procesos; exigencias de evaluación, fiscalización e informes ambientales; reglas para ensayos, embalaje y etiquetado.

Añádanse a éstos los incipientes "instrumentos económicos," que ahora están bastante en boga: impuestos de diversos tipos (destinados o no a gastos específicos ambientales), cargos por contaminación, planes de reembolso de depósitos, "protocolos verdes" para créditos (que vinculan el crédito con las evaluaciones de los efectos ambientales), subsidios (que se otorgan o se eliminan), tasas y gravámenes a los desechos, etiquetas ecológicas en la comercialización, instrumentos basados en la responsabilidad civil y permisos comerciables (relacionados con el uso de ciertos recursos o con la emisión de sustancias específicas).

Luego está el papel de las ciencias naturales. El régimen comercial se ocupa solamente de las relaciones económicas y no le conciernen los fenómenos naturales. Los acuerdos multilaterales ambientales son radicalmente diferentes. Incluso si intentan abordar las relaciones sociales y económicas, es solamente si ellas tienen como resultado cambios en la naturaleza, diagnosticados como daño. Aunque el impacto de la degradación ambiental puede a veces percibirse sin preparación científica, han sido los expertos en ciencias

naturales, incluidos los especialistas en salud, quienes han identificado la mayoría de los fenómenos ambientales y quienes los siguen de cerca.

No es por azar que casi todos los acuerdos multilaterales ambientales cuenten con un órgano de asesoramiento científico, para la evaluación de los procesos químicos, físicos o meteorológicos, para clasificar los productos tóxicos y peligrosos, etc. No obstante, algunas veces las Partes en las Convenciones o Convenios pasan por alto o incluso cuestionan el asesoramiento científico de dichos órganos.

Para hacer frente a la incertidumbre científica, los regímenes ambientales internacionales han adoptado el principio de precaución, según el cual "Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente" (como expresa el Principio 15 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, 1992). La referencia a "medidas eficaces en función de los costos" es un recordatorio de que el principio de precaución por sí solo es insuficiente para guiar la toma de decisiones, y que no se puede dar por sentado que el valor de evitar el daño ambiental es infinito. Como el daño ambiental y las políticas para evitarlo generalmente dejan ganadores y perdedores, no será fácil coincidir respecto a cuáles son las medidas eficaces en función de los costos, tanto a nivel local como internacional.

Esta variedad de tendencias se han incorporado necesariamente en el sistema de negociaciones ambientales multilaterales. Así por ahora, los mecanismos de puesta en vigor y de solución de controversias en los acuerdos ambientales multilaterales son muy deficientes. Se hace hincapié en los compromisos voluntarios y el intercambio de información, y también en los procedimientos reactivos de las políticas internas, como la aprobación de "estrategias nacionales" en respuesta a acuerdos multilaterales ambientales. De hecho, las medidas comerciales son casi el único instrumento coercitivo en estos acuerdos.¹⁶

Con el creciente número y variedad de los acuerdos multilaterales ambientales en vigor, y su rápida evolución mediante nuevos protocolos y enmiendas, se está creando una red de regímenes ambientales internacionales cada vez más compleja. Al no haber proce-

¹⁶ Von Moltke (1996) hace una comparación muy esclarecedora entre los regímenes ambientales y comerciales en el plano internacional.

dimientos e incentivos internacionales para su cumplimiento, muchos países —en especial aquellos en desarrollo y entre ellos los de América Latina y el Caribe— no han establecido aún las instituciones y la capacidad técnica necesarias para poner en vigor los acuerdos que han suscrito y fiscalizar su cumplimiento.

Los problemas ambientales que los acuerdos de esta índole tratan de abordar están vinculados entre sí; es cada vez más importante entonces compatibilizar tales acuerdos y coordinar las instituciones internacionales y nacionales que se ocupan de llevarlos a la práctica. El PNUMA, que proporciona apoyo administrativo a diversas secretarías de los acuerdos multilaterales ambientales —en tanto que éstos tienden a pugnar por una mayor autonomía— ha estado abogando por una mayor coordinación entre las secretarías. Una propuesta más radical ha sido la de crear un organismo ambiental mundial, para reunir a la gran cantidad de instituciones internacionales que actualmente influyen en la formulación de las políticas del medio ambiente, como el PNUMA, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM), las secretarías de los diferentes acuerdos ambientales multilaterales, y muchísimos más. Lo que ha hecho el autor de la propuesta, Daniel Esty (1994), alto funcionario del organismo de protección

del medio ambiente de los Estados Unidos (EPA), no ha sido sugerir medidas prácticas para hacer recaer en una sola institución la responsabilidad de todas las negociaciones ambientales del mundo, sino que sostener que se necesita un contrapeso institucional a la OMC.

Las políticas comerciales y las políticas ambientales efectivamente interactúan en formas que aún no se conocen bien y que a veces remedan un diálogo de sordos. Como lo resumió en términos muy cautelosos el Director General de la OMC, Renato Ruggiero, “es posible vislumbrar circunstancias en que el intercambio comercial, sin el apoyo de políticas ambientales bien concebidas, pudiese significar un daño para el medio ambiente —o, por el contrario—, en que las disposiciones reglamentarias ambientales pudiesen dañar un comercio legítimo” (Ruggiero, 1995). En cada circunstancia, ¿cuál hay que ajustar? Las respuestas racionales a esta pregunta deberían surgir de investigaciones que tengan por objetivo la formulación de políticas. Al reflexionar en ese sentido, sería errado olvidar que las diferencias en los niveles de desarrollo y bienestar de los países van acompañadas por diferencias de poder de negociación en el ámbito internacional y de prioridades ambientales.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Adams, J. S. y T. O. McShane (1992): *The Myth of Wild Africa: Conservation Without Illusion*, Nueva York, W.W. Norton & Co.
- Agosin, M. R. y D. Tussie (eds.) (1993): *Trade and Growth: New Dilemmas in Trade Policy*, Nueva York, St. Martin's Press.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *El Convenio de Basilea: un escenario urgente para la cooperación regional*, LC/R.1567, Santiago de Chile.
- _____ (1996): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, Edición 1996*, LC/G.1941, Santiago de Chile, 2 de diciembre.
- CITES (Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres) (1994): Review of alleged infractions and other problems of implementation of the Convention, Informe presentado a IX Meeting of the Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Fort Lauderdale, Florida, noviembre.
- Cline, W.R. (1992): *The Economics of Global Warming*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- CMMAD (Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo) (1987): *Our Common Future*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (1996): *Activities Implemented Jointly: Annual Review of Progress Under the Pilot Phase*, FCCC/CP/1996/14, Ginebra.
- Cook, E. (1996): *Making a Milestone in Ozone Protection: Learning from the CFC Phase-out*, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales, enero.
- Emsley, J. (ed.) (1996): *The Global Warming Debate: The Report of the European Science and Environment Forum*, Dorset, Reino Unido, Bourne Press Limited.
- Esty, D.C. (1994): *Greening the GATT: Trade, Environment and the future*, Washington D.C., IIE.
- Feinsilver, J. M. (1996): Prospección de la biodiversidad: potencialidades para los países en desarrollo, Revista de la CEPAL, N° 60, LC/G.1943-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Klepper, G. y F. Staehler (1996): *Sustainability in Closed and Open Economies*, Kiel, Alemania, The Kiel Institute of World Economics.
- Low, P. (ed.) (1992): *International Trade and the Environment*, World Bank discussion paper, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Markandya, A. (1994): Is free trade compatible with sustainable development?, *Unctad Review 1994*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Publicación de las Naciones Unidas, No. E.94.II.D.19.
- Naciones Unidas (1997): *Fourth Expert Group Meeting on Financial Issues of Agenda 21*, Departamento de Coordinación de Política y Desarrollo Sostenible/CEPAL/Banco Interamericano y Desarrollo (BID), 8 al 10 de enero.
- Opschoor, H. (1996): Sustainability: A suspicious concept, F. Duijnhouwer, M. Veldhuis (eds.), RAWOO/RMNO Lectures on

- Sustainable Development*, La Haya, Países Bajos, Advisory Council for Scientific Research in Development Problems (RAWOO).
- Pearce, D. (1994): The greening of the GATT: some economic considerations, J. Cameron, P. Demaret y D. Geradin (eds.), *Trade and the Environment: The Search for Balance*, vol. 1, Londres, Cameron May Ltd.
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) Consejo de Administración (1996): *International Conventions and Protocols in the Field of the Environment. Report of the Executive Director*, Nineteenth session (Nairobi, 27 de enero al 7 de febrero), UNEP/GC.19/31, Nairobi, 18 de diciembre.
- PNUMA, Technical Working Group to Develop Draft Technical Guidelines on the Environmentally Sound Management of Hazardous Wastes Subject to the Basel Convention (1997a): *Draft Position Paper on Hazard Characterization and Classification of Wastes Within the Framework of the Basel Convention*, Twelfth session, 24 al 28 de febrero, UNEP/CHW/WG.4/12/2, Ginebra, enero.
- _____ (1997b): *Considerations of Wastes Placed on List C*, Twelfth session, 24 al 28 de febrero, UNEP/CHW/WG.4/12/4, Ginebra, 6 de enero.
- Ruggiero, R. (1995): The Paul-Henri Spaak Lecture, Boston, Massachusetts, Harvard University, 16 de octubre, *mimeo*.
- Simonis, U.E. (1996): Internationally tradeable emission certificates. Linking environmental protection and development, *Economics*, vol. 53, Tübingen, Alemania, Institute for Scientific Co-operation.
- Von Moltke, K. (1996): *International Environmental Management, Trade Regimes and Sustainability*, Winnipeg, Manitoba, Canadá, International Institute for Sustainable Development.
- Zollinger, P. y R. C. Dower (1996): *Private Financing for Global Environmental Initiatives: Can the Climate Convention's "Joint Implementation" Pave the Way?*, WRI issues and ideas, Washington, D.C., Instituto de los Recursos Mundiales, octubre.

Anclas nominales y escenarios de coordinación macroeconómica en *el MERCOSUR*

Gonzalo Rodríguez Prada

*Universidad de Alcalá,
España*

En este trabajo se aborda el estudio de la coordinación macroeconómica en el entorno del Mercosur, analizando la contribución de diferentes anclas nominales (monetarias y cambiarias) al logro de los objetivos de convergencia nominal y crecimiento económico sostenido. Se exploran las posibles ganancias de bienestar asociadas a la coordinación de las políticas, a fin de racionalizar las propuestas que abogan por una mayor coordinación monetaria. Se estudia el problema de seleccionar el ancla nominal más adecuada para servir de base al acuerdo cooperativo, en una economía afectada por perturbaciones reales y monetarias. Tras considerar las diferencias estructurales existentes entre las economías que forman parte del Mercosur, se señala la necesidad de una coordinación macroeconómica flexible en el entorno de este bloque regional. En particular se examinan, en el contexto de un modelo centro-periferia de coordinación monetaria, los problemas de sostenibilidad de un mecanismo de coordinación monetaria de carácter asimétrico basado en la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. En seguida se plantea una propuesta de coordinación macroeconómica sostenible en virtud de un acuerdo cambiario flexible, sustentado a su vez en un mecanismo de bandas de fluctuación reforzado por criterios de convergencia nominal, reformas estructurales relativas a la flexibilización de los mercados y, eventualmente, controles moderados a los movimientos de capitales. El trabajo concluye con algunas reflexiones en torno al diseño de una estrategia para un abandono gradual en Argentina del mecanismo de cuasi caja de conversión, con miras a posibilitar la coordinación macroeconómica en el Mercosur.

I

Introducción

La consolidación del Mercosur como un proyecto viable de integración económica está acentuando cada vez en mayor medida la necesidad de poner en marcha un programa bien articulado de coordinación macroeconómica entre los países que forman este bloque regional.¹ La economía argentina, una de las más cerradas del mundo en el momento de la firma del Tratado de Asunción, fue la que experimentó el avance más significativo en el proceso de apertura comercial al exterior. Un rápido examen de las magnitudes del comercio exterior de este bloque regional muestra que las posibilidades del comercio intrarregional son todavía muy importantes.² Si bien los países más pequeños del Mercosur muestran una fuerte dependencia comercial de sus socios más grandes, Argentina y Brasil tienen una vocación declarada por el comercio global.³ La

actual estrategia de apertura externa, que parece servir a los intereses de todas las partes del acuerdo comercial, tiene dos pilares fundamentales. En primer lugar, la ampliación del Mercosur hacia otros países latinoamericanos (por ejemplo mediante la firma de acuerdos de complementación encaminados a crear un área de libre comercio en el Cono Sur latinoamericano que esté en pleno funcionamiento en el curso de la próxima década).⁴ Y en segundo lugar, el establecimiento de acuerdos de liberalización comercial con la Unión Europea (como el alcanzado en diciembre de 1995) y con el área de libre comercio de Norteamérica (NAFTA) —desarrollando el Acuerdo 4+1 firmado con Estados Unidos en junio de 1991— grupos de países que constituyen los principales socios comerciales del Mercosur.

Con el establecimiento de la unión aduanera el 1 de enero de 1995 (cuyo régimen de excepciones deja fuera del arancel exterior común a los sectores de bienes de capital, informática y telecomunicaciones)⁵ y los avances logrados en la vertebración jurídica del MERCOSUR, se cierra un primer ciclo en el proceso de inserción en el mercado mundial de las economías que lo componen. La siguiente fase tiene como objetivo genérico la consolidación efectiva del proceso de integración, para lo cual habrá que avanzar mucho en i) la profundización de la apertura externa, ii) el desarrollo

□ El autor agradece al Institute of Business and Economic Research (IBER) de la Universidad de California, Berkeley, las facilidades dadas para efectuar esta investigación. Agradece también los útiles comentarios formulados por un evaluador anónimo de este trabajo.

¹ El dinamismo del Mercosur se pone de manifiesto al observar que el comercio entre los países de este bloque regional se duplicó en menos de cuatro años, tras la firma del Tratado de Asunción en marzo de 1991. El comercio intrarregional del Mercosur pasó de 3 639 millones de dólares en 1990 a casi 13 000 millones de dólares en 1995. A partir de 1992 Argentina se convirtió en el segundo mercado en importancia (después de Estados Unidos) para Brasil, absorbiendo casi el 9% de las exportaciones brasileñas en 1995. A su vez, Brasil es el principal comprador de productos argentinos manufacturados y primarios de origen agrícola. En el período 1991-1995 este país acumuló un superávit comercial de unos 4 800 millones de dólares con el resto de sus socios del Mercosur, a pesar de los significativos déficit registrados con Argentina en 1991 y 1995.

² El grado de apertura de Argentina pasó de sólo 7% en 1991 a más de 17% en 1995. A lo largo de este período el de Brasil se mantuvo estabilizado en torno al 15%; el de Uruguay osciló entre el 40 y el 45%; y Paraguay continuó siendo la economía más abierta del grupo, con un índice cercano al 80% como promedio. Aproximadamente el 30% del comercio total de los países del Mercosur se realiza con la Unión Europea, el 20% con Norteamérica y el 12% con el este de Asia. El comercio intrarregional todavía se sitúa por debajo del 20%, mientras que aquél con el resto de los países latinoamericanos apenas alcanza el 10% del total.

³ Mientras que en el caso argentino esta vocación es muy reciente y todavía no está plenamente consolidada, la política comercial brasileña se ha guiado conscientemente por este principio desde hace varias décadas. En la actualidad Brasil concentra en la Unión Europea alrededor del 30% de sus exportaciones, mientras que Estados Unidos absorbe otro 20 a 25% de ellas (lo mismo que América Latina). Otro mercado importante es el del este de Asia, al que Brasil destina entre el 15 y el 20% de las exportaciones totales. Esa tradición puede haber favorecido la apuesta del Mercosur por un regionalismo abierto que parece vislumbrarse en la actualidad. En el caso de Uruguay casi el 40% de sus exportaciones y el 50% de sus importaciones se realizan con el Mercosur; Paraguay destina al Mercosur el 45% de sus exportaciones y obtiene de sus socios el 40% de sus importaciones.

⁴ Este es el caso de los acuerdos concluidos con Chile y Bolivia durante la cumbre celebrada en la ciudad argentina de San Luis el 25 de junio de 1996. El Mercosur ampliado tiene un PIB conjunto que supera los 900 000 millones de dólares y un mercado potencial de más de 200 millones de consumidores, lo que lo convierte en uno de los mayores espacios de intercambio comercial y financiero del mundo. En el futuro próximo podría establecer acuerdos similares (con velocidades de integración que tengan en cuenta las particularidades de cada país) con otros países latinoamericanos. Estas iniciativas constituyen la contribución objetiva del Mercosur al logro de una zona de libre comercio hemisférica, como la planteada en la Cumbre de Miami de diciembre de 1994.

⁵ Los bienes sujetos al arancel externo común suponen casi el 85% del total. El comercio intrarregional de estos bienes está libre de toda barrera arancelaria. Los bienes de capital habrán de converger a un arancel exterior común del 14% el 1 de enero del año 2001 en los casos de Argentina y Brasil; Uruguay y Paraguay disponen de cinco años más para adaptar sus aranceles (aumentándolos progresivamente) al arancel común. Para los sectores de informática y telecomunicaciones los cuatro países establecerán el 1 de enero del año 2006 un arancel externo común del 16%. Finalmente, otros bienes (como el azúcar y los productos textiles) están sujetos a regímenes de comercio especiales.

del Mercosur como proyecto estratégico dirigido a la transformación productiva y la inserción competitiva en la economía global (lo que hará necesario dar un salto adelante en la coordinación de las políticas microeconómicas), y iii) la coordinación efectiva y sostenida de las políticas macroeconómicas. Estas tres áreas son claramente interdependientes, por lo que el fracaso en alguna de ellas terminaría imposibilitando el logro de los restantes objetivos.

La coordinación de las políticas microeconómicas y macroeconómicas puede constituir un poderoso estímulo para el crecimiento en la medida en que facili-

te profundizar y sostener en el tiempo la apertura económica. La mayor interdependencia económica inducida por los acuerdos de comercio preferencial tiende a potenciar la existencia de externalidades significativas que convierten en subóptimas las decisiones independientes de cada gobierno en un gran número de áreas. La coordinación de las políticas macroeconómicas permitiría evitar (o al menos atenuar) las distorsiones asociadas al diseño discrecional por cada país de sus políticas monetarias y fiscales, con el fin de alcanzar objetivos nacionales independientes de equilibrio interno o externo.

II

Ganancias de bienestar derivadas de la coordinación macroeconómica

Sin necesidad de recurrir a postulados mercantilistas (que al evaluar los efectos de las políticas nacionales sobre el bienestar no tienen en cuenta las externalidades negativas sobre el resto del mundo, y consideran las relaciones económicas internacionales desde la perspectiva de un juego no cooperativo de suma cero), existe ciertamente una justificación económica para llevar a cabo políticas económicas independientes a nivel de cada nación. Por ejemplo, en una economía plagada de rigideces nominales y asimetrías de información, la no neutralidad del dinero a corto plazo convierte a una política monetaria independiente en un elemento esencial de las políticas de estabilización. Pero una vez establecida la existencia de incentivos para adoptar comportamientos no cooperativos es necesario considerar en qué circunstancias se hace deseable la cooperación macroeconómica, a qué nivel debe realizarse, y cuáles son los obstáculos fundamentales para que el acuerdo cooperativo se alcance y se sostenga a lo largo del tiempo en el marco de un bloque regional que, como el MERCOSUR, aspira a convertirse en algo más que un mero acuerdo preferencial.

La justificación económica para formar un verdadero mercado interno a nivel regional residiría, fundamentalmente, en la existencia de bienes públicos o colectivos —incluyendo los objetivos de estabilización, la distribución de la renta, y el entorno de regulaciones— y de diferencias a nivel nacional en las preferencias acerca de dichos bienes (Whitman, 1977, p. 3).

En ese marco, la coordinación de las políticas económicas entrañaría una modificación significativa de las políticas nacionales en respuesta a una interdependencia económica internacional que hace ineficiente la toma independiente de decisiones por parte de los gobiernos, debido a la existencia de externalidades y de bienes públicos internacionales.⁶ El hecho de que el tipo de cambio constituya un vínculo de contacto entre las economías (así como su naturaleza específica de instrumento compartido) podría explicar la importancia alcanzada en la práctica por los acuerdos cambiarios que sustentan la creación o ampliación de las áreas monetarias. La integración de los mercados —la formación de un mercado interior o la realización de una economía integrada— se alcanza cuando (prescindiendo de los costos de transporte) cada tipo de producto o factor de producción se vende a un único precio. Las ganancias de eficiencia asociadas a la economía integrada aumentan a medida que se amplía el tamaño del mercado interior: desde la perspectiva del comercio internacional de bienes y factores productivos

⁶ Véase a este respecto Crockett, 1989, p. 345. La paz, la cooperación internacional, la libertad de surcar los mares, los tribunales internacionales de justicia, el sistema de libertad de comercio, un régimen monetario internacional, el sistema financiero internacional, los patrones de pesos y medidas —incluyendo los teclados y los sistemas operativos compatibles de los ordenadores, los teoremas matemáticos y las monedas de reserva—, constituyen ejemplos habituales de bienes públicos internacionales.

el área económica óptima es el mundo, y cualquier interferencia con el mecanismo de formación de los precios (excluyendo las intervenciones diseñadas para eliminar las imperfecciones del mercado) representará una fuente de ineficiencia en la asignación de los recursos. Sin embargo, este resultado no encuentra su exacto correlato en el tema de las áreas monetarias.⁷

Consideremos, a modo de ilustración, dos países cuyas autoridades monetarias intentan minimizar una función de pérdidas (definida convencionalmente en términos de objetivos de inflación y desempleo) y operan en el marco de una economía pequeña y abierta en la que los precios de los bienes producidos internamente están dados a corto plazo. La consideración explícita de las funciones de bienestar es necesaria cuando la política económica persigue más de un objetivo, y cuando —como a menudo sucede— una determinada política tiene efectos positivos sobre algunos objetivos y efectos negativos sobre los restantes. En este conflicto entre objetivos se encuentra el origen del problema de coordinación de las políticas económicas.

Para simplificar la exposición supondremos que existe una perfecta simetría en la estructura de ambos países, que la movilidad del capital es perfecta y que las expectativas con respecto a la variación del tipo de cambio son estáticas y las variables fiscales rígidas a corto plazo, de modo que los efectos de repercusión sobre el otro país de las políticas económicas tienen lugar exclusivamente a través de variaciones en el nivel del tipo de cambio. El apéndice que figura al final del trabajo describe la estructura de la economía —ecuaciones [A.1] a [A.6]— y desarrolla los rasgos esenciales del modelo.⁸ Supongamos a continuación que los dos países se ven afectados por una perturbación de precios similar que hace aumentar en la misma magnitud sus

tasas de inflación. En el contexto de nuestro modelo la política monetaria sólo puede influir en la tasa de inflación a través del tipo de cambio, por lo que este instrumento se convierte en el objetivo intermedio de la política antiinflacionista en ambos países. La solución no cooperativa de Cournot-Nash se determina suponiendo que las autoridades monetarias de cada país toman las decisiones de política monetaria, orientadas a minimizar su función de pérdidas —que describe la ecuación [A.12]—, considerando como dada la política monetaria del otro país (es decir, tratando el acervo monetario del otro país como un parámetro).

El juego no cooperativo se resuelve necesariamente con una contracción monetaria excesiva en ambos países. Los resultados principales vienen descritos por las expresiones [A.15] a [A.19]. Ambas autoridades monetarias compiten para aumentar su reputación antiinflacionista (y la credibilidad de su política monetaria), instrumentando políticas monetarias contractivas. Pero la contracción monetaria no consigue en el equilibrio de corto plazo modificar la tasa de inflación en ninguno de los dos países, dado que los bancos centrales de ambos intentan modificar la misma variable nominal en direcciones opuestas, contrarrestando cada uno con su intervención los logros iniciales del rival. La no coordinación de las políticas monetarias tiene consecuencias reales negativas para ambos países: la política de apreciaciones competitivas se acabará traduciendo en un aumento de los tipos de interés reales y en una caída de la producción por debajo del nivel deseado en cada país.⁹

Estos costos reales pueden evitarse mediante un acuerdo cooperativo de ambas autoridades monetarias. El resultado cooperativo es equivalente al que se alcanza cuando un comité monetario común resuelve el problema de optimización global descrito por la ecuación [A.20]. Dado el conflicto entre los objetivos de ambos países, el comité monetario se abstendrá de utilizar el tipo de cambio como objetivo intermedio de

⁷ La teoría de las áreas monetarias óptimas sugiere que, a medida que aumenta el tamaño del área monetaria, aumentan las ganancias derivadas de la estabilidad cambiaria, aunque lo hacen a una tasa decreciente. Al mismo tiempo, la ampliación del área monetaria aumenta la probabilidad de que se produzca un mayor número de perturbaciones asimétricas y, en consecuencia, la probabilidad de que se generen pérdidas de bienestar a un ritmo creciente. Por lo tanto, el área monetaria óptima no es el mundo: es posible, pues, proveer una justificación económica para el mantenimiento de un cierto grado de la mal llamada —abusando de una jerga con resonancias manifiestamente mercantilistas— soberanía monetaria.

⁸ Los trabajos de Hamada (1976 y 1979) constituyen la referencia básica para el análisis de los problemas de coordinación que se plantean en el marco de diferentes regímenes cambiarios. Para una excelente introducción a los problemas generales de la coordinación macroeconómica con aplicaciones al caso del Mercosur, véanse los trabajos de Heyman y Navajas (1992) y Ferrer y Lavagna (1992).

⁹ Para simplificar la exposición, en el apéndice nos abstenemos de analizar la solución correspondiente al equilibrio no cooperativo de Stackelberg-Nash. La solución de Stackelberg-Nash implica que la tasa de variación del tipo de cambio es distinta de cero, por lo que la condición de arbitraje de intereses ($i=i^*$) tiene que ser revisada y el modelo resuelto bajo las nuevas condiciones. En este caso el líder utiliza la información disponible sobre el otro país (materializada en su función de reacción) para sobreexpandir m , dado que sabe (a la vista de la información suministrada por la función de reacción del seguidor) que las autoridades del otro país intentarán apreciar su moneda a través de una contracción monetaria. De este modo, el comportamiento del gobierno que ejerce el liderazgo podría permitir limitar la contracción global que se sufre en el equilibrio de Cournot-Nash.

su política antiinflacionista. De hecho, el equilibrio resultante implica que los gobiernos se ponen de acuerdo para aceptar la tasa de inflación inicial y concentran sus esfuerzos en disminuir la varianza de la producción alrededor del equilibrio de pleno empleo (ecuaciones [A.21] y [A.22]), dado que en este caso $m = m^* = q = q^* = p_0$. En el contexto de este juego estático (de un solo período), el bienestar que se alcanza bajo el equilibrio cooperativo es claramente superior al que se obtiene en el caso de Cournot-Nash: la tasa de inflación es similar en ambos, pero la desviación de la producción se minimiza (es igual a cero) en la solución cooperativa. Por el contrario, el equilibrio no cooperativo de Cournot-Nash implica que $m = m^* < q = q^* = p_0$, abriendo la posibilidad a una reducción progresiva (si se aceptan los costos de ajuste) de la tasa de inflación del área monetaria.¹⁰

El acuerdo cooperativo inicial no es suficiente por sí mismo para modificar la estructura de la economía (flexibilizando los salarios y reduciendo el grado de indización salarial) en la medida necesaria para facilitar el proceso de desinflación. Si las autoridades mo-

netarias persisten en su voluntad de reducir la tasa de inflación de ambos países a lo largo del tiempo, sería necesario complementar el acuerdo cooperativo —en el marco de un juego esencialmente dinámico— con criterios adicionales de convergencia nominal, dado que en nuestro modelo la cooperación se traduce en un acuerdo expreso para sostener la tasa de inflación inicial. Además, hay que tener en cuenta que la convergencia nominal es una condición necesaria, pero no suficiente para alcanzar la convergencia real. Por lo tanto la coordinación macroeconómica debe verse reforzada con la puesta en marcha de reformas estructurales dirigidas a flexibilizar los mercados (especialmente en el sector servicios y en el mercado de trabajo). En definitiva, un acuerdo monetario satisfactorio no puede ser definido solamente en términos de reglas que gobiernan el tipo de cambio: los instrumentos utilizados para mantener el compromiso cambiario tienen repercusiones tanto en el bienestar de cada país como en la estabilidad del sistema. Por consiguiente, la mera fijación del tipo de cambio no resuelve el problema general de los efectos externos.¹¹

III

Fórmulas de coordinación macroeconómica

Cuando las autoridades deciden cooperar modificando sus políticas económicas de manera mutuamente beneficiosa teniendo en cuenta las interdependencias existentes, deben acordar, en primer lugar, cuál será la extensión de la cooperación. Una coordinación absoluta abarcaría todas las instancias de la política macroeconómica (incluyendo los objetivos finales y los instrumentos monetarios, fiscales, y otros de que dis-

pone cada gobierno). La coordinación debe basarse necesariamente en el establecimiento de compromisos para las acciones futuras de política económica, lo que nos lleva a formular dos preguntas inevitables: i) ¿tie-

¹⁰ Esta reducción de la inflación depende de factores que no se especifican en el modelo simplificado, y que básicamente relacionan la reducción de la producción con la disminución de las tasas de inflación. Para analizar brevemente esta cuestión consideremos una ampliación de la estructura del modelo, incorporando una ecuación de precios $p = w$, obtenida a partir del supuesto de que las empresas determinan los precios estableciendo un margen sobre los costos medios variables, y una ecuación de salarios, $w = \delta q + \phi y$ (donde w representa la tasa de crecimiento de los salarios, el parámetro δ refleja el grado de indización salarial y el parámetro ϕ refleja el grado de flexibilidad salarial de la economía). Sustituyendo la ecuación de salarios en la ecuación de precios obtenemos la siguiente expresión, $p = \delta q + \phi y$. De modo que, en un contexto dinámico, la reducción transitoria de la producción posibilita la caída de la inflación a largo plazo.

¹¹ En entornos conceptuales similares Krugman (1990) y McKibbin y Sachs (1991) muestran que la comparación entre el equilibrio cooperativo y el no cooperativo, en términos de las ganancias de bienestar resultantes a largo plazo, depende esencialmente de los objetivos de los gobiernos y de los fijadores de salarios, así como de las interacciones de ambos. En la misma línea Oudiz y Sachs (1986) señalan que, en general, la coordinación internacional resulta menos deseable en los modelos dinámicos que en los modelos estáticos de un período. Sin embargo, estos autores producen un ejemplo que muestra que la cooperación es preferible también en un contexto dinámico porque permite eliminar la inconsistencia temporal que caracteriza a las políticas monetarias en un régimen no cooperativo. Pero ese resultado se alcanza a partir del supuesto de que las autoridades poseen una capacidad de compromiso absoluta en cuanto a las acciones de política futuras. La eficiencia relativa de la solución no cooperativa frente a la imposición de criterios de convergencia nominal destinados al control de la inflación (en el marco de la solución cooperativa propiciada por el acuerdo cambiario), es una cuestión ambigua que depende del entorno conceptual en el que se desarrolla el análisis.

nen los gobiernos capacidad de compromiso suficiente para asegurar un comportamiento consistente en el tiempo?; y ii) ¿tienen los gobiernos capacidad de control suficiente para modificar los instrumentos cuando ello resulta necesario para preservar el acuerdo cooperativo? La respuesta es obviamente negativa en ambos casos (incluso en una unión económica y monetaria, en vista de las dificultades para coordinar las políticas fiscales). En consecuencia, la coordinación macroeconómica tiene que ser necesariamente parcial, limitándose por lo general a aspectos concernientes a las posiciones relativas de los países. Esto contribuye a explicar la importancia que habitualmente se concede a la balanza de pagos y al tipo de cambio en la teoría y la práctica de esa coordinación.

El hecho de que la coordinación macroeconómica tenga un carácter parcial implica que algunos objetivos se fijan independientemente (de manera discrecional u obedeciendo reglas internas) y que algunos instrumentos están al margen de la negociación. Sin embargo, los grados de libertad de que disfrutaban las autoridades en la práctica pueden ser mucho menores de lo que sugiere la relatividad de los acuerdos. Las restricciones intertemporales crean vínculos indisolubles entre las políticas monetarias y fiscales, de modo que frecuentemente es necesario establecer un grado mínimo de coordinación fiscal (por ejemplo, a través de programas de convergencia que limiten los déficit presupuestarios) para lograr que la coordinación monetaria sea efectiva. Por otra parte, el problema crucial de la consistencia temporal de las políticas sugiere la necesidad de complementar la cooperación con reformas institucionales de alcance con el fin de garantizar la sostenibilidad de los acuerdos.¹²

Los acuerdos de cooperación tienen lugar inevitablemente en un entorno de incertidumbre. En estas circunstancias las ganancias de bienestar que se derivan *ex ante* del acuerdo pueden tornarse en pérdidas de bienestar cuando el programa se ha ejecutado, debilitando los incentivos para que los gobiernos cooperen. La incertidumbre tiene su origen en la existencia de errores de información y en las perturbaciones exógenas que afectan al sistema, pero también existe incertidumbre relativa a la calidad de los modelos utilizados para el análisis, a las verdaderas preferencias

(objetivos y prioridades) de las autoridades, y a la sostenibilidad de los acuerdos. La coordinación macroeconómica en condiciones de incertidumbre puede ser especialmente beneficiosa (puede reducir los errores de la política) si la cooperación permite internalizar sus efectos y distribuir los riesgos entre los países participantes en lugar de promover el desplazamiento de éstos hacia los competidores.¹³

La coordinación de las políticas implica como mínimo un intercambio de información entre las partes; el siguiente escalón consiste en negociar el tipo de regla que las autoridades se comprometen a seguir; finalmente las autoridades pueden adoptar un acuerdo que involucre todos los aspectos de la política común. Cualquiera que sea el nivel de la cooperación, en un contexto dinámico resulta esencial asentar la reputación de las autoridades para dotar de credibilidad a los acuerdos. La estrategia adoptada para cimentar tal reputación determina los efectos de esta política sobre el nivel de bienestar: el modelo de la sección anterior proporciona un ejemplo de cómo las actuaciones no cooperativas de cada gobierno para mejorar su reputación a través del instrumento común (el tipo de cambio) pueden terminar produciendo una pérdida neta de bienestar. Este es probablemente uno de los resultados mejor establecidos en lo que se ha escrito sobre coordinación macroeconómica.

La coordinación macroeconómica se concreta frecuentemente en la elección de, al menos, una variable objetivo intermedio cuya regulación permita el control de los objetivos finales (representados por metas de inflación y crecimiento). En este contexto resulta apropiado definir un ancla nominal como una variable nominal que el gobierno decide convertir en el objetivo intermedio de la política. Por supuesto, la primera condición para que la política sea eficaz es que se centre en el logro de objetivos que estén a su alcance. Si el gobierno (actuando independientemente o en el marco de un acuerdo cooperativo) pretende fijar al margen del mercado una variable real (por ejemplo la tasa de desempleo, el tipo de interés o el tipo de cambio real), no sólo no conseguirá sus objetivos sino que inevitablemente conducirá a la economía a un círculo vicioso que terminará en una espiral inflacionaria.

¹² Por ejemplo, un país podría elevar al rango de ley fundamental la obligación de mantener un presupuesto equilibrado, prohibiendo en todo caso la monetización de los déficit y concediendo al banco central un estatuto de independencia que inmunice a las políticas monetarias frente a los desequilibrios presupuestarios.

¹³ Las estimaciones empíricas de las ganancias de bienestar de la coordinación macroeconómica muestran grandes oscilaciones como consecuencia de las diferencias en los modelos de referencia, en las funciones objetivos utilizadas y en los supuestos acerca de la credibilidad de las políticas. Véase un examen reciente de las publicaciones sobre este tema en Currie, 1993.

El papel de ancla nominal puede ser bien desempeñado por variables monetarias o por el tipo de cambio.¹⁴ La utilización de un ancla monetaria implica que la política monetaria fija el precio de un bien o grupo de bienes en términos de la moneda del país (el ejemplo más notable es el patrón oro) o, alternativamente, que el objetivo intermedio de la política monetaria es la tasa de variación de una magnitud nominal (el nivel de precios, un agregado monetario determinado, o la

renta nominal). La utilización del tipo de cambio como ancla nominal también presenta numerosas variantes: la autoridad monetaria puede fijar el nivel o la tasa de variación del precio de la moneda de un país en términos de una moneda extranjera de referencia, o puede establecer una banda de fluctuación alrededor de una paridad central fija, o puede intervenir con mayor o menor frecuencia en los mercados de divisas para controlar la evolución del tipo de cambio.¹⁵

IV

La selección del ancla nominal

La selección del ancla nominal que servirá de fundamento a la coordinación macroeconómica es un proceso muy complejo en el que influyen factores como la transparencia de la variable nominal elegida, la capacidad de control de la misma por parte de la autoridad monetaria, o la estabilidad de la relación entre el ingreso real y la variable nominal que opera como objetivo intermedio. La naturaleza de las perturbaciones que afectan al sistema también resulta crucial para determinar la optimalidad relativa de un acuerdo cooperativo. El ajuste de una economía afectada por una perturbación real de carácter asimétrico requiere un cambio de los precios relativos de los bienes y factores del país con respecto al resto del mundo, cualquiera sea el régimen cambiario vigente. Si la estructura de la economía genera una no neutralidad del dinero a corto plazo, la flexibilidad del tipo de cambio nominal permite que los ajustes necesarios se produzcan más rápidamente y con menores costos de ajuste. Si, por el contrario, predominan las perturbaciones de carácter nominal (por ejemplo, perturbaciones financieras intensas que desplacen erráticamente la deman-

da de dinero), la flexibilidad del tipo de cambio nominal inducirá ajustes de los precios relativos excesivos e innecesarios y con costos de ajuste reales potencialmente importantes.¹⁶

La flexibilidad del tipo de cambio será deseable en el caso de que predominen las perturbaciones reales asimétricas en cada país, tanto transitorias como permanentes. Los cambios asincrónicos del ciclo económico proporcionan un buen ejemplo de perturbaciones reales asimétricas de carácter transitorio. Supongamos, por ejemplo, que Brasil experimenta una fuerte recesión. La reducción del nivel de producción dará lugar a un exceso de oferta de dinero (como consecuencia de la caída de la demanda de saldos reales) que reducirá los tipos de interés, creando un diferencial de intereses desfavorable para Brasil que forzará un incipiente flujo de capitales hacia el exterior. Sin ataduras para el tipo de cambio, el real se depreciaría en la cantidad necesaria para generar expectativas de apreciación suficientes para restaurar la condición de arbitraje en los mercados financieros internacionales. La depreciación del real ejercería a lo largo del tiempo una función de estabilizador automático de la economía, al estimular la producción de bienes transables y elevar la demanda agregada mediante el crecimiento de las exportaciones netas.

Incluso en el caso de que la perturbación real asimétrica tuviese carácter permanente el ajuste del tipo

¹⁴ Véase un análisis más detallado del papel del tipo de cambio como ancla nominal en los trabajos de Giovannini (1988), Quirk (1996) y Rodríguez Prada (1996).

¹⁵ Por otra parte, la balanza de pagos puede sustituir al tipo de cambio como objetivo intermedio de la política económica y el conflicto entre objetivos puede resurgir con virulencia en un régimen de tipos de cambio fijos. Por ejemplo, si cada país tuviese un objetivo independiente para el balance en cuenta corriente el sistema de tipos de cambio fijos se vería abocado —en ausencia de una corrección fiscal o monetaria suficiente— a sufrir una presión deflacionista continua, sin que los objetivos individuales de alcanzar un superávit corriente llegaran a materializarse. En un escenario alternativo, en el que los países se mostrasen indiferentes acerca de los efectos

de sus políticas sobre los balances en cuenta corriente, éstos tenderían a poner en marcha políticas fiscales o monetarias demasiado expansivas que redundarían en déficit corrientes excesivos.

¹⁶ Estos resultados se obtienen a partir de una sencilla extrapolación (al caso de una economía abierta) del clásico trabajo de Poole, 1970.

de cambio podría aportar grandes beneficios. Supongamos, por ejemplo, que la economía brasileña sufre una crisis estructural que se manifiesta en la decadencia de la espina dorsal industrial en la que el país se ha especializado. De nuevo, con una regla monetaria constante, la progresiva reducción de la competitividad terminaría produciendo una reducción del tipo de interés real que se traduciría en una disminución del costo de oportunidad de las inversiones y del endeudamiento a largo plazo. El diferencial de intereses resultante constituiría un primer incentivo para un desplazamiento de la inversión internacional hacia Brasil que mitigase los esfuerzos derivados de la necesaria reconversión industrial.

Sin embargo, en un escenario tan adverso de crisis industrial posiblemente haría falta algo más que un abaratamiento del crédito para estimular la inversión. Habría que generar además una baja en el precio relativo de los activos reales brasileños (fundamentalmente de los bienes de capital, inmuebles y tierras) que fuese suficiente para atraer la inversión extranjera directa necesaria. Cabe preguntarse si en este contexto puede aportar algo la flexibilidad cambiaria. Con tipos de cambio fijos el ajuste de los precios relativos habría de realizarse forzosamente mediante una caída de los precios nominales de estos activos reales. Una reducción significativa del valor en moneda nacional de los activos reales brasileños haría disminuir el valor de la garantía que respalda el crédito proporcionado por el sistema financiero, poniendo en peligro la solvencia de las entidades financieras y motivando, si la crisis es suficientemente intensa, la intervención del banco central como prestamista de última instancia.

La depreciación del real facilitaría en gran medida el ajuste en las anteriores circunstancias, dado que la reducción requerida en términos reales en los precios de los activos se lograría en buena parte mediante el ajuste del tipo de cambio. Tras esa depreciación el valor en dólares de los activos brasileños sufriría una caída relativamente intensa, pero su valor en reales permanecería prácticamente inalterado. Por el contrario, con tipos de cambio fijos, Brasil necesitaría recurrir a una drástica deflación para lograr la misma merma en el valor en dólares de sus activos. El análisis anterior presupone que a corto plazo no se satisface la hipótesis de la paridad del poder de compra, de modo que las variaciones del tipo de cambio nominal se reflejan, al menos durante varios meses, en el tipo de

cambio real. En un escenario de recesión económica ese suele ser el caso.¹⁷

Por otra parte hay que tener en cuenta que, como la experiencia de Argentina demuestra, incluso en países que parten de una situación de hiperinflación y que se ven afectados por una dolarización elevada, la fijación del tipo de cambio no conlleva una fijación inmediata del índice general de precios.¹⁸ Incluso si el país logra reconducir el proceso inflacionario a tasas de estabilidad perfectamente equiparables a las existentes en países industrializados en un período de dos o tres años, la apreciación real de la moneda puede generar en poco tiempo importantes déficit en las cuentas externas.¹⁹ De hecho, la utilización de un ancla cambiaria en un entorno de libre movilidad del capital puede generar episodios inflacionarios relativamente intensos. El origen de este fenómeno se encuentra en las dificultades de practicar una política efectiva de esterilización de las reservas con el fin de contrarrestar el efecto expansivo sobre las magnitudes monetarias de los flujos de capitales (atraídos por el entorno más estable propiciado por una mayor credibilidad de la política monetaria). La esterilización de las reservas implica incrementos de los tipos de interés que dan un renovado impulso a las entradas de capitales, dificultando el control monetario.²⁰

¹⁷ Las depreciaciones nominales y reales experimentadas, por ejemplo, por la libra esterlina, la lira y la peseta tras la crisis del Sistema Monetario Europeo (SME) en septiembre de 1992, son un ejemplo contundente al respecto, sobre todo teniendo en cuenta que la convergencia a la baja de las tasas de inflación (especialmente en el sector de bienes no transables) se aceleró precisamente tras las devaluaciones.

¹⁸ En Argentina la inflación acumulada durante los dos años que siguieron a la implantación del Plan de Convertibilidad (desde abril de 1991 a mayo de 1993), medida por el índice de precios al consumidor, aumentó en un 46%, mientras que en Brasil, en los dos años que siguieron a la puesta en marcha del Plan Real (desde julio de 1994 a junio de 1996), el incremento acumulado de los precios al consumidor se situó en torno al 55%. Véase un sucinto análisis de los problemas asociados a la estabilización de una hiperinflación, con abundantes referencias a América Latina, en Heyman (1992).
¹⁹ Por ejemplo Brasil tuvo en 1996 un déficit comercial de unos 5 500 millones de dólares (cifra sin precedentes), mientras que su déficit en cuenta corriente superó los 24 000 millones de dólares (el 3.3% del PIB). Las proyecciones (realizadas a principios del año) estiman que en 1997 se alcanzará un déficit comercial cercano a los 8 000 millones de dólares.

²⁰ Como casos ilustrativos, Estonia padeció un aumento transitorio de la tasa de inflación poco después de una drástica reforma monetaria (tras abandonar el área del rublo y transformar su banco central en una cuasi caja de conversión), y Egipto sufrió fuertes presiones inflacionistas luego de la guerra del Golfo.

V

La coordinación macroeconómica posible en el Mercosur

Las economías que componen el Mercosur son demasiado distintas entre sí para que sea factible una coordinación estricta de las políticas macroeconómicas (el problema se acrecienta si se contempla un Mercosur ampliado a Chile y Bolivia). La provisión óptima de bienes públicos y colectivos —incluyendo los objetivos de estabilización, la distribución del ingreso, y el entorno legal e institucional— determina la dimensión óptima del bloque regional (Cooper, 1976). Cualquier proyecto de coordinación de las políticas económicas en el Mercosur tiene que tener en cuenta las realidades estructurales e institucionales del bloque regional. La existencia de asimetrías difícilmente reversibles en el corto plazo (como el tamaño del mercado, el nivel de industrialización, el grado de apertura, el ingreso per cápita, el grado de dolarización, etc.), genera un rechazo instintivo a la excesiva homogeneidad de las soluciones.²¹

Mundell (1961), tomando prestada la distinción ricardiana entre comercio interno y comercio exterior (perfecta movilidad de los factores dentro de cada país y ausencia de movilidad entre países), mostró que en un área monetaria óptima la existencia de un alto grado de movilidad de los factores productivos (o la existencia de flexibilidad salarial suficiente), sustituye a las variaciones del tipo de cambio como instrumento de ajuste. La discontinuidad en el grado de movilidad del trabajo (no explicada ni por Ricardo ni por Mundell) podría atribuirse en parte (además de a los costos de transporte) a la heterogeneidad lingüística y cultural entre sociedades diversas. En el MERCOSUR, todavía en una fase de integración incipiente, la necesaria movilidad intrarregional de los factores productivos es aún muy escasa. Además, el grado de apertura, el tamaño medio y el grado de diversificación de las economías del Mercosur no permiten descartar la utilización ocasio-

nal del tipo de cambio para restaurar la competitividad perdida.²²

Si las perturbaciones internas que sufre el bloque regional son relativamente pequeñas en comparación con las externas, la política óptima consistiría en: i) favorecer una separación de los riesgos, intentando aislar a la región del mundo exterior mediante la aplicación de barreras comerciales y controles cambiarios, y ii) reforzar el mercado interno, adoptando una moneda común a nivel del bloque regional. Si las perturbaciones internas y externas son de magnitud similar pero están imperfectamente correlacionadas, la política óptima sería la de difundir los riesgos mediante la integración económica y monetaria de ambas partes. Finalmente, si las perturbaciones que afectan a las distintas regiones del área monetaria tuviesen efectos similares, la política monetaria apropiada sería la misma en cada región y no se ganaría nada con una mayor flexibilidad de los tipos de cambio. Sin embargo, muchas de las perturbaciones son específicas (idiosincráticas) de cada país, y las de origen común tendrán en general efectos asimétricos al incidir sobre estructuras económicas diferenciadas. Si la asimetría de las perturbaciones prevalece, la fijación de los tipos de cambio entrañaría un sacrificio probablemente muy grande de una política monetaria potencialmente beneficiosa.²³ En conjunto, las diferencias en las estruc-

²¹ En Argentina más de la mitad de los depósitos del sistema financiero se encuentran denominados en dólares. La dolarización es difícilmente reversible y parece aumentar incluso en un entorno de aparente convergencia nominal (el caso de Bolivia, con una dolarización del sistema financiero cercana al 90% tras más de una década de estabilidad macroeconómica, es un buen ejemplo).

²² A medida que aumenta el grado de apertura, la flexibilidad del tipo de cambio resulta menos efectiva para ajustar el balance en cuenta corriente ante perturbaciones reales de la demanda, puesto que las variaciones del tipo de cambio nominal se trasladarán más rápidamente a los precios de los bienes, limitando el ajuste del tipo de cambio real (McKinnon, 1963). Por otra parte un elevado grado de diversificación hace menos necesario el ajuste del tipo de cambio para absorber perturbaciones específicas de un sector productivo (Kenen, 1969).

²³ Por ejemplo, Feldstein (1992) ha criticado el objetivo de la unión monetaria europea aduciendo que la actual Unión Europea no es un área monetaria óptima porque la movilidad del trabajo es escasa y la existencia de perturbaciones asimétricas continúa haciendo necesario el ajuste del tipo de cambio. Véase un punto de vista distinto, radicalmente favorable a la unión monetaria, en Buitier (1995). Para este autor el grado de convergencia real es irrelevante para la unión monetaria en la medida en que las rigideces de los mercados (por ejemplo las rigideces salariales) no pueden verse aliviadas por la flexibilidad cambiaria ni por la independencia monetaria.

turas económicas subyacentes de los países que conforman el Mercosur aumentan la probabilidad de que prevalezcan las perturbaciones idiosincráticas y de que las comunes tengan efectos asimétricos.

En el caso específico del Mercosur las perturbaciones están asimétricamente distribuidas y las velocidades de ajuste varían de un país a otro, haciendo necesaria la modificación ocasional del tipo de cambio para disminuir el costo del proceso de ajuste. Bayoumi y Eichengreen (1994) han mostrado que las tensiones cambiarias entre Argentina y Brasil reflejan la existencia de perturbaciones de demanda diferenciadas, y que en la economía brasileña es más baja la velocidad de ajuste de la producción a las perturbaciones, por lo que una política monetaria estrictamente orientada a la estabilización del tipo de cambio bilateral tendería a agravar los costos del ajuste. Refuerza este resultado el hecho de que las perturbaciones de oferta están débilmente correlacionadas entre los países del Mercosur (especialmente en el caso de Uruguay y Paraguay).²⁴ Por otra parte, las perturbaciones de oferta en el caso de Argentina y Chile están inversamente correlacionadas con las de Estados Unidos. Este resultado hace todavía más difícil justificar el mantenimiento a largo plazo de un tipo fijo entre el peso y el dólar, y abona la implantación de un régimen cambiario relativamente más flexible.

El establecimiento de una banda cambiaria constituye una alternativa (y proporciona una estrategia de salida en el marco de un acuerdo cooperativo) a la utilización del tipo de cambio como ancla nominal. Un mecanismo de bandas de fluctuación supone un compromiso no lineal entre un sistema de tipos de cambio fijos y un sistema de tipos de cambio flexibles. Básicamente consiste en la definición de un régimen cambiario que permite explotar los grados de libertad proporcionados por tipos de cambio que fluctúan libremente, sin renunciar por ello a la coordinación de las políticas monetarias que aporta un régimen de tipos de

cambio fijos.²⁵ En estos modelos, la anticipación de intervenciones defensivas en el momento de la colisión del tipo de cambio con los límites de la banda genera importantes no linealidades que se reflejan en la curvatura de la trayectoria típica —una curva en forma de S— que sigue el tipo de cambio en el interior de la banda. La connotación esencial es el carácter estabilizador del sistema (de modo que los cambios en las variables macroeconómicas fundamentales tienen un efecto menor sobre los tipos de cambio en un régimen de bandas de fluctuación que en uno de tipos flexibles).

Las dificultades para calcular el tipo de equilibrio constituyen en sí mismas un argumento adicional a favor de un sistema de bandas de fluctuación. La paridad central puede revisarse periódicamente con el fin de evitar alejamientos prolongados con respecto al tipo de cambio de equilibrio de largo plazo.²⁶ Si los agentes confían plenamente en la capacidad del gobierno para mantener el tipo de cambio dentro de la banda, este tipo de mecanismo cambiario exhibe claras propiedades estabilizadoras. Sin embargo, en presencia de incertidumbre, cuando la probabilidad de que se produzca un realineamiento supera un determinado umbral las propiedades estabilizadoras de la banda se transforman abruptamente y el mecanismo de bandas de fluctuación se hace intrínsecamente inestable, propiciando un ataque especulativo. En general, en un contexto de incertidumbre, el aumento de la frecuencia de los realineamientos y el aumento de la amplitud de la banda elevan los riesgos que asumen los especuladores y, en consecuencia, contribuyen a restaurar la credibilidad del mecanismo de tipos de cambio.

²⁴ El mismo estudio muestra que en el caso del NAFTA tampoco se dan las condiciones para una unificación del tipo de cambio, ya que existe una correlación inversa significativa de las perturbaciones de oferta de Estados Unidos con respecto a los de Canadá y México. Además, las perturbaciones de demanda que afectan a Estados Unidos y México muestran una fuerte correlación negativa (mientras que la correlación entre Estados Unidos y Canadá resulta insignificamente positiva).

²⁵ El modelo seminal de Krugman (1988) mostró de manera muy elegante la capacidad de este régimen cambiario para estabilizar el tipo de cambio nominal dentro de la banda, racionalizando de este modo la utilización de mecanismos cambiarios como el que usa en el SME. Este modelo está basado en un modelo monetario simple de determinación del tipo de cambio que incorpora una serie de supuestos extremadamente restrictivos: completa flexibilidad de precios; perfecta credibilidad de la banda; defensa de la banda mediante intervenciones marginales infinitesimales, y una especificación de los fundamentos macroeconómicos demasiado simple, pero técnicamente útil para encontrar una solución explícita del modelo.

²⁶ Williamson y Miller (1987) acuñaron el término de "zona objetivo" para designar un mecanismo de bandas de fluctuación definido en torno al tipo de cambio real, que a su juicio debería servir de base a la coordinación macroeconómica entre los países del Grupo de los Siete.

VI

Un modelo centro-periferia de
coordinación monetaria

Como se desprende del análisis realizado en la sección anterior, un somero examen de las características del Mercosur basta para rechazar *a priori* la conveniencia de fundamentar la coordinación macroeconómica entre los países del entorno del Mercosur en un estricto régimen de tipos de cambio fijos. Sin embargo es preciso reconocer que las realidades institucionales refuerzan el papel del dólar en todas las economías del Mercosur, y especialmente en Argentina, donde la Ley N° 23 928 de Convertibilidad de abril de 1991 transformó el banco central en una cuasi caja de conversión (*currency board*) (que respalda la base monetaria con divisas convertibles y acepta una convertibilidad sin restricciones de la moneda del país por la moneda externa de referencia), y fijó un tipo de cambio de un peso por dólar.²⁷ Por otra parte, los temores a las repercusiones de un cambio de régimen sobre los mercados financieros han creado la percepción en amplios sectores de la sociedad argentina de que los costos de salir del sistema de convertibilidad serían muy elevados. Dado que Brasil también ha adoptado desde hace algún tiempo una estrategia de desinflación basada en el uso del tipo de cambio como ancla nominal,²⁸ resulta de interés investigar las propiedades básicas (y las limitaciones) de un mecanismo de coordinación macroeconómica que se apoya en un modelo centro-periferia de coordinación monetaria basado en el dó-

lar. El modelo también ayuda a racionalizar la percepción habitual de que los países de la periferia son seguidores naturales.

El argumento convencional para justificar la utilización de un ancla cambiaria es que las instituciones monetarias de lo que llamaremos periferia carecen de la suficiente reputación antiinflacionista, lo que obliga al gobierno a “tomar prestada” un ancla monetaria externa mediante la fijación del tipo de cambio. En efecto, la fijación del tipo de cambio en un entorno caracterizado por una elevada movilidad del capital inhabilita a la autoridad monetaria de la periferia para perseguir una política monetaria independiente, de modo que “hereda” automáticamente la política monetaria del centro. El modelo se centra exclusivamente en el sector monetario. Las variables correspondientes al centro se representan con un asterisco y las ecuaciones de ambos países tienen una estructura simétrica (se omiten inicialmente, para simplificar la notación, las ecuaciones correspondientes al centro). Las siguientes ecuaciones describen el mercado monetario de la periferia:²⁹

$$M = -n i + \mu \quad [1]$$

$$M = CI + R \quad [2]$$

$$CI = D - fR, \quad 0 \leq f \leq 1 \quad [3]$$

²⁷ Véanse análisis económicos recientes del funcionamiento de las cuasi cajas de conversión que toman en consideración la experiencia argentina, en los trabajos de Connolly (1995), Judy (1995), Williamson (1995), Zarazaga (1995) y Rodríguez Prada (1994, 1995 y 1996).

²⁸ Tras la puesta en marcha del Plan Real, Brasil también ha venido utilizando una banda cambiaria implícitamente basada en el dólar. La segunda fase del programa brasileño de reforma monetaria (precedida por una política de ajuste fiscal) consistió en la introducción en marzo de 1994 de una unidad real de valor (URV) pegada al dólar que serviría como unidad de cuenta y de referencia para todos los contratos; su objetivo era reducir radicalmente la inflación inercial de una economía que, gracias a la masiva indización, se había acostumbrado a convivir con la hiperinflación sin recurrir a la dolarización. El 1 de julio de 1995 la URV adquirió las propiedades de unidad de cuenta, medio de pago y depósito de valor, transformándose en el real y completando la reforma monetaria. Véase en Sachs y Zini (1996) una evaluación reciente del Plan Real.

²⁹ La demanda de dinero —ecuación [1]— depende del tipo de interés i , y (con elasticidad unitaria) de una perturbación exógena μ sobre la velocidad. Para simplificar, supondremos que la elasticidad de la demanda de dinero con respecto al tipo de interés es la misma en ambos países ($n = n^*$). La ecuación [2] muestra la composición del acervo monetario M , integrado por el crédito interno CI y las reservas de divisas R . El mantenimiento del control monetario puede exigir la esterilización de las reservas: el banco central puede esterilizar el efecto (sobre el acervo monetario) de su intervención en los mercados de divisas, interviniendo simultáneamente en el mercado monetario interno. Por ejemplo, al tiempo que compran moneda extranjera en el mercado de divisas, las autoridades monetarias pueden realizar una operación de mercado abierto consistente en la venta de bonos con el fin de reducir el crédito interno. La ecuación [3] refleja la regla de esterilización seguida por las autoridades monetarias: D es el componente autónomo (exógeno) del crédito interno, y el parámetro f es el coeficiente de esterilización.

En condiciones de perfecta movilidad del capital, la condición de arbitraje de intereses (equilibrio de cartera) es

$$i = i^* + \lambda \quad [4]$$

donde λ representa la existencia de una perturbación exógena sobre las preferencias de cartera de los mantenedores de riqueza. Para cerrar el modelo es necesario especificar la regla de intervención en el mercado de divisas:

$$\theta = R/(R - R^*) \quad 0 \leq \theta \leq 1 \quad [5]$$

La solución del modelo proporciona las siguientes ecuaciones en forma reducida:

$$\begin{aligned} M &= (1-\varepsilon)D + \varepsilon D^* + \varepsilon \omega \\ M^* &= (1-\varepsilon)D + \varepsilon D^* - (1-\varepsilon)\omega \\ i &= \rho + \varepsilon \lambda \\ i^* &= \rho - (1-\varepsilon)\lambda \end{aligned}$$

donde,

$$\begin{aligned} \omega &= [(\mu - \mu^*) \cdot n \cdot \lambda] \\ \rho &= -(1/n)[(1-\varepsilon)(D - \mu) + \varepsilon(D^* - \mu^*)] \\ \varepsilon &= \theta(1-f)/[\theta(1-f) + (1-\theta)(1-f^*)] \end{aligned}$$

El centro ejerce el liderazgo efectivo del sistema practicando una esterilización completa de las reservas con el fin de controlar su oferta monetaria (en cuyo caso $f^* = 1$, $\theta > 0$, por lo que $M^* = D^*$) o, alternativamente, absteniéndose de intervenir en el mercado de divisas (entonces, $\theta = 1$, $f < 1$). Este comportamiento asimétrico implica:³⁰

$$\begin{aligned} \varepsilon &= 1 \\ i &= -(1/n)(D^* - \mu^*) + \lambda \\ i^* &= -(1/n)(D^* - \mu^*) \end{aligned}$$

Por consiguiente, los tipos de interés del centro se ven afectados exclusivamente por las condiciones de su propio mercado monetario, de modo que las perturbaciones internacionales de cartera (producidos

por cambios en las primas de riesgo o en las expectativas de variación del tipo de cambio) se reflejan exclusivamente en los tipos de interés de la periferia, que carga de manera exclusiva con los costos del proceso de ajuste. La esencial asimetría de este mecanismo de coordinación monetaria crea dificultades insuperables para garantizar la supervivencia del acuerdo a largo plazo.

Hasta ahora hemos supuesto que el motivo central de la periferia para utilizar un ancla cambiaria residía en su intento de "importar credibilidad" desde el centro. Exactamente el mismo resultado se alcanza si se caracteriza directamente al centro como el emisor de la moneda de reserva. Pero el comportamiento de la periferia podría deberse a la existencia de restricciones estrictas para financiar un déficit de balanza de pagos. Para ilustrar este caso supongamos a continuación que —por ejemplo como consecuencia de perturbaciones reales que afectan a la periferia— existe una distribución sesgada (asimétrica) de las perturbaciones de cartera que desplazan las preferencias en favor de la divisa del centro: si reinterpretemos μ y μ^* como perturbaciones reales (por ejemplo una perturbación fiscal) que afectan a la demanda de dinero, entonces $\lambda = \lambda(\mu)$, y $\lambda'(\mu) = \partial \lambda / \partial \mu > 0$. El efecto de un aumento de μ sobre las reservas de la periferia es igual a

$$\partial R / \partial \mu = [\varepsilon(1-f)] \cdot [1 - n(\partial \lambda / \partial \mu)] \quad [6]$$

La expansión de la demanda generaría un aumento incipiente del tipo de interés interno que estimula la entrada de capitales y hace aumentar las reservas (esto explica el primer término de la expresión anterior). Al mismo tiempo el aumento inducido de λ eleva el rendimiento de los activos denominados en la moneda del centro, provocando la salida de capitales y la reducción de las reservas (esto explica el segundo término de la expresión 6). Si el segundo efecto domina al primero, de modo que $\partial \lambda / \partial \mu > 1/n$, el efecto neto será una reducción de las reservas. En ese caso, dado que $\varepsilon(1-f) = \theta/[\theta(1-f) + (1-\theta)(1-f^*)]$, la ecuación [6] también muestra que para una regla de intervención dada, $\theta > 0$, el intento por parte de la periferia de esterilizar la reducción de las reservas (mediante un aumento del crédito interno), haría aumentar el ritmo al que éstas disminuyen. La reducción de las reservas se minimiza fijando que $f = 0$. Por lo tanto, en presencia de perturbaciones asimétricas suficientemente intensas y de reservas limitadas la periferia tiende a comportarse como un seguidor natural. Este comportamiento no garantiza, sin embargo, la convergencia de

³⁰ En el caso de un sistema simétrico, $f = f^* < 1$, $\theta = 1/2$, $\varepsilon = \theta = 1/2$. En un sistema simétrico cada banco central tiene un objetivo interno —por ejemplo, el tipo de interés— y un objetivo externo —por ejemplo, el tipo de cambio o el nivel de reservas—. Ambos países coordinan sus políticas monetarias, de manera que el acervo monetario del área monetaria no se vea afectado por las perturbaciones $\{\mu, \mu^*, \lambda\}$ que afligen a la economía.

los ciclos económicos del centro y la periferia, lo que introduce complicaciones adicionales para la sostenibilidad de este modelo.³¹

Un problema adicional, de gran importancia, atañe a las dificultades para distribuir equitativamente los costos de ajuste de una devaluación selectiva en la periferia cuando existen asimetrías o diferencias estructurales entre los países periféricos. El problema se plantearía, por ejemplo, si se produce una perturbación real

en el centro, grande pero no lo suficientemente intensa como para justificar una devaluación en el conjunto de la periferia. Sin mecanismos fiscales que permitan compensar a los países que soportan mayores costos de ajuste sería muy difícil coordinar la devaluación, con lo cual se inhibiría el necesario ajuste del tipo de cambio y se crearían las condiciones para una apreciación real que haría insostenible el acuerdo cooperativo.³²

VII

Una propuesta de coordinación macroeconómica en el Mercosur

La clara apuesta por la estabilidad que ha orientado en los últimos años la política económica en el Mercosur ya está produciendo un cierto grado de coordinación que podría facilitar en gran medida un acuerdo cambiario a partir de las realidades actuales. De hecho, el principal problema para la coordinación macroeconómica hasta la puesta en marcha del Plan Real por parte de Brasil residía en el diferente ritmo de la estabilización macroeconómica en el bloque regional. El que en el pasado inmediato se haya tenido que recurrir al tipo de cambio como ancla nominal no puede enmascarar el hecho de que las economías del Mercosur se encuentran abocadas a profundas transformaciones estructurales que podrían verse facilitadas por un grado suficiente de flexibilidad cambiaria. Por otra parte, no cabe duda de que una fluctuación excesiva de los tipos de cambio podría perjudicar los intercambios comerciales y la inversión, debilitando así la realización del mercado interior en el Mercosur y poniendo en peligro la sostenibilidad del proceso de apertura. La implantación de un acuerdo cambiario bien articulado e internamente consistente, basado en

un mecanismo de bandas de fluctuación del tipo de cambio, podría permitir una coordinación eficaz, flexible y sostenible de las políticas macroeconómicas de los países del Mercosur.³³ La coordinación macroeconómica debería prevenir, simultáneamente, la posibilidad de desalineamientos prolongados del tipo de cambio real con respecto a su valor de equilibrio de largo plazo, y el recurso a la utilización arbitraria del tipo de cambio para lograr ventajas nacionales a costa del resto de los socios comerciales (practicando políticas de desinflación competitiva o devaluaciones competitivas).

Un acuerdo cambiario organizado sobre las bases que se exponen a continuación permitiría, a mi juicio, definir un sistema monetario comparativamente satisfactorio para el conjunto del área, que además podría proporcionar a Argentina la cobertura necesaria para encontrar una estrategia de salida no traumática al sistema de cuasi caja de conversión, conservando los logros ya alcanzados en materia de estabilidad de precios:

i) En primer lugar, Argentina y Brasil acordarían participar, en un plazo razonable, en un mecanismo de tipos de cambio e intervención, basado en el establecimiento de una banda de fluctuación alrededor de una paridad central, y se comprometerían a defenderlo

³¹ Por ejemplo, la asincronía de los ciclos económicos de Hong Kong (cuyo sistema monetario está basado en un mecanismo de junta monetaria, con un tipo de cambio vinculado al dólar) y de Estados Unidos creó serias dificultades a Hong Kong en el período 1989-1992. La caída de los tipos de interés en Estados Unidos se produjo en un momento de fuerte expansión de la economía de Hong Kong. Las presiones inflacionistas y la baja de los tipos de interés nominales produjeron tipos de interés reales negativos. El desplazamiento de cartera resultante —de títulos de deuda a acciones y activos reales— provocó en 1993 una subida de 116% en el precio de las acciones y de 70% en el precio de los inmuebles.

³² Buitier, Corsetti y Pesenti (1995) muestran que en este escenario la pérdida global de bienestar se aliviaría parcialmente retornando a un equilibrio de Nash.

³³ Los problemas relativos a la flexibilización del sistema de cuasi caja de conversión que es necesario para la puesta en marcha de este acuerdo cambiario, se examinan brevemente en la próxima sección.

activamente. El tipo de cambio de cada moneda en el interior de la banda se determinaría libremente en el mercado de divisas.³⁴ Además, podrían negociarse aumentos transitorios de la banda en situaciones extraordinarias con el fin de desalentar los ataques especulativos contra las monedas del sistema. Gradualmente se promoverían los mecanismos financieros adecuados para facilitar la intervención conjunta en los mercados de cambios. El acuerdo cambiario argentino-brasileño estaría abierto a la participación voluntaria de Paraguay y Uruguay y también de aquellos países del entorno regional del Mercosur que mantienen relaciones preferenciales con este bloque, como Bolivia y Chile. La participación de otros países se haría inicialmente sobre la base de una amplitud diferenciada de las bandas cambiarias, hasta que la convergencia nominal de las diferentes economías permita unificar el mecanismo de tipos de cambio.

ii) La paridad central de cada moneda, con respecto a la cual se fijan las bandas de fluctuación, se calcularía diariamente sobre la base de una cesta monetaria que tuviese en cuenta las realidades del comercio internacional del bloque regional en su conjunto, y que estaría integrada tentativamente por el dólar (40%), el euro (40%) y el yen (20%). La paridad central de cada moneda con respecto a la canasta de referencia podría modificarse periódicamente con el fin de evitar desalineamientos prolongados con respecto al tipo de cambio real de equilibrio de largo plazo.

iii) Los realineamientos de paridades se realizarían previo acuerdo de un comité monetario, institución supranacional integrada en parte mayoritaria por expertos verdaderamente independientes y en parte por representantes de los bancos centrales de los países que conforman el Mercosur; este comité se ocuparía de evitar la utilización inapropiada de las devaluaciones. En el contexto de una zona objetivo, la regulación de los saldos reales mediante intervenciones intramarginales discretas (asociadas a reglas de realineamiento del tipo de cambio nominal) puede ser muy útil para

³⁴ Para que ese compromiso cambiario sea sostenible los gobiernos deben acatar dos reglas básicas de comportamiento: i) renunciar a la defensa de un tipo de cambio claramente desalineado con respecto al tipo de equilibrio, y ii) renunciar a realineamientos de paridades que sobrepasen la amplitud de las bandas. Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, la amplitud de la banda (alrededor de la paridad central) no debería ser inferior al 10%. Por ejemplo, en el caso del SME la ampliación de la banda de fluctuación en agosto de 1993 (desde el $\pm 2.25\%$ al $\pm 15\%$) contribuyó en gran medida a restaurar la credibilidad del SME, poniendo fin a los ataques especulativos contra las monedas más débiles del sistema. Véase en Williamson (1993) un examen de los principales problemas asociados al funcionamiento correcto de un sistema de zonas objetivos.

complementar la intervención marginal infinitesimal en defensa de la banda. Por lo tanto, el comité monetario conjunto debería retener entre sus competencias la función de propiciar intervenciones intramarginales y, sobre todo, de promover modificaciones en los tipos de cambio de los países miembros si llega a la conclusión de que la paridad central es inconsistente con los fundamentos macroeconómicos. Este procedimiento permitiría aumentar la credibilidad de la política cambiaria y haría disminuir la posibilidad de ataques especulativos dirigidos a corregir el desvío del tipo de cambio con respecto a su nivel de equilibrio de largo plazo. A lo largo del tiempo el acuerdo podría complementarse con un sistema de transferencias que proveyese de mecanismos de compensación para lograr una más equitativa distribución de los costos de ajuste que entrañaría una devaluación selectiva.

iv) La amplitud relativamente grande de la banda de fluctuación y la orientación del acuerdo cambiario hacia la preservación a mediano plazo del tipo de cambio real de equilibrio, priva al tipo de cambio de su función de ancla nominal. Por lo tanto, para que el mecanismo de tipos de cambio sea consistente con el control de la inflación en el ámbito del Mercosur, sería necesario, ante todo, complementar el acuerdo cambiario con criterios de convergencia nominal (especialmente en materia fiscal) que aseguren el mantenimiento de la estabilidad de precios y la disciplina presupuestaria (limitando estrictamente las operaciones de préstamo por parte de los bancos centrales a los gobiernos y la monetización de los déficit públicos). Luego, habría que realizar urgentemente las reformas estructurales necesarias para flexibilizar los mercados (especialmente en el sector servicios y algunos subsectores del mercado de trabajo) y prevenir la reintroducción de mecanismos de indización en los contratos. Si los criterios de convergencia no se cumpliesen en un plazo razonable y las reformas estructurales no se abordasen con suficiente profundidad, los países podrían caer en la tentación de recurrir a políticas de desinflación competitiva, lo que supondría el abandono del acuerdo cooperativo.

v) Las mayores dificultades para el avance de la apertura comercial de los países en vías de desarrollo en el actual escenario de globalización financiera provienen de los riesgos asociados a la apertura financiera irrestricta. En cuanto a las posibilidades de lograr una coordinación macroeconómica efectiva, no cabe duda de que la convergencia en la ejecución y la orientación de las políticas se ha visto cada vez más dificultada por la globalización y la creciente sofisticación de los mercados financieros. Si bien la libertad de movimientos de los capitales internacionales contribu-

ye de manera decisiva a la correcta asignación de los recursos a nivel mundial, la inestabilidad potencial de los flujos de capitales puede introducir graves distorsiones en los sistemas financieros de los países en vías de desarrollo y producir una variabilidad excesiva en el tipo de cambio y en las magnitudes monetarias. Las restricciones moderadas a los movimientos de capitales pueden contribuir de forma efectiva a estabilizar el tipo de cambio en el interior de la banda.

Esto se debe a que los controles de capitales refuerzan el peso de las expectativas en la determinación del tipo de cambio, aumentando con ello la capacidad estabilizadora de la banda.³⁵ La experiencia reciente de varios países en desarrollo (como Colombia, Chile y Malasia) muestra que una apertura financiera sistemática pero gradual elimina riesgos innecesarios asociados a capitales especulativos cuya contribución al crecimiento económico resulta marginal.³⁶

VIII

Consideraciones finales

La utilización de anclas nominales demasiado rígidas se traduce en una inconsistencia que termina haciéndose fatalmente patente entre el objetivo de la política monetaria y la evolución de las variables macroeconómicas fundamentales. Por otra parte la sustitución recurrente de un ancla nominal por otra revela que cuando un gobierno adopta un ancla nominal cuya estabi-

lización se encomienda a la política monetaria, la defensa de esa variable nominal no constituye en realidad el principal objetivo de la política económica.³⁷ Sin embargo, en algunas ocasiones la permanencia de una regla monetaria deja de ser un ejemplo de la virtud del gobierno (de la consistencia temporal de las políticas) para convertirse en un ejemplo de persistencia en el error.³⁸ Tras los indudables logros alcanzados en materia de estabilidad de precios en el seno del Mercosur, y reconociendo los servicios prestados al anclaje de las expectativas por esquemas monetarios y cambiarios necesariamente rígidos en el momento de su aplicación, parece llegada la hora de plantear una transición hacia mecanismos de coordinación más flexibles que preserven los equilibrios macroeconómicos y que al mismo tiempo favorezcan el crecimiento sostenido en el conjunto del área.

El objetivo último del acuerdo cambiario descrito en la sección anterior es la articulación de un mecanismo de coordinación que posibilite el abandono gradual por parte de las economías del MERCOSUR del tipo de cambio como ancla nominal, con el propósito de evitar apreciaciones (depreciaciones) reales excesivas, no justificadas por las variables macroeconómicas fundamentales, que amenazan la consolidación de un

³⁵ En el marco de un modelo monetario simple de bandas de fluctuación es posible mostrar de manera muy sencilla el modo en que las restricciones a los movimientos de capitales contribuyen a reforzar la estabilización del tipo de cambio dentro de la banda. El tipo de cambio en cualquier momento del tiempo depende en ese caso de las variables fundamentales (sumarizadas por la variable x) y de la tasa de variación esperada del tipo de cambio. El tipo de cambio puede interpretarse como el valor presente descontado de las realizaciones futuras de las variables fundamentales. Con perfecta movilidad del capital obtenemos lo siguiente (utilizando la misma notación que en el apéndice):

$$s_t = \frac{1}{n} E_t \int_0^{\infty} x_{t+\tau} \cdot e^{-\frac{1}{n}(\tau-t)} d\tau$$

donde $x = m + v$; siendo $v = -m^* - h(y-y^*)$ la expresión de la velocidad del dinero relevante para esta economía. Diferenciando esta ecuación con respecto al tiempo (t) obtenemos la expresión que gobierna el comportamiento del tipo de cambio: $s = x + n \cdot E [ds/dt]$. Con imperfecta movilidad del capital la condición de arbitraje de intereses es: $\kappa(i - i^*) = E(ds/dt)$, donde $0 \leq \kappa \leq 1$ (sin movilidad del capital $\kappa = 0$; con perfecta movilidad del capital $\kappa = 1$). En este caso el tipo de cambio vendrá determinado por la ecuación $s = x + (n/\kappa) \cdot E [ds/dt]$.

³⁶ La aplicación de una legislación similar a la de Chile al conjunto del Mercosur obligaría a que la captación de financiamiento internacional (vía préstamos o emisiones de capital) contase con la autorización del banco central de cada país y se gravase con un impuesto del 4%. Además debería realizarse un depósito sin remuneración en el banco central por un importe del 30% del préstamo obtenido durante el plazo de un año. De manera alternativa este depósito podría sustituirse por el pago al banco central de intereses sobre el 30% del préstamo (calculados sumando un 4% al tipo *libor*) durante un año (aun cuando el plazo de financiación sea inferior).

³⁷ La literatura sobre crisis de balanza de pagos y ataques especulativos está basada en esta idea. Véase, por ejemplo, Flood y Mussa (1994).

³⁸ Como afirma Kindleberger (1988, pp. 201 y 207), en un magnífico ensayo, "la mayor parte de las reglas necesitan excepciones en las situaciones difíciles... una actuación de pasiva conformidad con el espíritu de las reglas es parte de la responsabilidad (económica); pero la capacidad de intervenir para aplicar y adaptar las reglas a las nuevas circunstancias es la otra parte y la más activa de dicha responsabilidad".

verdadero mercado interior de alcance regional. En la actualidad las principales dificultades para el ejercicio de una coordinación macroeconómica efectiva en el Mercosur las plantea Argentina, debido a los dos principales hechos estilizados que caracterizan el funcionamiento del mecanismo de cuasi caja de conversión: su incapacidad para actuar como prestamista de última instancia y el sesgo procíclico que imprime a la economía real.

En primer lugar, la capacidad de los bancos centrales para actuar como prestamistas de última instancia es vital para que la coordinación macroeconómica sobreviva a los avatares de una crisis financiera (sobre todo dada la relativa debilidad de los sistemas bancarios argentino y brasileño). Sin embargo, el funcionamiento correcto de una cuasi caja de conversión impide el ejercicio de esa función esencial de un banco central, ya que las desviaciones de la regla de convertibilidad se pagan con un rápido deterioro de la credibilidad. De hecho, en situaciones de crisis la cuasi caja de conversión tiende a convertirse en el deudor de última instancia del sistema.

En segundo lugar, la naturaleza esencialmente procíclica de este mecanismo, al tiempo que incrementa la demanda social de coordinación macroeconómica con el fin de facilitar una suavización del ciclo económico, le quita utilidad para erradicar las indeseables

aceleraciones y retrocesos intermitentes que han caracterizado tradicionalmente la evolución de las economías en desarrollo. Por otra parte, la transformación del sistema monetario en Argentina podría parecer inoportuna en un momento en que empieza a vislumbrarse un horizonte de clara recuperación económica (en el que "estamos mal pero vamos bien", parafraseando al presidente Carlos Menem), con abundancia renovada de inversiones extranjeras llamando a la puerta de las economías emergentes.³⁹ Sin embargo hay que tener en cuenta que es muy difícil prescindir del citado mecanismo en el entorno de incertidumbre que suele acompañar las fases recesivas, porque es entonces cuando la defensa del ancla nominal se convierte en la prioridad absoluta de la política.

En cuanto a la estrategia para abandonar este mecanismo en Argentina parece razonable apostar por una transición ordenada, que preserve durante algún tiempo ciertos elementos de la actual cuasi caja de conversión con el propósito de minimizar las repercusiones del cambio de régimen sobre los mercados financieros, pero que permita al banco central actuar como prestamista de última instancia y administrar el tipo de cambio en el marco del acuerdo cambiario. El precedente de Singapur (que también parece guiar la reciente evolución de Hong Kong) podría resultar de alguna utilidad a este respecto.⁴⁰

³⁹ La economía argentina alcanzó una tasa media de crecimiento real del 7.7% en el período 1991-1994, sufriendo a continuación una severa corrección deflacionaria que supuso un crecimiento negativo del producto de 4.4% en 1995 y un aumento espectacular de la tasa de desempleo (que llegó a triplicar su promedio histórico) a la que se está haciendo frente con niveles ínfimos de cobertura social. En 1996 se produjo una recuperación moderada (el PIB creció a tasas cercanas al 4%) que apenas tuvo consecuencias positivas para el desempleo. Al mismo tiempo, la tasa de ahorro se sitúa en Argentina en torno al 15% del PIB, por debajo del 18% de promedio en América Latina, y muy por debajo de las tasas alcanzadas en Chile (cercanas al 28%) o en los países del este de Asia (33%).

⁴⁰ Véase, por ejemplo, Osband y Villanueva (1993) y Schwartz (1993). La autoridad monetaria de Singapur, tras abandonar el régimen de tipos de cambio fijos, fue recobrando gradualmente las competencias esenciales de un banco central (capacidad para realizar operaciones de mercado abierto, de esterilizar las reservas, etc.), al tiempo que ha continuado respaldando el 100% de la base monetaria con reservas externas.

Apéndice

Las ventajas relativas de la coordinación macroeconómica pueden considerarse de forma sintética a partir de un sencillo modelo de dos países. El modelo es logarítmico-lineal. Las ecuaciones correspondientes al país A observan una perfecta simetría con las del país B (que se refleja en la existencia de parámetros estructurales similares). Las siguientes ecuaciones describen la estructura de la economía:

$$m - p = h y - n i \quad [\text{A.1}]$$

$$y = \delta e - \sigma i + \mu \quad [\text{A.2}]$$

$$i = i^* \quad [\text{A.3}]$$

$$e = s + p^* - p \quad [\text{A.4}]$$

$$q = \alpha p + (1 - \alpha)(s + p^*) \quad [\text{A.5}]$$

$$p = p^* = p_0 > 0 \quad [\text{A.6}]$$

A continuación se definen las variables y parámetros del modelo (las variables del país B se distinguen mediante un asterisco y todas las variables, con la excepción de los tipos de interés, se representan como desviaciones porcentuales con respecto a sus niveles de equilibrio de largo plazo o, alternativamente, como tasas de variación):

m = acervo monetario

p = índice de precios de la producción interna

p_0 = perturbación de precios inicial

y = ingreso real

i = nivel del tipo de interés nominal

s = tipo de cambio nominal

e = tipo de cambio real

μ = perturbación fiscal

q = índice de precios al consumidor

h = elasticidad-ingreso de la demanda de dinero

n = semielasticidad de la demanda de dinero con respecto al tipo de interés

δ = elasticidad de la demanda de bienes con respecto al tipo de cambio real

σ = semielasticidad de la demanda de bienes con respecto al tipo de interés

α = peso de la producción interna en el índice de precios al consumidor.

La ecuación [A.1] representa el equilibrio en el mercado monetario. La ecuación [A.2] es la condición de equilibrio en el mercado de bienes y servicios. La ecuación [A.3] representa la condición de arbitraje de intereses, bajo el supuesto de expectativas estáticas. La ecuación [A.4] define el (logaritmo del) tipo de cambio real. La ecuación [A.5] muestra el cambio porcentual del índice de precios al consumidor en función de

las tasas de variación correspondientes del precio de los productos importados y del precio de la producción interna. La ecuación [A.6] introduce el supuesto de que la tasa de variación de los precios de los bienes fabricados en cada país está dada (y es, por razones de simetría, idéntica en ambos países).

Las ecuaciones estructurales [A.1] a [A.6] de ambos países pueden resolverse para proporcionar ecuaciones en forma reducida de $\{y, q\}$ en función de las dos variables de política $\{m, m^*\}$ y de la perturbación de precios simétrica y exógena (p_0). A través de una sencilla manipulación de términos obtenemos las siguientes expresiones:

$$y = am - bm^* - (a - b)p_0 \quad [\text{A.7}]$$

$$y^* = am^* - bm - (a - b)p_0 \quad [\text{A.8}]$$

$$s = (1/2\delta h)(m - m^*) \quad [\text{A.9}]$$

$$q = p_0 + \gamma(m - m^*) \quad [\text{A.10}]$$

$$q^* = p_0 - \gamma(m - m^*) \quad [\text{A.11}]$$

donde,

$$b = \frac{n}{2h(n + h\sigma)} > 0, \quad a = \frac{n + 2h\sigma}{2h(n + h\sigma)} > 0,$$

$$a - b = \frac{\sigma}{n + h\sigma} > 0, \quad \gamma = \frac{1 - \alpha}{2h\sigma} > 0$$

Cada gobierno intenta minimizar la desviación de la producción y de la inflación con respecto a los niveles deseados de equilibrio (normalizados a cero). La existencia de rigideces fiscales implica $\mu = 0$ en la ecuación [A.2], de modo que la política monetaria es el único instrumento de política. La función de pérdidas en el caso del país A es:

$$\pi = y^2 + \beta q^2 \quad [\text{A.12}]$$

donde el parámetro β refleja la importancia relativa que el gobierno concede a q .⁴¹

Consideremos en primer lugar el equilibrio no cooperativo de Cournot-Nash. La función de reacción en el caso del país A es,

⁴¹ La función de pérdidas se supone simétrica para aumentos y disminuciones de las variables $\{y, q\}$, de manera que cambios en cualquier dirección de estas variables causan desutilidad. Con el fin de simplificar la exposición, consideraremos que las funciones de pérdidas de ambos países son perfectamente simétricas (de modo que $\beta = \beta^*$) y estables a lo largo del tiempo.

$$m = Am^* + Bp_0 \quad [A.13]$$

$$A = \frac{ab + \beta\gamma^2}{a^2 + \beta\gamma^2} < 1, \text{ dado que } a > b,$$

donde,

$$B = \frac{A(a-b) - \beta\gamma}{a^2 + \beta\gamma^2} > 0, \text{ si } \frac{a(a-b)}{\gamma} > \beta.$$

De igual manera, por simetría, se obtiene la función de reacción del país B:

$$m^* = Am + Bp_0 \quad [A.14]$$

El equilibrio de Cournot-Nash se alcanza en el punto de intersección de las funciones de reacción y por lo tanto se verifica que,

$$m = m^* \quad [A.15]$$

Sustituyendo la expresión anterior en la función de reacción del país A (ecuación [A.13]) obtenemos la condición de equilibrio de Cournot-Nash en función de los parámetros estructurales del modelo y de p_0 :

$$m = m^* = \frac{a(a-b) - \beta\gamma}{a(a-b)} p_0 \quad [A.16]$$

Por otra parte, sustituyendo la ecuación [A.15] en las ecuaciones [A.7] a [A.11], y teniendo en cuenta la ecuación [A.16], llegamos a la conclusión de que, en la situación de equilibrio, se verifica que:

$$s = 0 \quad [A.17]$$

$$q = q^* = p_0 \quad [A.18]$$

$$y = y^* = (-\beta\gamma/a)p_0 < 0 \quad [A.19]$$

Por consiguiente, en respuesta a la perturbación de precios inicial (p_0) la política monetaria de ambos países resulta excesivamente contractiva, al aumentar los tipos de interés y reducir la producción por debajo del nivel deseado en cada país. Cabe señalar que el grado de contracción monetaria de este equilibrio no cooperativo depende del peso relativo de la inflación en la función de pérdidas. Si éste es relativamente elevado (de modo que $a(a-b)/\gamma < \beta$, y en consecuencia, $m = m^* < s = 0 < p_0$), la reducción de los niveles de producción será también mayor. Alternativamente, cuando $a(a-b)/\gamma > \beta$, se verifica que $p_0 > m = m^* > s = 0$.

En el equilibrio cooperativo el comité monetario conjunto resuelve el siguiente programa:

$$\text{Min. } (\pi + \pi^*) = (y^2 + \beta q^2) + (y^{*2} + \beta q^{*2}), \quad [A.20]$$

$$[m, m^*]$$

sujeto a:

$$m = m^*$$

$$q = q^* = p_0$$

$$y = y^* = (a-b)(m - p_0)$$

La solución que se alcanza es la siguiente:

$$m = m^* = p_0 \quad [A.21]$$

$$y = y^* = 0 \quad [A.22]$$

Bibliografía

- Bayoumi, T. y B. Eichengreen (1994): One money or many? Analyzing the prospects for monetary unification in various parts of the world, *Princeton Studies in International Finance*, N° 76, Princeton, Princeton University Press.
- Buiter, W. H. (1995): *Macroeconomic Policy During a Transition to Monetary Union*, Discussion Paper, N° 261, Londres, Center for Economic Performance.
- Buiter, W. H., G. Corsetti y P. Pesenti (1995): *A Center-Periphery Model of Monetary Coordination and Exchange Rate Crisis*. Discussion Paper N° 246, Londres, Center for Economic Performance.
- Connolly, M. B. (1995): The uses of a currency board: Argentina: April 1, 1991 to the present, *Note Economiche*, vol. 24, N° 3, Siena, Banca Monte dei Paschi di Siena.
- Cooper, R.N. (1976): Worldwide regional integration: is there an optimal size of the integrated area?, *Economic Policy in an Interdependent World. Essays in World Economics*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Crockett, A. (1989): The role of international institutions in surveillance and policy coordination, R. C. Bryant y otros (eds.), *Macroeconomic Policies in an Interdependent World*. Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Currie, D. (1993): International cooperation in monetary policy: Has it a future?, *The Economic Journal*, vol. 103, N° 416, Londres, *The Royal Economic Society*.
- Feldstein, M. (1992): The case against EMU, *The Economist*, vol. 323, N° 7763, Londres, 13 de junio.
- Ferrer, A. y R. Lavagna (1992): Mercosur y coordinación de políticas económicas, M. Bekerman (ed.), *Mercosur. La oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, Editorial Legasa.
- Flood, R. y M. Mussa (1994): Issues concerning nominal anchors for monetary policy, *NBER Working Paper*, N° 4850, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Inc. (NBER).
- Giovannini, A. (1988): How do fixed-exchange-rate regimes work: The evidence from the gold standard, Bretton Woods and the

- EMS, *NBER Working Paper*, N° 2766, Cambridge, Massachusetts, NBER.
- Hamada, K. (1976): A strategic analysis of monetary interdependence, *Journal of Political Economy*, vol. 84, N° 4, Chicago, University of Chicago Press, agosto.
- _____ (1979): Macroeconomic strategy and coordination under alternative exchange rates, R. Dornbusch y J. A. Frenkel (eds.), *International Economic Policy: Theory and Evidence*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Heyman D. (1992): Notes on very high inflation and stabilization, A. Vercelli y N. Dimitri (eds.), *Macroeconomics. A Survey of Research Strategies*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- Heymann, D. y F. Navajas (1992): *Coordinación de políticas macroeconómicas. Aspectos conceptuales vinculados con el Mercosur*, Documento de trabajo, N° 45, LC/BUE/L.127, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Judy, R. W. (1995): *Currency Boards: An Idea Whose Time has Come?*, Washington, D.C., Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE).
- Kenen, P.B. (1969): The theory of optimum currency areas: An eclectic view, R.A. Mundell y A.K. Swoboda (eds.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.
- Kindleberger, Ch.P. (1988): Economic Responsibility, Ch.P. Kindleberger (ed.), *The International Economic Order. Essays on Financial Crisis and International Public Goods*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Krugman, P. R. (1988): Target zones and exchange rate dynamics, *NBER Working Paper*, N° 2481, Cambridge, Massachusetts, NBER, enero.
- _____ (1990): Policy problems of a monetary union, P.De Grauwe y L. Papademos (eds.): *The European Monetary System in the 1990's*, Londres, Center for European Policy Studies/Banco de Grecia.
- McKibbin, W. J. y J. D. Sachs (1991): *Global Linkages. Macroeconomic Interdependence and Cooperation in the World Economy*, Washington, D.C. The Brookings Institution.
- McKinnon, R. I. (1963): Optimum currency areas. *The American Economic Review*, vol. 53, N° 4, Los Angeles, California, American Economic Association.
- Mundell, R. A. (1961): A theory of optimum currency areas. *The American Economic Review*, vol. 51, N° 4, Los Angeles, California, American Economic Association.
- Osband, K. y D. Villanueva (1993): *Independent Currency Authorities. An Analytic Primer*, IMF staff papers, vol. 40, N° 1, Washington, D.C., FMI.
- Oudiz, G. y J. Sachs (1986): International policy coordination in dynamic models, W. Buitier y R. Marston (eds.): *International Economic Policy Coordination*, Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press.
- Poole, W. (1970): Optimal choice of monetary policy instruments in a simple stochastic macro model, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, N° 2, Cambridge, Massachusetts, Harvard University, mayo.
- Quirk, P. J. (1996): *Exchange Rate Regimes as Inflation Anchors*, Washington, D.C., George Washington University, Institute of Brazilian Business and Public Management Issues.
- Rodríguez Prada, G. (1994): La programación económico-financiera en un sistema de CURRENCY BOARD, *Textos de economía*, vol. 5, N° 1, Florianópolis, Brasil, Universidade Federal de Santa Catarina.
- _____ (1995): La economía de los CURRENCY BOARDS: pasado y presente, *Economistas*, N° 63, Madrid, Colegio de Economistas de Madrid.
- _____ (1996): El tipo de cambio como ancla nominal, CURRENCY BOARDS y dolarización, G. Rodríguez Prada (ed.), *La macroeconomía de los mercados emergentes*, Alcalá de Henares, Ediciones de la Universidad de Alcalá.
- Sachs, J. y A. A. Zini (1996): Brazilian inflation and the Plano Real, *The World Economy*, vol. 19, N° 1, Oxford, Reino Unido.
- Schwartz, A. J. (1993): Currency boards: their past, present and possible future role, *Carnegie Rochester Papers on Public Policy*, vol. 39, Amsterdam, North-Holland Publishing Company.
- Williamson, J. (1993): Exchange rate management, *The Economic Journal*, vol. 103, N°416, Cambridge, Reino Unido, The Royal Economic Society.
- _____ (1995): *What Role for Currency Boards?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Williamson, J. y M. H. Miller (1987): Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy, *Policy Analysis in International Economics*, N° 22, Washington, D. C., IIE.
- Whitman, M. N. (1977): *Sustaining the International Economic System*, Essays in International Finance, N° 121, Princeton, Princeton University.
- Zarazaga, C. E. (1995): Can currency boards prevent devaluations and financial meltdowns? *The Southwest Economy*, N° 4, Dallas, Federal Reserve Bank of Dallas.

Políticas de promoción *de exportaciones* en Centroamérica

Larry Willmore

*Oficial de Asuntos Económicos,
División de Análisis
Microeconómico y Social,
Naciones Unidas, Nueva York*

Diez años atrás, los países miembros del Mercado Común Centroamericano (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) comenzaron a abandonar la política de “desarrollo hacia adentro” que habían aplicado durante decenios. Actualmente están estimulando las exportaciones no tradicionales mediante la reducción de las barreras arancelarias, la unificación del tipo de cambio y el acceso de los exportadores a los bienes intermedios y de capital a precios internacionales. Algunos gobiernos, además, han otorgado subsidios directos en la forma de créditos tributarios por los bienes que se exportan fuera de Centroamérica. El presente artículo pasa revista a esas políticas y analiza sus efectos en las exportaciones de cada uno de los cinco países centroamericanos, y examina en especial la posibilidad de que los subsidios que se otorgan por los productos que se despachan fuera del MCCA puedan inducir a los exportadores a dar preferencia a los mercados extrarregionales en vez de los regionales.

I

Introducción

Las economías centroamericanas son pequeñas en todo el sentido de la palabra. Sus exportaciones y sus importaciones no influyen en los precios internacionales, de modo que para todas ellas la política óptima es el libre comercio.¹ Aun así, los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), tanto individual como colectivamente, han aplicado políticas comerciales proteccionistas, en la mayoría de los casos gravando las importaciones con aranceles elevados. La protección arancelaria actúa como un verdadero impuesto inadvertido sobre las exportaciones, cuyo efecto se ha tratado de contrarrestar mediante la baja de aranceles y la aplicación de políticas que incluyen: el comercio preferencial, por medio del cual los países subsidian recíprocamente sus exportaciones; las zonas de maquila; los regímenes de admisión temporal; los subsidios directos a las exportaciones, y los controles cambiarios, que por lo general desalientan la exportación pero que en Centroamérica suelen utilizarse para subvencionar las exportaciones no tradicionales. Este artículo analiza brevemente cada una de tales políticas y sus efectos en las exportaciones no tradicionales. Cabe señ

lar que todas estas políticas son subóptimas (*second best*) y no serían necesarias si los países liberalizaran totalmente el comercio mediante la eliminación unilateral de toda la protección arancelaria y de las cuotas.

Hay que hacer hincapié en que el libre comercio no es sinónimo de *laissez-faire*. En efecto, adherir al libre comercio no impide que los gobiernos graven o subvencionen la producción o el consumo de determinados bienes. Sin embargo, en un sistema de libre comercio los impuestos y subsidios que afectan la producción de un bien determinado son iguales para el producto que se exporta y el que se vende en el mercado interno, y los que afectan el consumo son iguales ya sea que el producto se importe o que lo proporcione un productor local. Si los impuestos sobre artículos suntuarios como cosméticos, televisores y automóviles gravan únicamente a los importados, se estimula su producción local a un costo elevado para evitar el pago del impuesto; aunque se les disfrace como impuestos al consumo, la verdad es que constituyen gravámenes arancelarios sobre las importaciones.

II

Las políticas

1. La protección como impuesto a las exportaciones

No es raro que los gobiernos de los países que se especializan en producir y exportar un número reducido de productos quieran diversificar sus economías otor-

gando incentivos a la producción de un mayor número de bienes. La idea es que los incentivos sean transitorios, y que las 'industrias incipientes' se desarrollen y con el tiempo prosperen sin necesidad de privilegios especiales.

Por lo general, los economistas aconsejan a los gobiernos que subsidien abiertamente las actividades nuevas en vez de recurrir a la protección arancelaria.² Los recursos necesarios se pueden obtener mediante impuestos generales al consumo o a los ingresos, o mediante gravámenes sobre bienes cuyo consumo o pro-

[] Una versión anterior de este trabajo fue presentada en el Primer Foro de Promoción de las Exportaciones, realizado en Nicaragua el 12 de junio de 1996. El autor desea agradecer las útiles observaciones y sugerencias de Alexander Hoffmaister, Jean-Claude Milleron y del comentarista anónimo al que se le encomendó la lectura de este trabajo.

¹ El café y los bananos son quizá una excepción, pero Centroamérica no puede hacer subir los precios ni siquiera en el caso de estos productos, salvo que cuente con el apoyo de los productores de otras regiones del mundo.

² Véase, por ejemplo, en Caves y Jones (1973, pp. 254-260) la tesis de que para lograr una determinada diversificación de la producción es siempre mejor establecer un impuesto óptimo unido a un subsidio, en vez de un gravamen sobre las importaciones.

ducción deba desalentarse. Pero las autoridades económicas rara vez acogen este consejo y los gobiernos usualmente promueven las industrias valiéndose de la protección arancelaria y restringiendo las importaciones, en vez de otorgar subsidios en efectivo. A la postre, los consumidores subvencionan a los productores protegidos cuando pagan por los productos nacionales un precio más alto del que pagarían si importaran bienes de calidad similar libres de impuestos.

La protección arancelaria tal vez estimule el desarrollo de industrias nuevas, pero tiene el inconveniente de que actúa como un impuesto sobre las exportaciones, tanto tradicionales como no tradicionales.³ De hecho, los aranceles y otras restricciones a las importaciones se traducen en dos tipos diferentes de impuestos a las exportaciones. Primero, cuando se protege la producción de bienes intermedios, aumentan los costos de las industrias que los utilizan como insumos; por ejemplo, si se obliga a los modistos a pagar impuestos por las telas importadas o a adquirir telas caras y de mala calidad a las industrias textiles locales, por eficientes que sean les será muy difícil competir en los mercados de exportación. Segundo, y de manera más sutil, la protección arancelaria provoca una sobrevaloración del tipo de cambio y disminuye el poder de compra de la moneda local que los exportadores reciben por cada divisa que ganan.

A manera de ejemplo de esta segunda forma en que la protección puede actuar indirectamente como un impuesto a las exportaciones, supóngase que un país con tipo de cambio flexible elimine el arancel uniforme de 20% que grava las importaciones. Cabe preguntarse qué sucederá con el valor de las divisas. Indudablemente, como ahora las importaciones resultarán más baratas en moneda local, aumentará la demanda de divisas y habrá una consiguiente alza de su precio. En otras palabras, en términos reales la moneda local se depreciará y los exportadores recibirán más pesos por cada dólar de ingresos. La diferencia entre este tipo de cambio con libre comercio y el con protección arancelaria equivale a un impuesto a las exportaciones. Se trata de un impuesto difícil de describir y más aún de medir, pero que de hecho existe y efectivamente inhibe las exportaciones no tradicionales.

En los años sesenta, Centroamérica fortaleció sus políticas proteccionistas adoptando un arancel externo

común muy superior a cualquiera de los cinco aranceles nacionales que reemplazó.⁴ Como lo expresó la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA), "Centroamérica, al constituir el Mercado Común, enunció desde el principio una política de industrialización y desarrollo 'hacia adentro' y, como parte de ésta, se concibieron distintos instrumentos, de los cuales el más importante fue un arancel de clara orientación proteccionista..." (SIECA, 1974, p. 38).

Durante un tiempo, esta política consistente en fomentar las actividades nuevas mediante una alta protección arancelaria produjo una diversificación de las economías centroamericanas y se acompañó de un significativo crecimiento económico. En 1960-1977 los cinco países de la región registraron tasas de crecimiento anual medio superiores al 5%. Sin embargo, a contar de fines de los años setenta, el crecimiento disminuyó notoriamente en todos ellos. En El Salvador y Nicaragua tal vez era inevitable que la tasa de crecimiento fuera negativa, debido a la guerra civil, pero las otras tres economías también exhibieron falta de dinamismo (cuadro 1).

Una serie de sucesos externos, a saber, la segunda crisis originada por alzas de los precios del petróleo que se produjo en 1979-1980, el aumento de las tasas de interés y la caída de los precios de las exportaciones tradicionales, redujo enormemente la disponibilidad de divisas y tuvo efectos negativos en el ingreso real de la región.⁵ La reacción de las economías a este medio externo adverso dejó mucho que desear, por lo que algunos centroamericanos llegaron a la conclusión de que había que abandonar la antigua estrategia de 'desarrollo hacia adentro'. El primero en promover la idea de simplificar y reducir la estructura de protección fue Costa Rica, que en 1985 logró persuadir a los demás miembros del MCCA de que había que modificar radicalmente los aranceles externos. Al año siguiente tres gobiernos realizaron la reforma, pese a que ello significó abandonar transitoriamente el principio del arancel externo común. En 1987, Costa Rica anunció su meta de llegar unilateralmente a un arancel máximo de 40% a fines de 1990. En 1989, el nue-

³ La tesis de que los impuestos a las importaciones equivalen a gravar las exportaciones, demostrada por Lerner (1936) respecto del modelo de dos productos, fue ampliada a un mayor número de productos por Corden (1971, pp. 119-122).

⁴ El promedio no ponderado del arancel que gravaba los bienes de consumo no duraderos se elevó de 68% a 122%. Véanse mayores detalles y análisis en Willmore (1976).

⁵ Estas conmociones externas también señalaron el fin de la estabilidad de precios en la región. Véase un análisis del tema en Escaith y Schatan (1996).

CUADRO 1

Centroamérica: Crecimiento anual del producto interno bruto, 1960-1996
(Porcentajes)

	1960- 1977	1977- 1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Costa Rica	6.6	2.7	3.6	2.3	7.7	6.3	4.5	2.5	-0.9
El Salvador	5.4	-0.1	3.4	3.6	7.5	7.4	6.0	6.1	3.0
Guatemala	5.7	2.3	3.1	3.6	4.8	3.9	4.4	4.9	3.0
Honduras	5.5	3.4	0.1	3.3	5.6	6.1	-1.4	3.6	3.5
Nicaragua	5.9	-2.8	-0.1	-0.2	0.4	-0.4	3.3	4.5	5.5

Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DESIPA), sobre la base de las cuentas nacionales.

vo gobierno de El Salvador le ganó la delantera a Costa Rica en materia arancelaria cuando en septiembre redujo el arancel máximo a 50%, y luego a 35% en marzo siguiente.

El 17 de julio de 1991, en la Declaración de El Salvador, los cinco presidentes de Centroamérica se comprometieron a volver antes de 1995 a un arancel externo común, pero menos proteccionista, de un 20% como máximo y un 5% como mínimo. Como se desprende de los datos que figuran en el cuadro 2, este objetivo no pudo lograrse. A comienzos de 1995, sólo Costa Rica se había situado en el rango previsto. La situación cambió en marzo de ese año cuando, por razones fiscales, este país estableció una sobretasa de 8% sobre todas las importaciones y aumentó los derechos de importación a un rango de 13 a 28%. En abril de 1995, El Salvador, seguido de Guatemala en diciembre, redujo a un 1% los derechos aduaneros que gravaban los bienes de capital, con lo cual se acentuó aún más la disparidad de los aranceles externos. Durante todo este período, Nicaragua mantuvo esos derechos en un nivel bastante más alto que el aplicado en los otros cuatro países. Sin embargo, actualmente todos los

países de la región aplican barreras arancelarias inferiores a las de los años sesenta, setenta y ochenta, por lo que el impuesto implícito sobre las exportaciones también es más bajo. Todos han liberalizado el comercio más de lo exigido para incorporarse al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), hoy Organización Mundial de Comercio (OMC).

Las cuotas de importación, que provocan el alza de los precios internos de los productos involucrados, también actúan como un impuesto sobre las exportaciones. Los gobiernos centroamericanos casi siempre han optado por proteger a los productores de sus países mediante aranceles, en vez de imponer restricciones cuantitativas. Sin embargo, todos ellos han recurrido de vez en cuando al sistema de licencias de importación, más que nada por necesidad de racionar las divisas que se venden a un precio oficial artificialmente bajo. En los últimos años han evitado tanto los tipos de cambio artificiales como las licencias de importación.

2. Los acuerdos comerciales preferenciales como subsidio a las exportaciones

Cuando se gravan las importaciones, los productores pueden subir los precios y disminuir la calidad de los productos que venden en el mercado local, de modo que los aranceles pueden considerarse un impuesto al consumo otorgado al productor en forma de subsidio. Lo mismo cabe decir de acuerdos comerciales preferenciales tales como el MCCA, con la diferencia de que en este caso consumidor y productor no necesitan estar domiciliados en el mismo país: es posible que personas que residen en un país subsidien las exportaciones de otro. Dicho de otra manera, los productores del MCCA que exportan a un país asociado están exentos del pago del arancel externo, de modo que son subsidiados

CUADRO 2

Centroamérica: Derechos aduaneros y sobretasas a las importaciones, ad valorem, comienzos de 1992 y 1995
(Porcentajes)

	1992	1995
Costa Rica	5 - 46	5 - 20
El Salvador	5 - 30	5 - 30
Guatemala	5 - 30	6 - 21
Honduras	5 - 35	7 - 22
Nicaragua	5 - 60	10 - 40

Fuente: Willmore, 1992, cuadro 1; The Economist Intelligence Unit, Country Reports.

por los consumidores de ese país, que les pagan precios más altos que los internacionales.⁶

Esta forma de subsidio no se limita a las exportaciones al MCCA, sino que es inherente a cualquier tipo de acuerdo de comercio preferencial. Los tratados bilaterales que Costa Rica y otros países centroamericanos han suscrito con Panamá permiten que los consumidores centroamericanos subsidien las exportaciones panameñas a cambio de que Panamá subsidie las exportaciones centroamericanas. El hecho de que la firma costarricense Gallito exporte a Panamá un volumen apreciable de confites obedece a su acceso preferencial al mercado protegido de Panamá y no a que este productor costarricense sea competitivo en los mercados mundiales. Del mismo modo, el éxito de los maquiladores centroamericanos y del Caribe se debe en gran medida a que el mercado de vestuario de los Estados Unidos está protegido mediante cuotas por países.

3. Las zonas de maquila

Uno de los dos tipos de 'impuestos' con que la protección grava las exportaciones tradicionales es el mayor costo de los insumos intermedios. Los exportadores pueden evitarlo instalándose fuera del territorio aduanero de un país, en lugares conocidos como zonas francas o zonas de maquila. La propiedad y administración de estas zonas pueden ser privadas o públicas. En cualquiera de los dos casos, los exportadores alquilan una estructura física básica que proporciona la administración de la zona, y están exentos de impuestos sobre sus utilidades, sus importaciones y sus exportaciones. Y lo que es más importante, también evitan muchos de los costos burocráticos que lleva envuelto tratar con las autoridades aduaneras. A cambio de estos privilegios, los productores de las zonas francas se obligan a exportar la totalidad de su producción. En algunas oportunidades se les autoriza para 'exportar' al territorio aduanero, pero se parte de la base de que los bienes que se producen en una zona franca son foráneos, por lo que deben pagar todos los derechos aduaneros y los impuestos al consumo correspondientes.

Cabe señalar que en las zonas francas no hay un sesgo antiexportador. En todo caso, el sesgo sería favorable a las exportaciones puesto que los gobiernos restringen las ventas al mercado local mientras que no

imponen limitación alguna a los embarques destinados a los mercados externos. Con todo, las empresas que operan en las zonas francas no escapan al segundo 'impuesto' con que la protección grava las exportaciones, esto es, la apreciación cambiaria y, en consecuencia, a un mayor costo —comparado con el libre comercio— de la mano de obra y de bienes no transables como el transporte local, el espacio industrial, la electricidad, el agua y la eliminación de desechos.

En los últimos diez años, todos los países centroamericanos han promulgado leyes que regulan la creación de zonas francas. Muchas de estas leyes han modernizado legislación que data de los años setenta, al punto que actualmente ella es bastante similar en los cinco países. El Decreto N° 46-91, de Nicaragua, que entró en vigor el 22 de noviembre de 1991, es el cuerpo legal más reciente sobre la materia y reemplaza las leyes promulgadas en la época de Somoza. Algunos países imponen un límite de 8 a 10 años a la exención de los impuestos a las utilidades, pero la disposición pertinente rara vez se hace cumplir. Por lo demás, no podría hacerse cumplir porque las inversiones en actividades de maquila son extremadamente reversibles y en cuestión de semanas un empresario puede cerrar una planta y abrir otra en un lugar diferente sin incurrir en grandes gastos.

Uno de los aspectos que resta atractivo a las zonas francas para los posibles exportadores es el requisito de que las plantas se instalen en enclaves geográficos, cuya ubicación tal vez no sea óptima para la empresa. En esto Costa Rica ha dado muestras de gran flexibilidad, pues permite que los exportadores de la zona franca se trasladen a 'plantas satélites' allí donde la mano de obra es abundante, aunque el lugar esté físicamente distante de la zona franca. La Ley del régimen de zonas francas y recintos fiscales promulgada en El Salvador en 1990 va más lejos y dispone expresamente que las "empresas que exporten la totalidad de su producción...y que por razones técnicas no están ubicadas en zonas francas podrán solicitar a las autoridades competentes que su establecimiento sea declarado recinto fiscal..." (artículo 20). La ley otorga a los exportadores que operan a partir de recintos fiscales el mismo tratamiento que a los radicados en zonas francas (artículo 22).

4. Reintegro de los derechos de aduana (admisión temporal)

Los regímenes de admisión temporal tienen una ventaja sobre las zonas francas: permiten que plantas instaladas en cualquier punto del país realicen trabajos de

⁶ El razonamiento parte de la base de que los países pagan por los bienes que importan. Si se acumulan déficit sin pagar, como ha solido suceder en el MCCA, no queda en claro quién subsidia a quién.

montaje o maquila de insumos importados, para exportarlos posteriormente libres de impuestos aduaneros. Esto permite que los posibles exportadores aprovechen la infraestructura existente y no necesiten realizar costosas inversiones nuevas. El sistema es similar al de 'recintos fiscales' de El Salvador, pero es más flexible porque permite que las empresas destinen su tiempo (o sus instalaciones) en parte al mercado interno y en parte al mercado de exportación.

La legislación de los cinco países contempla la exoneración de los derechos aduaneros que gravan la maquinaria y los bienes intermedios que se importen con el fin de producir para la exportación. Además, las empresas están exentas del pago de los impuestos a las utilidades⁷ sobre la proporción de su producción que sea exportada. Los exportadores también pueden pedir la devolución de los impuestos que hayan pagado, pero desde luego esto es más difícil de lograr que la exención. Por esta razón, las empresas que producen tanto para el mercado interno como para la exportación difícilmente podrán utilizar las existencias de que disponen para despachar pedidos de exportación de último minuto. El Salvador es el único de los cinco países que aminora este problema porque permite que las empresas reciban un reintegro general de 6% (originalmente un 8%) del valor fob de las exportaciones, en vez de eximir las del pago de los derechos de importación y de otros impuestos.⁸ El problema con la tasa de reintegro uniforme es que en el caso de algunos exportadores la devolución es superior al monto de los impuestos pagados, y en otros es inferior.

Gran parte de la industria maquiladora de Costa Rica y Guatemala opera con arreglo al régimen de admisión temporal. Las maquiladoras de los demás países dependen más bien de la legislación relativa a zonas francas.

⁷ En Nicaragua, la exoneración del impuesto sobre las utilidades de las exportaciones es sólo parcial, mientras que en los demás países es total.

⁸ La disposición relativa a la devolución en efectivo de lo pagado por concepto de impuestos entró en vigor en 1990 y favorece también a las exportaciones netas de las empresas que operan con arreglo al régimen de importación temporal. Entre 1986 y 1990, El Salvador otorgó Certificados de Descuento Tributario (CDT) a los exportadores de productos no tradicionales por una suma igual a 30% del valor de las exportaciones a países no pertenecientes al MCCA, pero en ningún caso superior a los impuestos pagados por los insumos utilizados para producir las exportaciones. Debido a la complejidad de estas normas, pocos exportadores del país pudieron hacer uso de los CDT.

5. Los subsidios directos a las exportaciones

Además de eximir a los exportadores del pago de los impuestos sobre las utilidades y sobre los insumos, los gobiernos suelen otorgarles subsidios directos. Estos rara vez favorecen a los que se dedican a simples labores de montaje o a exportar desde zonas francas. Por lo general se les exige un mínimo de valor agregado de origen nacional.

Los subsidios a las exportaciones no son adecuados como mecanismos para corregir la sobrevaloración del tipo de cambio a que da lugar la protección, porque elevan el precio de las exportaciones expresado en moneda local, pero no el de los insumos importados que se utilizan en el proceso de producción. Por lo tanto, inclinan las exportaciones hacia productos que tienen un elevado contenido de importaciones. Además, inducen a sobrefacturar las exportaciones, tanto para cumplir con el requisito del valor agregado mínimo de origen nacional como para elevar el monto del subsidio.

Cuatro de los cinco gobiernos centroamericanos han subsidiado las exportaciones no tradicionales más allá de lo que habría correspondido por concepto de devolución de impuestos;⁹ sólo dos, Costa Rica y Nicaragua, siguen haciéndolo en la actualidad, y sus programas al respecto están llegando a su fin. En cada uno de estos casos, los subsidios se han otorgado en forma de certificados de crédito tributario, que los exportadores pueden utilizar para pagar los impuestos o venderlos a terceros con el mismo fin.

El país centroamericano que tiene más experiencia en materia de subsidios directos es Costa Rica. El gobierno comenzó a emitir los llamados certificados de abonos tributarios (CAT) en 1972, pero no los utilizó mucho hasta 1984, año en que empezó a incluirlos en los contratos de exportación a diez años suscritos con empresas calificadas. Al comienzo, los exportadores no tradicionales recibieron los CAT a razón de un 15% del valor fob de sus ventas a los Estados Unidos y de un 20% en el caso de las ventas a otros mercados extrarregionales. Los CAT se emiten en moneda local, a su vencimiento (originalmente 12 meses y 18 meses desde 1991) cualquiera puede utilizarlos para pagar los impuestos y se transan libremente en el mercado. La tasa real del subsidio es inferior al 15 o 20%, puesto que el valor descontado de los CAT es menor que su

⁹ La excepción es El Salvador, que otorgó créditos tributarios entre 1986 y 1990, pero sólo por el monto de los impuestos pagados por los insumos utilizados para fabricar los productos exportados.

valor nominal. Hacia 1992, casi todas las exportaciones no tradicionales de Costa Rica los obtenían.¹⁰

Para poder recibir certificados de abonos tributarios, las exportaciones deben incorporar un mínimo de 35% de valor agregado de origen nacional. Sin embargo, de acuerdo con la información disponible, tres de los ocho principales exportadores de Costa Rica los obtuvieron sin haber cumplido con ese requisito (Clark, 1995, p. 198). A partir de 1990, en los nuevos contratos de exportación se redujo la tasa del subsidio, que además disminuía con el tiempo y aumentaba junto con el valor agregado de origen nacional. Desde diciembre de 1992, los contratos de exportación nuevos dejaron de contemplar la entrega de CAT y hacia el año 2000, Costa Rica habrá puesto fin a su experiencia con esta clase de instrumento.

En los años ochenta, y por un breve período, Guatemala y Honduras otorgaron créditos tributarios a los exportadores de productos no tradicionales. El primero de estos países favoreció con ellos a determinados exportadores, a una tasa uniforme de 10%; el segundo lo hizo a tasas que fluctuaron entre 5 y 15%, según la proporción de valor agregado de origen nacional. Sin embargo, en ambos casos el crédito tributario compensó sólo en parte la amplia y creciente sobrevaloración del tipo de cambio oficial (distinto del valor de equilibrio del mercado), por lo que no estimuló gran cosa las exportaciones. Ambos países dejaron de otorgar créditos tributarios luego de una importante devaluación del tipo de cambio oficial. En Guatemala esto ocurrió en 1986 (año en que el quetzal se devaluó de 1.00 a 2.50 por dólar) y en Honduras en 1990 (cuando el valor de la lempira bajó de 2.00 a 4.20 por dólar). La magnitud de estas devaluaciones compensó con creces a los exportadores por la pérdida del crédito tributario.

En 1992, Nicaragua siguió el ejemplo de Costa Rica y otorgó Certificados de Beneficio Tributario (CBT) por valor de 15% a los exportadores que cumplan con determinados requisitos. Al igual que en Costa Rica, para tener derecho a ellos los productos debían contener un mínimo de 35% de valor agregado de origen nacional. Pero, a diferencia de Costa Rica,

en 1995 la tasa del subsidio otorgado por Nicaragua a los exportadores se redujo a 10% y en 1997 bajará a 5%, para finalmente desaparecer en 1998 (en casos excepcionales, el año 2000).

En suma, actualmente sólo Costa Rica y Nicaragua otorgan subsidios directos a las exportaciones. Ambos los están eliminando gradualmente y habrán terminado de hacerlo antes del 2000. Hasta ahora, poco se ha hablado de mecanismos que podrían reemplazarlos.

6. Los controles de cambios

Cuando los bancos centrales mantienen el tipo de cambio en un nivel artificialmente bajo y obligan a las empresas a cambiar en moneda local a ese valor los ingresos que perciben de sus exportaciones, de hecho gravan las exportaciones. Si se obliga a las empresas que operan en las zonas francas a adquirir moneda local al cambio oficial para pagar los salarios y subvenir otros gastos, ni siquiera ellas pueden evitar este 'impuesto'. Cuando el tipo de cambio paralelo se aparta del tipo de cambio oficial, aumenta el control que ejercen los bancos centrales y se tarda en obtener autorización para adquirir divisas con las cuales comprar los insumos necesarios, se hace cada vez más difícil producir para la exportación. A menos que los productos tengan acceso a divisas, la exoneración del pago de los derechos aduaneros que gravan los insumos no incentiva las exportaciones.

Los controles de cambios pueden resultar en un subsidio a las exportaciones no tradicionales, pero es un subsidio costoso y no muy eficaz. Cuando se permite que los exportadores conserven los ingresos que perciben por sus exportaciones (o parte de ellos) y, al mismo tiempo, que paguen los productos que importan al tipo de cambio oficial, el impuesto a las exportaciones puede convertirse en un subsidio a éstas. Si la diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el oficial es grande, el subsidio puede llegar a ser muy importante. Supongamos, por ejemplo, que el tipo de cambio oficial es de 2 pesos por dólar y el de mercado de 4 pesos por dólar, y que las exportaciones tienen un contenido de importaciones (libres de impuestos) de 60%. Si el exportador tiene que vender los dólares que reciba a razón de 2 pesos por dólar, ello equivale a gravar el valor agregado con un impuesto de 50%.¹¹ Si se le permite vender dólares a 4 pesos y comprarlos a 2 para pagar los insumos importados, el

¹⁰ La principal excepción eran algunas flores, que estaban gravadas por impuestos de contrapartida en los Estados Unidos. En 1992, el valor de las exportaciones subsidiadas por los CAT ascendió a 610 millones de dólares (Clark, 1995, p. 196). De acuerdo con lo que se señala más adelante en el cuadro 3, ese año las exportaciones no tradicionales de Costa Rica a países no pertenecientes al MCCA ascendieron a 763 millones de dólares, de los cuales 65 millones correspondieron a exportaciones a Panamá, que no reúnen los requisitos para obtener esos certificados, de manera que en 1992 los CAT se emitieron por una cifra cercana al 90% de las exportaciones no tradicionales a mercados extrarregionales.

¹¹ De cada 100 dólares de exportaciones, 40 corresponden a exportaciones netas. Al tipo de cambio oficial, esto equivale a 80 pesos, es decir, la mitad de la suma que podría comprarse al tipo de cambio paralelo.

impuesto de 50% se transforma en un subsidio de 75%.¹² El subsidio no es muy eficaz por dos razones. Primero, lo más probable es que el empresario piense que esta situación será transitoria y, en consecuencia, no haga inversiones para aumentar sus exportaciones. Segundo, para comprar divisas al reducido precio de 2 pesos por dólar seguramente habrá que incurrir en demoras y gastos de tipo burocrático.

Aparte de eliminar toda clase de controles, una de las maneras de evitar que los controles de cambio se conviertan en un impuesto inadvertido sobre las exportaciones no tradicionales es permitir que los exportadores conserven las divisas que perciben y que com-

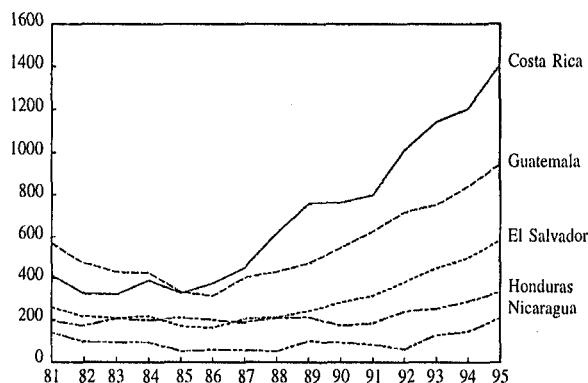
preen moneda local en el mercado paralelo. Actualmente, es el sistema que aplican los cinco países, pero en el pasado no siempre fue así. Más de una vez, todos los bancos centrales de la región han establecido controles cambiarios en virtud de los cuales han existido tipos de cambio múltiples. No corresponde examinar aquí esta trayectoria y sus efectos en las exportaciones, lo que además quizá esté al margen de las posibilidades del autor. Baste con señalar que el temor a una reversión de la política, al regreso a los controles de cambios del pasado, disminuye la eficacia de los incentivos que se otorgan a las exportaciones en el presente.

III

Los resultados

Los efectos de las medidas de fomento de las exportaciones aplicadas en los países centroamericanos figuran en los gráficos 1, 2 y 3, que muestran el valor de las exportaciones no tradicionales, excluida la maquila, correspondientes a cada uno de estos países. Todos los datos se expresan en dólares corrientes y no se ha intentado hacer ajustes por concepto de inflación. Los datos completos, incluidos los de las exportaciones tradicionales se muestran en el cuadro 3. En los gráfi-

GRAFICO 1
Centroamérica: Exportaciones no tradicionales^a
(Millones de dólares)



^a Excluye la maquila

¹² Por cada 100 dólares exportados, las exportaciones netas siguen siendo 40 dólares, pero los ingresos netos que percibe el exportador son iguales a $400 - 120 = 280$ pesos y $280/160 = 1.75$.

GRAFICO 2
Centroamérica: Exportaciones al Mercado Común Centroamericano
(Millones de dólares)

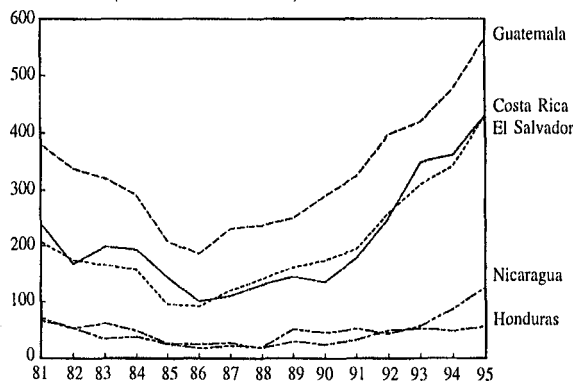
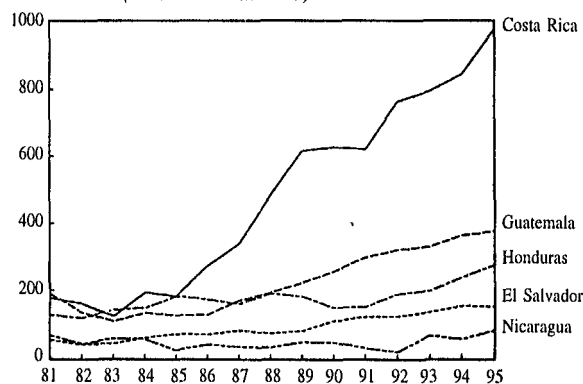


GRAFICO 3
Centroamérica: Exportaciones no tradicionales^a al resto del mundo
(Millones de dólares)



^a Excluye la maquila

CUADRO 3

Centroamérica: Exportaciones tradicionales y no tradicionales, 1981-1995^a
(Millones de dólares)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Costa Rica</i>															
Total exportaciones	1 002.6	869.0	852.5	997.5	939.1	1 084.9	1 106.7	1 245.7	414.6	1 448.2	1 597.7	1 851.1	2 094.7	2 258.5	2 624.1
Tradicionales	587.4	40.7	530.3	608.7	611.1	711.4	657.8	630.7	654.4	684.5	797.5	839.4	951.7	1 054.2	1 221.7
No tradicionales:															
Al MCCA	238.0	167.2	198.2	193.0	143.5	100.5	109.8	129.9	144.1	134.6	177.8	248.4	348.3	360.7	427.6
Al resto del mundo	177.2	161.1	124.0	195.8	184.5	273.0	339.1	485.1	616.1	629.1	622.4	763.3	794.8	843.6	974.8
<i>El Salvador</i>															
Total exportaciones	798.0	699.6	757.9	725.9	695.1	754.9	590.9	608.8	497.8	581.5	588.0	597.5	742.0	818.9	1 004.6
Tradicionales	538.0	484.4	549.0	507.9	527.5	594.3	388.4	395.9	256.1	298.3	272.1	217.2	295.9	324.1	425.6
No tradicionales:															
Al MCCA	206.5	174.2	164.9	157.2	95.7	91.0	119.6	139.8	160.6	173.0	193.7	257.3	309.2	340.4	426.6
Al resto del mundo	53.5	41.0	44.0	60.8	71.9	69.6	82.9	73.1	81.1	110.2	122.2	123.0	136.9	154.5	152.4
<i>Guatemala</i>															
Total exportaciones	1 291.4	1 170.4	1 091.7	1 132.2	1 059.7	1 043.8	977.9	1 073.4	1 126.1	1 211.5	1 230.0	1 283.6	1 363.2	1 550.2	1 988.8
Tradicionales	721.8	697.9	661.9	706.6	725.3	730.7	575.7	642.5	653.6	666.0	606.3	566.9	613.7	710.7	1 046.0
No tradicionales:															
Al MCCA	378.9	337.3	320.9	291.4	207.8	185.3	230.6	236.4	248.9	288.2	324.0	395.4	417.8	475.0	565.4
Al resto del mundo	190.7	135.2	108.9	134.2	126.6	127.8	171.6	194.5	223.6	257.3	299.7	321.3	331.7	364.5	377.4
<i>Honduras</i>															
Total exportaciones	753.6	676.5	698.7	737.1	789.6	891.3	844.3	893.0	868.4	831.0	792.4	801.3	808.0	872.8	1 092.0
Tradicionales	560.1	506.1	494.0	540.6	580.1	693.6	658.2	685.2	657.0	659.0	608.4	563.1	556.1	585.7	760.9
No tradicionales:															
Al MCCA	65.9	51.9	61.3	47.7	25.5	23.4	25.9	15.7	28.9	22.9	32.0	48.2	51.4	47.2	55.0
Al resto del mundo	127.6	118.5	143.4	148.8	184.0	174.3	160.2	192.1	182.5	149.1	152.0	190.0	200.5	239.9	276.1
<i>Nicaragua</i>															
Total exportaciones	513.8	408.6	451.9	412.4	305.1	257.2	295.0	235.7	310.7	330.6	272.4	223.1	267.0	351.2	497.3
Tradicionales	375.6	313.3	360.1	318.6	256.1	200.8	239.9	185.6	211.9	239.6	190.8	162.5	142.6	208.6	291.9
No tradicionales:															
Al MCCA	70.8	52.1	33.5	37.0	24.2	15.5	20.5	17.9	50.6	43.7	51.2	41.7	56.8	86.6	123.3
Al resto del mundo	67.4	43.2	58.3	56.8	24.8	40.9	34.6	32.2	48.2	47.3	30.4	18.9	67.6	56.0	82.1

Fuente: Consejo Monetario Centroamericano.

^a No comprende las exportaciones de maquila. Las exportaciones tradicionales incluyen café, azúcar y carne respecto de los cinco países, más bananos, productos de mar y cacao en Costa Rica; algodón y productos de mar en El Salvador; bananos, algodón, cardamomo y petróleo en Guatemala; bananos, algodón, productos de mar y madera en Honduras; bananos, algodón y productos de mar en Nicaragua.

cos 2 y 3, así como en el cuadro 3, se distingue entre las exportaciones destinadas al MCCA y las que van al resto del mundo. Esto se hace por dos razones. Primero, sólo las exportaciones extrarregionales se benefician de la exención de impuestos y de subsidios directos, ya que los mecanismos que ordinariamente se consideran como incentivos para promover las exportaciones no tradicionales no se aplican a las exportaciones a países miembros del MCCA. Segundo, el valor de las exportaciones al MCCA se expresa en precios centroamericanos protegidos, mientras que el valor de las exportaciones al resto del mundo corresponde en su mayor parte a los precios internacionales. En otras palabras, el valor de las exportaciones a los países del MCCA incluye un subsidio implícito pagado por el importador, mientras que el valor de la mayoría de las exportaciones al resto del mundo no lo incluye.

De los cinco países centroamericanos, el que ha tenido el desempeño exportador más notable es Costa Rica. En efecto, el valor de sus exportaciones no tradicionales se elevó de 328 millones de dólares en 1985 a 1 403 millones en 1995, con lo que sobrepasó a Guatemala como principal exportador centroamericano. Casi todo el incremento corresponde a exportaciones fuera del MCCA (incluso al país vecino de Panamá), puesto que en el mismo período las exportaciones a los demás miembros del MCCA aumentaron menos de 300 millones de dólares. Este resultado no es sorprendente, ya que sólo en Costa Rica se otorgaron subsidios directos (los CAT) a las exportaciones fuera de la región. Cabe preguntarse si la forma en que reaccionaron las exportaciones compensó el costo de los subsidios. El Gobierno de Costa Rica llegó a la conclusión de que no, razón por la cual está eliminando gradualmente el programa.

En Costa Rica, la discusión se ha centrado en el elevado costo fiscal del programa de subsidios, que en 1989 ascendió a un 1.2% del PIB.¹³ En cambio, no parece haber preocupación por el costo económico que tienen para los consumidores las importaciones desde

los países miembros del MCCA que, recíprocamente, subsidian las exportaciones de Costa Rica a dicha agrupación regional.

¿Cómo reaccionaron los exportadores de Costa Rica a los subsidios en CAT? Para responder a esta pregunta hay que estimar lo que habría sido el volumen de las exportaciones de no haber sido por los subsidios. Hoffmaister (1992), en el único estudio de esta naturaleza disponible sobre Costa Rica, utilizó las estadísticas trimestrales correspondientes al período 1970-1989 para estimar el siguiente modelo de regresión:

$$\text{volumen de las exportaciones} = \text{función de} \\ \{\text{subsidios en CAT, precios relativos, tipo} \\ \text{de cambio nominal, PIB real}\}.$$

En este modelo la variable dependiente es el volumen de todas las exportaciones de productos no tradicionales, incluidas la maquila y las exportaciones intrarregionales, dos categorías que en ningún momento reunieron los requisitos para que se les otorgaran subsidios en forma de CATs.¹⁴ Los precios relativos se definen como "el precio mundial relativo de las exportaciones en función del precio interno", y el tipo de cambio nominal como el precio de las divisas. El producto interno bruto real se refiere a Costa Rica, de manera que el modelo es uno de oferta más que de demanda de exportaciones.¹⁵

Tras estimar el modelo y examinar su desempeño como instrumento de pronóstico, Hoffmaister procedió a simular las exportaciones realizadas a partir de 1984, para lo cual fijó en cero los subsidios en CAT en el período 1984-1989 (hasta 1984 prácticamente no se otorgaron subsidios). A continuación, comparó las exportaciones reales con las exportaciones simuladas en ese mismo período y encontró que en esos seis años las primeras sólo superaron a las segundas en 10% (esto es, en 277 millones de dólares). En el mismo período se otorgaron subsidios en CAT por valor de 205

¹³ Los costarricenses también se han quejado de la corrupción (sobrefacturación de las exportaciones) y de que un número reducido de exportadores ha acaparado los beneficios. En los 18 meses transcurridos entre julio de 1988 y diciembre de 1989, un 10% de los CAT favoreció a una sola empresa (PINDECO, filial productora de piña de la Del Monte) y las 26 empresas más grandes, incluida la PINDECO, absorbieron un 51% de los CAT (Clark, 1995, p. 198). Sin embargo, en ese período se otorgaron CAT por la casi totalidad de las exportaciones no tradicionales, por lo que seguramente la concentración de los beneficios corresponde a economías de escala de las exportaciones y no a que se haya discriminado contra los exportadores pequeños.

¹⁴ El volumen de las exportaciones se calculó dividiendo el valor de las exportaciones por el índice de precios de las exportaciones no tradicionales. La maquila constituyó una proporción pequeña aunque creciente de las exportaciones no tradicionales, y en 1989 representó un 9.5% de éstas (Hoffmaister, 1992, p. 154, nota 19).

¹⁵ De todas formas, en el caso de las economías pequeñas, el PIB de los mercados de destino no debería ser un factor determinante de las corrientes de exportaciones. Webb y Fackler (1993) comprobaron que, en el período comprendido entre 1955 y 1980, esto era efectivo respecto de las exportaciones de Costa Rica al resto del MCCA, a los países industrializados del norte y a los países en desarrollo del sur.

millones de dólares, de modo que en promedio cada dólar de subsidio sólo habría aumentado las exportaciones en 1.35 dólares. En 1988 y 1989 el contenido de importaciones de las exportaciones no tradicionales costarricenses fue estimado en 60%, lo que significa que cada dólar de subsidio aumentó las importaciones en 81 centavos de dólar y las exportaciones netas en sólo 54 centavos: esto indica un pasmoso derroche del dinero de los contribuyentes. Las exportaciones respondieron en forma igualmente poco dinámica a las otras dos variables de los precios (los precios relativos y el tipo de cambio nominal).¹⁶

En suma, el modelo de Hoffmaister no atribuye mucho del notable desempeño de las exportaciones de Costa Rica al hecho de que los subsidios en CAT, los precios relativos o el tipo de cambio hayan sido favorables. En cambio, el coeficiente que corresponde a la variable de escala (PIB real) es muy elevado, ya que por cada punto porcentual de incremento del producto real, el volumen de las exportaciones aumenta más de 2%. En este modelo, la razón entre las exportaciones y el PIB se eleva rápidamente a través del tiempo, independientemente de lo que suceda con los precios. La tendencia se mantiene en el período de simulación, en que se fija una tasa de subsidio igual a cero. El supuesto implícito es que la tasa de crecimiento de las exportaciones habría duplicado con creces la de crecimiento del PIB, aun sin los certificados de abonos tributarios.

Estas conclusiones podrían interpretarse como prueba de que los incentivos de precios no influyen mucho en las decisiones de los empresarios centroamericanos, pero esta conclusión es prematura, por dos razones. Ante todo, el modelo de Hoffmaister pasa por alto dos variables importantes, a saber, el tipo de cambio paralelo y el acceso de los exportadores al mercado paralelo, y es bien sabido que un error de esta naturaleza en las especificaciones produce un sesgo en las estimaciones de los coeficientes de todas las variables consideradas.¹⁷ Segundo, no se dispone de estadísticas trimestrales de las exportaciones por países de desti-

no, por lo que Hoffmaister debió basar su modelo en las exportaciones totales. Lo más probable es que la introducción de subsidios a las exportaciones fuera de la región estimule a los productores a enviar sus productos a mercados distantes y no a Centroamérica y Panamá.¹⁸ La reducción de los aranceles que se aplican en el MCCA, e incluso la posibilidad de que ellos bajen, puede tener el mismo efecto, esto es, hacer que los mercados extrarregionales resulten más atractivos que los de la región. Es posible que la falta de dinamismo de la reacción a los subsidios, que comprobó Hoffmaister en el caso de las exportaciones totales, oculte una marcada reacción positiva cuando se trata de exportaciones extrarregionales y una negativa si ellas son intrarregionales.

En cuanto a las exportaciones de Costa Rica, se dispone de estadísticas anuales pormenorizadas, pero el reducido número de observaciones impide estimar un modelo econométrico mediante las técnicas de cointegración que se utilizan rutinariamente para las estimaciones derivadas de observaciones de series de tiempo. Además, hay otro problema y es que las estadísticas relativas a las exportaciones no tradicionales se expresan en dólares de valor nominal. Lo ideal sería deflactarlas por un índice de precios, pero el problema es determinar cuál. Cabe preguntarse si es adecuado utilizar un solo índice tanto para el comercio intrarregional como para el extrarregional. A fin de evitar estas dificultades, he dividido el valor de las exportaciones por el PIB nominal, convertido a dólares de los Estados Unidos al tipo de cambio de mercado. Este método también plantea problemas, pero como primera aproximación se presta para estudiar los efectos de los subsidios a las exportaciones costarricenses.

El gráfico 4 muestra las exportaciones no tradi-

¹⁶ El cálculo de la elasticidad (variación porcentual del volumen de exportaciones que va unida a la variación de un punto porcentual en el precio de las exportaciones) fue de 0.18 en el caso de los subsidios en certificados de abonos tributarios, de 0.23 en el de los precios relativos y de 0.13 en el del tipo de cambio nominal. No se pudo rechazar la hipótesis nula de que las tres elasticidades son iguales. En cambio, el coeficiente de la variable de escala (PIB real) fue de 2.31 (véase Hoffmaister, 1992, pp. 155-156). Es extremadamente inusual que el Fondo Monetario Internacional publique estudios que contengan esta clase de conclusiones, esto es, ¡que los precios influyen poco en la oferta de exportaciones!

¹⁷ El tipo de cambio nominal incluido por Hoffmaister en su modelo es fijado por el Banco Central de Costa Rica y rara vez es un

valor de equilibrio del mercado. El exceso de demanda de divisas se refleja en un sobreprecio de ellas en transacciones en el mercado paralelo. Este sobreprecio tiende a ser mayor precisamente cuando la combinación de subsidios, precios relativos y tipo de cambio nominal es menos favorable a las exportaciones, esto es, cuando es inminente que se produzca una devaluación importante. Si se permite que los empresarios cambien la totalidad o parte de sus entradas en divisas en el mercado paralelo, como a menudo sucede en Costa Rica, las exportaciones pueden prosperar incluso cuando las señales de los precios parezcan ser negativas.

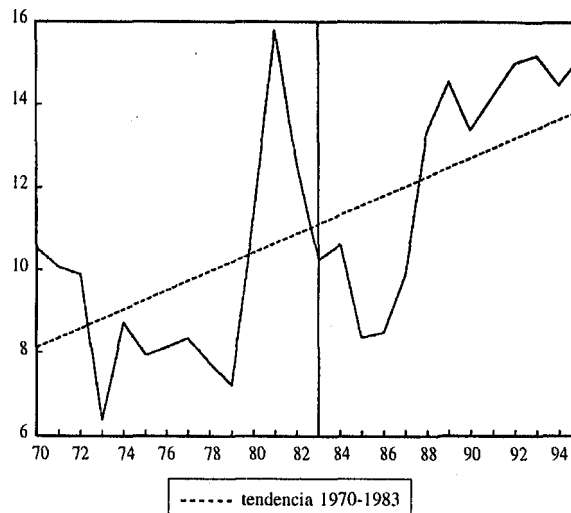
¹⁸ Para un intento de medir este cambio de orientación del MCCA hacia los mercados extrarregionales inducido por los subsidios en Nicaragua, véase Tello (1996). Willmore (1989, p. 60) describe la creciente semejanza que se observa en las exportaciones intrarregionales y extrarregionales de manufacturas del MCCA en los años setenta y ochenta, la que facilita los cambios de destino de las exportaciones no tradicionales.

cionales de Costa Rica (excluida la actividad maquiladora) como porcentaje del PIB, en el período comprendido entre 1970 y 1995. En 1984 se introdujeron los contratos de exportación, acompañados de subsidios en certificados de abonos tributarios de modo que el período hasta 1983 se puede utilizar para medir la tendencia del coeficiente de las exportaciones en esa fecha.¹⁹ Esta tendencia lineal es una ecuación de pronóstico muy elemental y su pendiente es sensible a la inclusión o exclusión de los dos primeros años (1970 y 1971). Sin embargo, la proyección de la tendencia del período 1970-1983 al período 1984-1995 sirve para ilustrar el modelo más complejo de Hoffmaister, ya que los coeficientes de cada una de sus variables de precios son bastante bajos.²⁰ Nótese que, en promedio, la razón de las exportaciones reales del período posterior a 1984 difiere muy poco de la tendencia proyectada: hasta 1987 las exportaciones reales fueron inferiores a la tendencia de las exportaciones y a partir de 1988 se situaron por encima de la tendencia. La proyección de las exportaciones, de manera muy similar a lo sucedido con las exportaciones reales, se elevó de 8% del PIB en 1970 a casi 14% en 1995. En general, de acuerdo con esta medida, en el período 1984-1995, y como reacción a los subsidios, las exportaciones sólo aumentaron 286 millones de dólares, es decir, menos de 3.5% de las exportaciones reales. Naturalmente, esto es en el supuesto de que la tendencia positiva de la razón entre las exportaciones y el PIB que se registró en el período 1970-1983 se hubiera mantenido aunque no hubiese existido el programa de certificados de abonos tributarios.

Cabe preguntarse hasta qué punto tal programa influyó en las exportaciones intrarregionales. Los datos pertinentes figuran en el gráfico 5. También en este caso se ajusta una tendencia lineal a las observaciones correspondientes al período 1970-1983, y se proyecta a los años posteriores.²¹ Las exportaciones intrarregionales disminuyen marcadamente, mientras que la tendencia proyectada resulta positiva. Por lo que respec-

GRAFICO 4

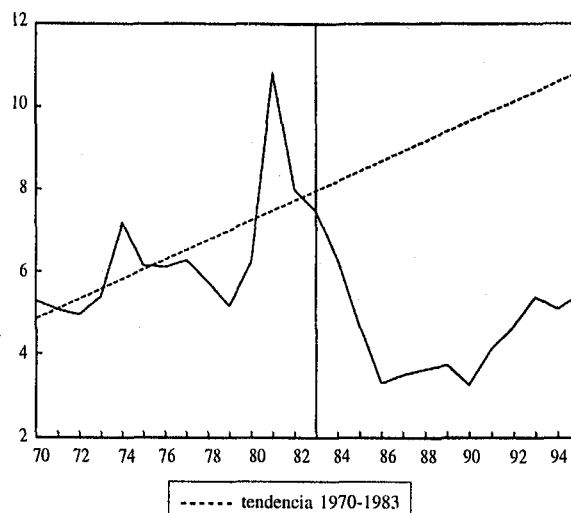
Costa Rica: Exportaciones no tradicionales^a
(Porcentaje del producto interno bruto)



^a Excluye la maquila.

GRAFICO 5

Costa Rica: Exportaciones a Centroamérica y Panamá
(Porcentaje del producto interno bruto)



¹⁹ La línea de tendencia del período 1970-1983 que figura en el gráfico 4 es $100 * \text{exportaciones}/\text{PIB} = 7.89 + 0.23 t$, $R^2 = 0.152$, $DW = 1.09$. La variable t (tiempo) tiene el valor de la unidad en 1970, y de ahí en adelante aumenta en uno todos los años.

²⁰ Más exactamente, la estimación de la oferta de exportaciones resultó ser un valor muy inelástico respecto del precio, con coeficientes de 0.13 a 0.23 (Hoffmaister, 1992, p. 155).

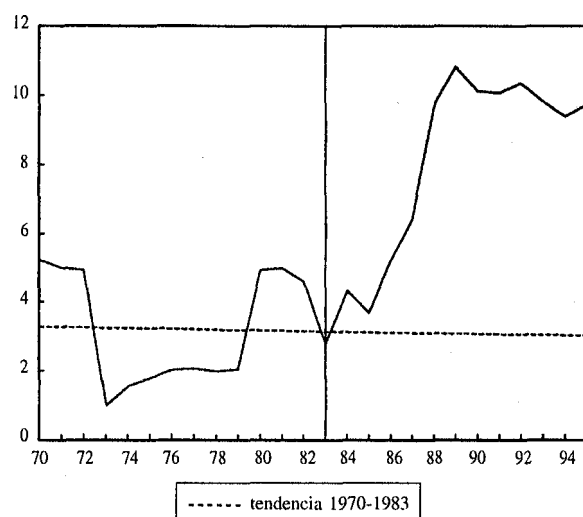
²¹ La línea de regresión que figura en el gráfico 5 es $100 * \text{exportaciones}/\text{PIB} = 4.61 + 0.24 t$, $R^2 = 0.408$, $DW = 1.83$.

ta al período 1984-1995 en su conjunto, las exportaciones reales sólo alcanzaron a 3 137.8 millones de dólares, lo que representa un déficit de 3 686.4 millones, puesto que de acuerdo con las proyecciones deberían haber llegado a 6 824.2 millones.

Como puede verse en el gráfico 6, en las exportaciones al resto del mundo el resultado es justo lo contrario: prácticamente no se proyecta una tendencia,

GRAFICO 6

Costa Rica: Exportaciones no tradicionales al resto del mundo^a
(Porcentaje del producto interno bruto)



^a Excluye la maquila.

pese a lo cual las exportaciones reales aumentan.²² La serie alcanza su punto máximo en 1989, cuando llega a 10.9%, y comienza a declinar en 1990, precisamente el año en que los subsidios en certificados de abonos tributarios se redujeron. Por lo que respecta al período 1984-1995 en su conjunto, las exportaciones extrarregionales reales superaron el valor proyectado en 3 992.7 millones de dólares. En cuanto al período 1984-1989 examinado por Hoffmaister, de acuerdo con esta medida las exportaciones extrarregionales respondieron por valor de 1 026 millones de dólares, esto es, 3.70 dólares por cada dólar de subsidio en certificados de abonos tributarios.

A juzgar por esta proyección elemental de las tendencias anteriores a 1984, parece que gran parte del incremento de las exportaciones extrarregionales de Costa Rica se contrarrestó con una disminución de los embarques a Centroamérica y Panamá, no aptos para recibir subsidios en tales certificados. Por otra parte (véase una vez más el gráfico 2), en el período 1984-1995 Costa Rica logró conservar su posición relativa en las exportaciones dentro del MCCA, de modo que los incentivos otorgados a las exportaciones extrarregionales tal vez no hayan influido gran cosa en las exportaciones intrarregionales.

Para realizar proyecciones *ex ante* razonablemente confiables de las exportaciones se necesitan modelos mejores, estimados a partir de datos desagregados. Por desgracia, la experiencia recogida de investigaciones anteriores es negativa: los resultados obtenidos por Hoffmaister tienen fallas porque no se distinguió entre las exportaciones aptas para recibir subsidios y aquellas que no reúnen los requisitos necesarios. Las técnicas econométricas de diseño avanzado no pueden suplir la inadecuada agregación de los datos subyacentes.

En su balanza de pagos los gobiernos centroamericanos generalmente han incluido la maquila en los servicios, aunque están empezando a incluirla en las exportaciones e importaciones de mercancías. Las cuentas nacionales no contemplan una partida separada para esta actividad, de modo que hay escasas estadísticas históricas sobre la industria maquiladora: por extraño que parezca, se sabe más sobre el empleo en ella que sobre sus exportaciones brutas o netas. El cuadro 4 contiene estimaciones del empleo en la maquila alrededor de 1995 y muestra que, salvo en Nicaragua, esta actividad pasa por un período de bonanza.

No me canso de insistir en la necesidad de incluir la maquila dentro de las exportaciones no tradicionales de la región. Es lamentable que no haya estadísticas comerciales disponibles sobre la actividad maquiladora para todos los años y todos los países. Los programas de investigación de quienes se ocupan del comercio y el desarrollo en la región deberían asignar una alta prioridad a la recopilación de estos datos. Por ejemplo, informaciones proporcionadas por El Salvador indican que en 1995 las exportaciones brutas de

CUADRO 4

Centroamérica: Empleo en la industria maquiladora, alrededor de 1995
(Número de personas empleadas)

Costa Rica ^a	50 000
El Salvador ^b	50 000
Guatemala ^c	80 000
Honduras	48 000
Nicaragua	7 000
Total	235 000

Fuente: The Economist Intelligence Unit, *Country Reports*, salvo respecto de Costa Rica.

^a Estimación del autor, teniendo en cuenta que la actividad maquiladora para exportación a los Estados Unidos es tan importante en Costa Rica como en Honduras o Guatemala.

^b 79% de mujeres.

^c 81% de mujeres, según estimaciones de 1992.

²² La línea de regresión de la tendencia correspondiente al período 1970-1983, que figura en el gráfico 6, es $100 * \text{exportaciones/PIB} = 3.28 - 0.01 t$, $R^2 = 0.001$, $DW = 0.82$.

maquila ascendieron a 656.7 millones de dólares, cifra que sobrepasa el valor de todas las demás exportaciones no tradicionales de ese año y más que cuadruplica el valor de las exportaciones no tradicionales realizadas por empresas salvadoreñas fuera de Centroamérica. Dos años antes, en 1993, el valor de las exportaciones salvadoreñas de maquila sólo alcanzó a 290 millones de dólares, pese a lo cual duplicó el valor de otras exportaciones no tradicionales a mercados extrarregionales.²³

Ocho o nueve años atrás, la industria maquiladora de la región era casi inexistente. En 1989, en El Salvador la maquila sólo daba empleo a 4 200 personas, cifra que se elevó a 50 000 en 1995 y a 62 000 en 1996. En Honduras, el número de trabajadores aumentó de 9 000 en 1990 a 20 000 en 1991 y a 48 000 en 1995. Al parecer, en Guatemala el empleo en la actividad maquiladora no ha aumentado gran cosa en los últimos

años, en circunstancias que en 1992 registró cifras nada despreciables. En realidad, de acuerdo con las informaciones, cuando terminó la guerra civil en El Salvador algunos de los maquiladores guatemaltecos se trasladaron a ese país.

En 1995 la industria maquiladora dio empleo a cerca de 235 000 personas en la región (véase otra vez el cuadro 4). Esta cifra resulta muy notable si se considera que en esa misma época las zonas francas bien establecidas de la República Dominicana sólo empleaban a 176 000 personas (Willmore, 1995). Tanto en Centroamérica como en la República Dominicana, la maquila se concentra en la fabricación de prendas de vestir para exportar a los Estados Unidos, de manera de aprovechar las cuotas por países. Sin embargo, también abarca otras actividades, como programas de informática en Costa Rica y procesamiento de datos en El Salvador.

IV

Resumen y conclusiones

De igual manera que el resto de América Latina, Centroamérica tiene una trayectoria de 'desarrollo hacia adentro' al amparo de barreras comerciales. La creación del Mercado Común Centroamericano en 1960 no interrumpió el proceso sino que, por el contrario, al aumentar los aranceles, lo aceleró. Dentro del MCCA los productos se transan libremente, pero están protegidos de la competencia externa, de modo que al pagar precios más altos que los que se cotizan en el mercado mundial, los consumidores de cada uno de los países de la región subsidian algunas de las exportaciones de los países asociados. También subsidian a los productores de sus propios países cuando compran productos locales a precios protegidos. Salvo por la ausencia de trámites burocráticos, es como si los gobiernos gravaran el consumo de determinados bienes y destinaran lo recaudado a otorgar subsidios precisamente a quienes producen estos bienes, sea cual fuere el lugar en que estén radicados dentro del MCCA.

La protección induce a los productores centroamericanos a sustituir las importaciones provenientes del

resto del mundo; al mismo tiempo, las barreras arancelarias desalientan las exportaciones debido al aumento de valor de los bienes intermedios protegidos y a la sobrevaloración de las monedas locales en comparación con los tipos de cambio de libre comercio. A partir de mediados de los años ochenta, los gobiernos centroamericanos comenzaron seriamente a reducir este desincentivo de las exportaciones y a compensarlo de diversas maneras. Primero, disminuyeron marcadamente el arancel que gravaba las importaciones. Segundo, permitieron que los exportadores accedieran a los bienes intermedios a precios internacionales, permitiéndoles operar desde zonas francas o con arreglo a regímenes de admisión temporal. Tercero, fijaron el tipo de cambio al valor de equilibrio del mercado o a uno próximo a éste, y terminaron por eliminar totalmente los controles de cambios, al menos para los exportadores. Dos de los cinco países, Costa Rica y Nicaragua, otorgaron subsidios directos adicionales a las exportaciones no tradicionales destinadas a los mercados extrarregionales.

Las exportaciones no tradicionales de Costa Rica son las que mejor han respondido a esta modificación de la política comercial que favorece las exportaciones al otorgarles los subsidios más generosos. Sin em-

²³ Estos datos corresponden al Banco Central de Reserva de El Salvador que, por desgracia, no tiene cifras relativas a los años anteriores a 1993.

bargo, tal vez los subsidios directos hayan sido más eficaces para inducir a los exportadores a trasladarse de los mercados regionales a los extrarregionales que para promover el incremento de las exportaciones. Si esto fuera así, o se creyera que lo es, no debe extrañar que Costa Rica desee poner fin a su programa de subsidios directos a las exportaciones. Desde el punto de vista del interés nacional, no tiene sentido que Costa Rica subsidie con dinero de los contribuyentes exportaciones que de lo contrario serían subsidiadas por los consumidores de otros países de la región.

Por otra parte, desde el punto de vista regional, el otorgamiento de subsidios directos a las exportaciones no tradicionales es perfectamente razonable, aunque induzca a los exportadores a preferir los mercados de ultramar, siempre que estos subsidios no sean superiores al subsidio implícito (esto es, a la protección) que va incluido en el precio de las exportaciones intrarregionales. Para asegurar que todos los países se beneficien, el programa de subsidios debe ser uniforme en toda la región. La necesidad de un subsidio común a las exportaciones se asemeja a la necesidad de un arancel externo común: del mismo modo que si el arancel de importación es superior al arancel común los altos precios pagados por las exportaciones de un país asociado pueden dar lugar a pérdidas, si el subsidio a las exportaciones es superior al nivel común pueden producirse pérdidas al incentivar a los exportadores a vender en los mercados extrarregionales en vez de los intrarregionales.

Por lo general, los insumos importados que se utilizan para producir exportaciones extrarregionales están exentos del pago de derechos aduaneros, de modo que es también importante subsidiar las exportaciones netas y no las exportaciones brutas; de lo contrario, los

incentivos obran en favor de las exportaciones que tienen un alto contenido de importaciones. A menudo se sostiene que es preciso subsidiar las exportaciones porque los salarios son elevados, la productividad baja, la infraestructura deficiente, la administración pública ineficiente, la salud pública y la educación deficientes, etc. Todos estos argumentos son falsos, puesto que estas ineficiencias y distorsiones afectan a toda la economía y no sólo al sector exportador. Lo único que justifica los subsidios a las exportaciones es la protección ante las importaciones. Por esa razón, los subsidios a las exportaciones nunca deberían ser superiores al grado que constituye protección contra las importaciones. A menos que las importaciones estén gravadas por aranceles o sujetas a cuotas, no hay razón para subsidiar las exportaciones.

El Salvador, Guatemala y Honduras no han tenido tanto éxito como Costa Rica en el fomento de las exportaciones y como no subsidian directamente las exportaciones extrarregionales, siguen dependiendo más del mercado regional. En Centroamérica, la promoción de las exportaciones ha dado mejores resultados de lo que sugieren las estadísticas del comercio de productos básicos, porque en ellas se excluye la maquila que, salvo en Nicaragua, es muy importante. En este último país, los incentivos a las exportaciones comprenden la unificación del tipo de cambio, el acceso a insumos intermedios a precios internacionales y una versión menos generosa de los subsidios directos que se otorgan en Costa Rica. Hasta ahora, las exportaciones nicaragüenses han respondido con escaso dinamismo, pero el programa sólo comenzó a aplicarse en 1992.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Bhagwati, J. y V.K. Ramaswami (1963): Domestic distortions, tariffs, and the theory of optimum subsidy, *Journal of Political Economy*, vol. 71, N° 1, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press, febrero.
- Caves, R.E. y R.W. Jones (1973): *World Trade and Payments: An Introduction*, Boston, Massachusetts, Little, Brown and Company.
- Clark, M.A. (1995): Non-traditional export promotion in Costa Rica: Sustaining export-led growth, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 37, N° 2, Beverly Hills, California, University of Miami, verano.
- Corden, W. M. (1971): *The Theory of Protection*, Oxford, Reino Unido, Clarendon Press.
- Escaith, H. y C. Schatan (1996): Centroamérica: Inflación y estabilización en la crisis y poscrisis, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hoffmaister, A. (1992): The cost of export subsidies: Evidence from Costa Rica, *Staff Papers*, vol. 39, N° 1, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Lerner, A.P. (1936): The symmetry between import and export taxes, *Economica*, vol. 3, N° 11, Londres, London School of Economy and Political Science, agosto.
- SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (1974): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*, vol. 4, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina (INTAL).
- Tello, M.D. (1996): El CBT a las exportaciones de manufacturas en Nicaragua 1992-1995: un análisis de precios, quantum y pro-

- ductos, Managua, Ministerio de Economía y Desarrollo, enero, mimeo.
- Webb, M. y J. Fackler (1993): Learning and the time interdependence of Costa Rican exports, *Journal of Development Economics*, vol. 40, N° 2, Amsterdam, North-Holland, abril.
- Willmore, L. (1976): Trade creation, trade diversion and effective protection in the Central American Common Market, *Journal of Development Studies*, vol. 12, N° 4, Londres, Frank Cass, julio.
- _____ (1989): La promoción de exportaciones y la sustitución de importaciones en la industria centroamericana, *Revista de la CEPAL*, N° 38, LC/G.1570-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1992): Políticas industriales en Centroamérica, *Revista de la CEPAL*, N° 48, LC/G.1748-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- _____ (1995): Export processing zones in the Dominican Republic, *World Development*, vol. 23, N° 3, Oxford, Pergamon Press, marzo.

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:



Los precios de suscripción anual vigentes para 1997 son de US\$20. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) es de US\$35.

Publicaciones de la CEPAL
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE
Casilla 179-D - Santiago de Chile
publications@eclac.cl



CEPAL

Request for subscription
and/or back issues

REVIEW

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:



Annual subscription costs for 1997 are US\$22. The price of single issues is US\$10 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1997-1998) is US\$40.

ECLAC publications
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA
AND THE CARIBBEAN
Casilla 179-D - Santiago, CHILE
publications@eclac.cl

Publicaciones recientes de la CEPAL

Publicaciones periódicas

Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1996, LC/G. 1938-P. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta E/S.97.II.G.I, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1997, 771 páginas.

La edición 1996 del *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe* contiene una selección actualizada a comienzos de diciembre de las principales series estadísticas disponibles a la fecha sobre la evolución económica y social de los países de la región.

La primera parte comprende indicadores socioeconómicos derivados (tasas de crecimiento, proporciones o coeficientes), que representan una visión resumida de cada área de interés y que constituyen antecedentes para que la información pueda ser utilizada en análisis especializados.

En la segunda parte figuran las series históricas en números absolutos, lo que permite utilizarlas para una gran variedad de propósitos. En la mayoría de los cuadros estadísticos aparecen cifras referidas a un mismo tema, ordenadas de manera que se facilite la comparación entre países, y entre éstos y los totales o promedios regionales. La excepción son los cuadros de balanza de pagos y cuentas nacionales, que han sido elaborados por países.

Esta edición mantiene la misma estructura que la de 1995, pero su contenido registra diferencias importantes, ya que se ha cambiado a 1990 el año base de las series macroeconómicas regionales y del conjunto de indicadores e índices que se proporcionan. Asimismo, en la presentación de las balanzas de pagos se han incorporado las orientaciones para su versión analítica extraídas de la quinta edición del Manual de balanza de pagos, publicada por el Fondo Monetario Internacional en 1993.

El traslado a 1990 del año base de las series macroeconómicas era necesario debido a que los profundos cambios ocurridos en la gran mayoría de las economías de los países de América Latina y el Caribe durante los últimos 15 años generaron notables transformaciones en sus estructuras de producción y precios, de modo que la representatividad de los indicadores y variables elaboradas sobre la base de 1980 era cada vez más reducida. Para llevar a cabo esta tarea, al igual que en otras oportunidades, se contó con la valiosa y oportuna colaboración de las instituciones nacionales encargadas de la elaboración de la correspondiente variable o indicador.

Panorama social de América Latina 1996, LC/G. 1946-P. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.4, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1997, 218 páginas.

La edición que reseñamos aquí del *Panorama Social de América Latina 1996* comprende seis capítulos, y un anexo estadístico integrado por 36 cuadros con indicadores socioeconómicos para el análisis cuantitativo de la situación social.

En el primer capítulo se dan a conocer las estimaciones sobre pobreza más recientes efectuadas por la CEPAL, que corresponden al año 1994 y abarcan un gran número de países latinoamericanos; se presentan cálculos para el conjunto de la región; se analizan las tendencias de la magnitud de la pobreza entre fines de 1994 y mediados de 1996, sobre la base de la evolución de las variables económicas y sociales que más inciden en ella; y se examinan las características predominantes de los hogares pobres y en especial el vínculo entre pobreza e inserción laboral, con lo que se espera contribuir a precisar el alcance y la pertinencia de diferentes instrumentos de política social y económica.

Las mediciones efectuadas indican que el porcentaje de hogares en situación de pobreza disminuyó en América Latina del 41 al 39% entre 1990 y 1994, a pesar de lo cual el número de pobres superó los 200 millones. En cambio, entre fines de 1994 y comienzos de 1996 se registraron tendencias muy dispares. Por una parte, los efectos del programa de estabilización en Brasil, y el importante crecimiento de Perú en 1995 y de Chile en 1995-1996, habrían permitido disminuir la pobreza en esos países. Por otra, las considerables caídas del producto con aumento del desempleo que afectaron a Argentina y México, y la aceleración del ritmo inflacionario en este último, habrían acentuado apreciablemente la pobreza en ambos países, a los que se sumaría Venezuela, donde habría seguido aumentando. En la mayoría de los demás países, la pobreza se habría mantenido invariable o se habría reducido levemente.

En cuanto a las características más frecuentemente relacionadas con la pobreza urbana, se observa que en siete de cada 10 hogares esa situación es atribuible a los bajos ingresos laborales del jefe del hogar o del principal aportante ocupado. A su vez, se indica que la insuficiencia de ingresos provenientes del trabajo entre los pobres se da no sólo entre los ocupados en sectores de baja productividad, sino también entre los empleados públicos y los asalariados de empresas privadas medianas y grandes. En siete de 12 países examinados se observa que entre 30 y 50% de los asalariados del sector privado que no trabajan en microempresas residen en hogares pobres.

En el segundo capítulo se analiza la evolución de la distribución del ingreso y se concluye que persisten en la región elevados niveles de desigualdad, incluso en los países que han logrado altas tasas de crecimiento. Se observa que la participación en el ingreso total del 10% de los hogares de más altos ingresos ha tendido a aumentar, mientras la del 40% más pobre se ha mantenido o incluso ha disminuido. La importante diferencia de ingresos entre los ocupados calificados y no calificados y su tendencia al aumento en los años noventa es un factor que ha contribuido a mantener la elevada concentración que caracteriza a la gran mayoría de los países latinoamericanos.

En el tercer capítulo se examinan las tendencias del primer quinquenio de los años noventa en cuanto a desempleo, utilización de la fuerza de trabajo y calidad del empleo generado. Se señala que el aumento del desempleo abierto en varios países en 1995-1996 revirtió la positiva tendencia registrada entre 1990 y 1994 en el desempleo y en el subempleo en términos de horas trabajadas. Se destaca, además, la persistencia de las características del desempleo abierto urbano, que afecta más a los estratos de menores ingresos, a los jóvenes, a las personas con nivel medio de educación y a las mujeres.

También se determinó que entre 20 y 40% de la población empleada a jornada completa percibe ingresos inferiores a un umbral mínimo para acceder al bienestar; el porcentaje se eleva a un rango de 40 a 60% entre los ocupados con menos de 10 años de

estudio. En el mismo capítulo se cuantifica, además, el porcentaje de ocupados urbanos cuya jornada de trabajo supera ampliamente la jornada habitual, lo que les permite compensar en parte la insuficiencia de sus ingresos laborales.

En cuanto a la calidad del empleo, se concluye que, debido a la insuficiente generación de puestos de trabajo y el bajo nivel de calificación de la mano de obra, han seguido aumentando las actividades laborales de baja productividad, entre otras las de los trabajadores independientes no calificados, de los asalariados no profesionales ni técnicos que trabajan en microempresas y de los integrantes del servicio doméstico. En conjunto, éstas representaban en 1994 el 42% del empleo urbano como promedio simple de 12 países de la región.

En el cuarto capítulo se proporcionan nuevos antecedentes sobre la magnitud y evolución del gasto público en el área social durante la primera mitad de los años noventa. Al respecto, se observa que 11 de 15 países latinoamericanos incrementaron los gastos orientados a los sectores sociales. Más aún, siete de esos 11 países superaron incluso el nivel de gasto social de comienzos de los años ochenta, con lo que revertieron la negativa tendencia de la década anterior. Una comparación del gasto público social por habitante entre el bienio 1994-1995 y el de 1990-1991 indica que en la región, como promedio, éste aumentó en términos reales en cerca de 50 dólares, lo que representa un incremento de 27.5%.

En el área social, el aumento del gasto público fue mayor en los sectores de educación y seguridad social, y creció relativamente menos en el sector salud. Esa mejoría respondió, a su vez, a un aumento de la proporción de gasto público asignado a los sectores sociales, aun en países donde se registraron recortes en el presupuesto fiscal global.

De todas maneras, se comprueba que aún existen grandes diferencias entre los países en cuanto al volumen de recursos que se destina a los sectores sociales. Mientras el gasto público social de un grupo de siete países de la región representa más de 11% del producto interno bruto y supera los 200 dólares per cápita al año, en el grupo con un menor nivel de gasto, integrado también por siete países, éste es inferior a los 70 dólares y representa menos de 8% del producto interno bruto. Estas cifras distan mucho de las de los países industrializados, en los que el gasto social por habitante supera los 3 000 dólares anuales.

En el quinto capítulo se analizan algunos aspectos relacionados con el bienestar y la vulnerabilidad de los niños. Se concluye que en el primer quinquenio de los años noventa sólo un tercio de los países examinados logró avances simultáneos en la situación nutricional, las condiciones sanitarias básicas y el desempeño escolar, áreas que inciden notablemente en el desarrollo infantil. Algo más de la mitad de los países mostraron, en distintos grados, mejoras en algunos de estos ámbitos.

El examen de las metas regionales en favor de la infancia, establecidas para mediados de los años noventa por UNICEF, muestra que las referidas a educación se alcanzaron en la gran mayoría de los países, y que en algunos de ellos se consiguió reducir en cierta medida las diferencias entre estratos socioeconómicos. En lo que se refiere a las metas en nutrición, la proporción de niños que corren riesgo de desnutrición disminuyó en más de la mitad de los países. En cambio, en pocos de los países examinados se alcanzaron las metas relativas a suministro de agua potable y a saneamiento adecuado. En este último ámbito, en la mayoría de los países tampoco se redujo sustancialmente la brecha entre los estratos más pobres y el resto de la población.

Respecto de las diferencias geográficas, se destaca que los niños de zonas rurales de América Latina se encuentran en una si-

tuación de gran desventaja en cuanto a oportunidades de acceso al bienestar, en comparación con los menores de áreas urbanas. Esto se refleja en las diferencias en el porcentaje de menores que no completan la educación primaria, el porcentaje de niños que queda rezagado en los primeros dos años de escuela y el porcentaje que vive en hogares extremadamente pobres. Las diferencias entre las zonas urbanas y rurales son más pronunciadas aún en cuanto al acceso de la población al agua potable y a servicios de saneamiento básico; en las primeras, entre 30 y 40% más de la población tiene acceso a esos servicios.

Por otra parte, en la primera mitad de los años noventa la proporción y el número de niños pobres disminuyó en los países con menor nivel de pobreza, en tanto que se mantuvo o aumentó en los que presentan índices más altos. Esta tendencia se repite en lo que respecta a los niños que residen en hogares con graves carencias en materia de infraestructura y servicios básicos, además de insuficientes ingresos.

Por último, el capítulo sexto, que examina la agenda social de los gobiernos de la región, se basa en información proporcionada por instituciones de los países sobre los programas sociales en marcha. En la presente edición se da importancia a los diversos programas de erradicación de la pobreza que se han ejecutado en la región, especialmente los destinados a la generación de empleo y los fondos de inversión social. Se destacan las nuevas formas de gestión de recursos destinados al área social y se señalan sus limitaciones en cuanto a cobertura de los beneficiarios y sustentabilidad, y el escaso seguimiento y evaluación de sus resultados. También se describen los cambios que han ocurrido en los últimos años en la legislación laboral, para modificar las condiciones laborales y flexibilizar el mercado de trabajo.

Sobre la base de información periodística y los resultados de una encuesta de opinión, se analizan brevemente los problemas sociales que ocupan un lugar destacado en el debate público: pobreza, bajos salarios, desempleo y algunos aspectos de desintegración social como la corrupción, la violencia, el narcotráfico y la drogadicción. Por último, en una sección dedicada a la agenda internacional se sintetizan los acuerdos aprobados en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y la Conferencia Hemisférica sobre la Erradicación de la Pobreza y la Discriminación.

En el anexo estadístico se reúnen los antecedentes cuantitativos que sustentan la mayor parte de este informe. A partir de esta edición se incluye, además, un conjunto de cuadros con los que se desea conformar series temporales con indicadores socioeconómicos significativos para el seguimiento del desarrollo social y la equidad.

Otras publicaciones

La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social, LC/G.1954 (CONF.86/3), Primera Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (São Paulo, Brasil, 6 al 9 de abril de 1997), Santiago de Chile, 1997, 217 páginas.

Ha pasado poco tiempo desde la realización de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, pero las orientaciones emanadas de ella coinciden a grandes rasgos, con el rumbo general que ya habían tomado en los años noventa las acciones de los gobiernos de la región en los ámbitos económico y social. En este documento se pretende hacer un balance de la situación de América Latina y el Ca-

ribe en cuanto a los tres grandes temas de la Cumbre —la pobreza, el empleo y la integración social— en el contexto más amplio de las transformaciones económicas y de las reformas en política social, y, en estos mismos ámbitos, formular propuestas orientadas al cumplimiento de los compromisos adquiridos en Copenhague.

Pobreza e integración social: La magnitud del crecimiento económico y de la baja de la inflación ocupan el primer lugar entre los factores que influyen en la reducción de la pobreza; en segundo lugar se halla el persistente esfuerzo por aumentar el gasto social, y, más recientemente, por asignarlo en forma más eficiente. En efecto, los países con mayores avances en la reducción de la pobreza han sido los que lograron conciliar tasas de crecimiento relativamente altas durante varios años con una baja en la tasa de desempleo y un aumento en el número de personas ocupadas en las familias más pobres. También la reducción de las tasas inflacionarias permitió mejoras reales en los ingresos del trabajo y a veces en las pensiones, y facilitó la continuidad del proceso de inversión, lo que tuvo repercusiones positivas en el mercado del trabajo.

Tanto los equilibrios macroeconómicos como la forma de alcanzarlos son cruciales para un crecimiento acelerado y más equitativo. Junto con aminorar el ritmo inflacionario y fortalecer el equilibrio fiscal, es preciso lograr un déficit sustentable en cuenta corriente, un nivel de ahorro interno coherente con el proceso de inversión, un adecuado nivel del tipo de cambio real y un gasto interno compatible con usos sustentables de la capacidad productiva. Por lo demás, el crecimiento por sí solo no garantiza mejores efectos distributivos. Es clave la calidad de este crecimiento, esto es, su capacidad de mantenerse en el tiempo —tema asociado a la gestión macroeconómica—; su traducción en empleos productivos y en salarios, y, por último, la eficiencia de las políticas sociales y su vinculación con la política económica.

Empleo, salarios y productividad: El escaso avance regional en reducir la pobreza sigue estando asociado a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a su débil impacto sobre el mercado del trabajo y al virtual estancamiento de la productividad laboral media, aspecto que es imprescindible abordar si se pretende mejorar la competitividad internacional y alcanzar tasas de crecimiento más elevadas y sustentables.

En el presente decenio, la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal. Según cálculos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de cada 100 nuevos empleos creados en la región entre 1990 y 1995, correspondieron 84 a este sector, al que pertenece el 56% del total de los ocupados en la región. Este hecho explica el actual estancamiento de la productividad laboral media (cifra que, sin embargo, encubre importantes diferencias entre los distintos países).

El efecto de las reformas económicas sobre los mercados de trabajo no ha sido uniforme, en buena medida por importantes diferencias nacionales en cuanto a la intensidad y la oportunidad de dichas reformas. Además, la diversidad de bases productivas y tecnológicas, de la institucionalidad laboral y de las características demográficas y sociales contribuye a explicar resultados desiguales en el desempeño de esos mercados.

En los años noventa, varios países han reformado sus legislaciones laborales, sobre todo en lo que se refiere a contratos de trabajo, despidos y negociación colectiva. Estas reformas son de diverso signo y no permiten deducir una trayectoria única, aunque la mayoría de las modificaciones recientes apuntan a una mayor flexibilidad en los contratos y despidos. En otros casos, se ha legislado

para mejorar las condiciones laborales y las remuneraciones mínimas; para proteger a determinados sectores laborales (trabajadores temporales, asalariados de pequeñas y medianas empresas, trabajadores a domicilio); para evitar prácticas discriminatorias en contra de la mujer; para erradicar el trabajo infantil, y para regular el trabajo juvenil.

Otro rasgo innovador es la preocupación por incorporar en la legislación laboral el tema del seguro de desempleo o de protección al ingreso de los cesantes. Se han examinado diversas opciones que permitirían cubrir las necesidades de los trabajadores cesantes durante algún período sin crear grandes dificultades administrativas y sin repetir las ineficiencias microeconómicas y presupuestarias que ha generado el seguro de desempleo en otras latitudes.

Así, se busca conciliar mayor espacio de flexibilidad laboral con pisos mínimos de protección social al trabajador, protegiendo los ingresos antes que el empleo, esto es, favoreciendo la movilidad laboral. Para que estas experiencias funcionen adecuadamente es preciso reforzar a la vez los programas de capacitación y reconversión productiva, de modo que el seguro de desempleo debe estar ligado a estas iniciativas.

Reformas sociales: A diferencia de lo sucedido en los años ochenta, cuando el gasto social disminuyó considerablemente por las restricciones financieras que afectaron a los gobiernos, el gasto público asignado a los sectores sociales en los años noventa aumentó en la mayoría de los países de la región. Este hecho refleja la voluntad política de los gobiernos de abordar el rezago social, y configura un escenario más promisorio para las reformas en las políticas sociales. En siete de los 11 países que aportan información sobre aumentos en el gasto social, los niveles alcanzados superaron aquellos de los inicios de los años ochenta. El gasto público social como porcentaje del PIB aumentó, en promedio, en 1.8 puntos porcentuales incluso en países que registraron caídas en el coeficiente de gasto público.

Se hace evidente la necesidad de establecer nuevos tipos de relaciones entre la educación, la sociedad y la producción, lo que implica efectuar modificaciones cualitativas de los sistemas educativos, apoyadas en evaluaciones permanentes de desempeño y vínculos más estrechos con las empresas y el mercado laboral. Para ello conviene crear un sistema de incentivos adecuados, como exámenes nacionales de rendimiento escolar, apoyo a iniciativas innovadoras en las escuelas, concursos que premien aquellos aportes que mejoren la calidad de la educación e incentivos financieros a las escuelas y a los docentes que eleven el rendimiento de sus estudiantes.

La CEPAL ha estimado que, para la región en su conjunto, el costo adicional de implementar una estrategia para mejorar la calidad de la educación escolar y preescolar alcanza al 3.9% del producto interno bruto. Esta cifra excede las posibilidades presupuestarias, por lo que es necesario concentrar el gasto estatal en los sectores educativos con mayor impacto social y económico y crear estímulos para los aportes privados, cuidando que éstos contribuyan positivamente a la equidad en la educación.

El cambio tecnológico en la educación supone adecuar tanto los comportamientos como la infraestructura. Se trata, en cuanto a lo primero, de readecuar las prácticas pedagógicas, incorporando en forma efectiva las nuevas tecnologías al aprendizaje. En cuanto a la infraestructura, hay que estimular redes de producción industrial de medios educativos, recurriendo a innovaciones tecnológicas en el campo educativo y estableciendo instituciones que las promuevan y adapten a las realidades locales. Todo ello exige cambios en la

infraestructura de los establecimientos, inversiones individuales e institucionales en aparatos e instrumentos, y formación y reciclaje de docentes. El aporte privado puede ser importante en estos ámbitos.

En la región, la cobertura de los servicios de salud es muy diversa. Sin embargo, la cifra de cobertura es sólo una medida básica, ya que puede encubrir significativas diferencias de calidad, eficiencia y costo de las prestaciones asistenciales. La agenda regional de las reformas en salud —con las diferencias nacionales pertinentes— incluye mejoramientos en la equidad de acceso a los beneficios y en la eficiencia y calidad de las prestaciones, y procura elevar la productividad del sector mediante reformas en la gestión, promoción de sinergias entre los sistemas de salud pública y privada, control de la escalada de costos y regulación de la medicina privada. Algunas reformas que procuran ser más integrales abarcan aspectos de financiamiento, competencia intersectorial, regulación y gestión. Pese a la diversidad, se aprecian ciertas convergencias en cuanto a impulsar campañas sanitarias, reforzar la atención primaria, fortalecer la descentralización de los servicios y los sistemas locales de salud, y enfrentar las desigualdades de acceso mediante prestaciones básicas universales o intervenciones focalizadas.

Es importante que las reformas en salud adecuen el marco institucional, con miras a incrementar la eficiencia, la cobertura y la calidad de las prestaciones, a focalizar en forma más clara los subsidios y a fortalecer las capacidades de regulación y supervisión. En el sistema público de salud conviene distinguir más entre las diversas funciones, como las de regulación y marco institucional, las financieras y de compras de servicios, y las proveedoras y productoras de servicios. El esfuerzo de coordinación que esto supone puede hacer necesario que se especifiquen los recursos y el tipo y calidad de los servicios que se proporcionarán, e indicadores que permitan evaluar los logros. La experiencia indica que todas las partes involucradas en la salud pública deben alcanzar desde un comienzo acuerdos respecto de los indicadores de desempeño y de su interpretación, e impulsar nuevos sistemas de remuneración, con componentes flexibles e incentivos que la vinculen al desempeño y a la calidad de las prestaciones.

El aporte privado en la prestación de servicios de salud puede elevar la eficiencia del sector, si mejora la regulación sobre la transparencia de los contratos, el acceso del subsistema a diversos subsidios, el control de costos (promoviendo una mayor integración entre proveedores de servicios y compañías de seguros), el tratamiento de grupos de enfermedades catastróficas y propias de la tercera edad, y la inclusión de algún mecanismo de solidaridad en los seguros de riesgo.

Las necesidades de construcción de viviendas han disminuido sólo marginalmente. El crecimiento demográfico ha tendido a desacelerarse en los últimos años, pero la construcción ha debido adecuarse a estructuras familiares más diversificadas, lo que impone nuevas exigencias. Una estimación gruesa del déficit regional de viviendas lo ubica en alrededor de 50 millones de unidades; esta cifra incluye tanto la necesidad de construir viviendas nuevas como la de rehabilitar otras. De cada 100 hogares en la región, 60 cuentan con habitación adecuada, 22 requieren mejoras y 18 necesitan viviendas nuevas o reconstrucción de las que ocupan. Dado el ritmo de formación de nuevos hogares, el déficit crece a razón de 2.7 millones de viviendas por año.

Las políticas estatales se han adecuado progresivamente a esta realidad, y el gasto público en vivienda se ha recuperado en los años noventa. Para hacer frente al déficit habitacional, los países buscan, por una parte, incorporar recursos provenientes del sector privado, y por otra, ajustar los programas a fin de elevar su eficiencia y foca-

lizar mejor los recursos disponibles. Varios países evolucionan desde el sistema tradicional de banca especializada en vivienda —que opera en forma separada del resto del sistema financiero— hacia sistemas abiertos de financiamiento. El esquema de subsidio a la oferta, a través de exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, viene siendo reemplazado por un subsidio a la demanda habitacional, que opera como una transferencia directa a las familias; si los sistemas de postulación y asignación son adecuados, esto permite un mayor grado de focalización. Por otra parte, al aplicar las políticas de vivienda social, que necesariamente llevan a buscar terrenos de menor costo, se trata de no producir con ello una mayor segmentación urbana.

En la región, los sistemas de pensiones se caracterizan en general por bajas coberturas y múltiples cajas de pensiones que otorgan beneficios diferentes. Esta situación no favorece la equidad, ni entre los afiliados a las cajas, ni entre ellos y los no incorporados a estos sistemas de previsión. En muchos casos, los costos son excesivos y los recursos mal administrados, lo que genera cuantiosos déficit actuariales o de caja. El desafío que se enfrenta, por lo tanto, es el de ampliar la cobertura, mejorar los beneficios mediante una administración más eficiente de los recursos y crear un mecanismo de solidaridad (con su respectivo financiamiento) para quienes no están en condiciones de ahorrar para la vejez. Desde esa perspectiva, las reformas en curso se orientan a administrar con eficiencia el financiamiento de los programas, sin lesionar la estabilidad macroeconómica; a separar los riesgos, ajustando la administración financiera a la probabilidad de ocurrencia de ciertos eventos, y, finalmente, a ampliar la participación del sector privado en la administración de los recursos y en la provisión de los servicios.

La actual tendencia a incorporar métodos de capitalización y administración privada de las contribuciones previsionales exige examinar la magnitud del costo fiscal que traerían consigo dichos cambios, así como la forma de financiarlo, y también el uso de los fondos que se acumulen a través de la intermediación financiera. En tal sentido, cabe mencionar como ejemplos dos políticas que pueden favorecer la equidad: dar carácter progresivo a las transferencias de recursos previsionales y fiscales, y utilizar los fondos de pensiones de modo de estimular la inversión productiva y contribuir a eliminar los obstáculos para acceder a tasas de crecimiento elevadas y estables. El análisis de las reformas a los sistemas de pensiones que se llevan a cabo en la región muestra que ellas difieren en dos aspectos: i) en la forma en que conciben el componente de solidaridad y ii) en el marco institucional que desarrollan para asegurar que el ahorro financiero de los trabajadores contribuya a la eficiencia dinámica de la economía.

Las reformas de las políticas sociales otorgan especial importancia a la gestión más eficiente de los recursos. Parece imprescindible entonces que ellas vayan acompañadas por modificaciones en la institucionalidad, centradas en una mejor atención del usuario, mayor focalización y más descentralización, y que vinculen los recursos al desempeño y a la calidad del servicio. Hay que superar la actual fragmentación institucional de los servicios sociales del Estado, que favorece la dispersión de recursos y la duplicación de funciones. Mejoraría así la supervisión de los programas y se generalizarían criterios más uniformes para su evaluación; se podrían suprimir los redundantes y actualizar otros, con miras a enfrentar la pobreza persistente en zonas apartadas. Del mismo modo, correspondería crear o reforzar los vínculos entre los programas sociales y las iniciativas de fomento productivo, esto es, de capacitación, difusión tecnológica y apoyo a las empresas pequeñas y medianas y a las microempresas.

Chile: Comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3, y países de destino y procedencia, LC/G.1895-P, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, N° 24. Publicación de las Naciones Unidas, Número de venta S.97.II.G.3, CEPAL, Santiago de Chile, febrero de 1997, 470 páginas.

En este trabajo se presenta información relativamente desagregada, por grupos de bienes, sobre el comercio exterior de Chile. De esta manera se pone a disposición de quienes formulan y evalúan las políticas de comercio exterior del sector público y privado, un panorama amplio y actualizado de la estructura del comercio de bienes y de la diversificación de los mercados donde éstos se colocan o compran.

El comercio se ha ordenado utilizando la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), de las Naciones Unidas. Para seleccionar los grupos de bienes se aplicó una restricción de valor a las exportaciones e importaciones registradas en 1995. La condición establecida para incorporar exportaciones e importaciones fue que superaran el 1% y el 0.5% del total, respectivamente.

Se obtuvieron así 16 grupos de bienes de exportación, con un valor que representa alrededor de 77% del total en los años considerados (1990 y 1993-1995) y 71 grupos de bienes de importación, con 74% del valor total en los mismos años. En cuanto a los países de destino y procedencia, además del total, se consideraron siete agrupaciones, para mostrar por separado la estructura del comercio según los grupos de bienes seleccionados.

Finalmente, en el trabajo se incluyen antecedentes de la CUCI, de su actual revisión, y del Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe (BADECEL) que mantiene la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina, LC/DEM/G.161, Serie E, N° 45, CELADE, Santiago de Chile, marzo de 1996.

Dados los importantes cambios demográficos que ha experimentado América Latina en los últimos treinta años, en este trabajo se pretende avanzar en el estudio de la relación entre la dinámica de la población y los problemas del desarrollo, desde el ángulo de la transformación productiva y la equidad social.

Esa relación puede abordarse desde diversas perspectivas. La que se ha adoptado aquí pone el acento en los efectos de los cambios demográficos en diversos ámbitos socioeconómicos, sobre todo en aquellos considerados más relevantes en las nuevas propuestas de desarrollo y en el esfuerzo por elevar la calidad de los recursos humanos y mejorar las condiciones de vida de la población: educación, salud, empleo, sistemas de pensiones y medio ambiente.

El estudio de tal relación está muy estrechamente ligado a la transición demográfica que se inició en la región aproximadamente tres décadas atrás, como resultado del descenso de la mortalidad y la fecundidad, acompañado por el crecimiento urbano. La identificación de las diferentes etapas de este proceso y su correspondencia con la situación de los países ha servido como hilo conductor del análisis realizado y ha permitido atender a la diversidad demográfica que presentan las peculiares trayectorias de los países y proporcionar un panorama general que subraya los aspectos comunes en las demandas sectoriales.

El trabajo está organizado en ocho capítulos. En el capítulo I se reseñan los cambios económicos y sociales de las últimas décadas y la propuesta de transformación productiva con equidad, destacando los principales vínculos entre los procesos implicados en esta estrategia y la dinámica de la población: entre otros, el papel de los recursos humanos, el logro de una mayor equidad a través de la superación de la pobreza y el desafío de alcanzar un desarrollo sustentable.

En el capítulo II se ofrece una visión resumida de la situación actual y de las principales tendencias demográficas. Se destaca que los cambios económicos y sociales de los años sesenta y setenta marcaron el inicio del proceso de transición demográfica en todos los países de la región: hubo importantes descensos en la mortalidad y la fecundidad y, por ende, en el crecimiento de la población, aunque con diferencias entre los países y dentro de ellos, en cuanto al momento de inicio y el ritmo de descenso. Se examinan asimismo los patrones de distribución espacial, las tendencias de la urbanización y las migraciones internas e internacionales; como una de las consecuencias demográficas de todos estos procesos se destaca el cambio en la estructura por edades de los países de la región, factor muy importante para determinar las demandas de servicios sociales. También se establecen los criterios para la clasificación de los países en grupos que representan diferentes etapas del proceso de transición demográfica.

Sin perjuicio de que las tendencias demográficas generales promuevan un cambio favorable en la magnitud de las demandas sociales, el estudio de las diferencias en los comportamientos demográficos ha permitido identificar categorías de personas o grupos sociales sujetos a grandes inequidades demográficas que, por lo general, están asociadas a inequidades en el plano económico y social. Esto se refleja, por ejemplo, en casos de fecundidad adolescente, de mujeres con niveles de fecundidad superiores al promedio nacional, o de poblaciones marginales y comunidades indígenas donde aún prevalecen altas tasas de mortalidad infantil y materna.

Haciendo hincapié en las repercusiones que los cambios en las tendencias demográficas tienen sobre la demanda de servicios sociales, en los capítulos III a VI se exploran algunas dimensiones relacionadas con sectores específicos: educación, salud, fuerza de trabajo y sistemas de pensiones.

Más allá de los sectores sociales, el tema de la relación entre población, medio ambiente y desarrollo se analiza en el capítulo VII. En él se examinan los posibles efectos del crecimiento de la población y su distribución geográfica en algunos problemas ambientales de impacto mundial, como el efecto invernadero, el adelgazamiento de la capa de ozono, la pérdida de la biodiversidad y el transporte de desechos tóxicos. También se analizan los problemas ambientales en áreas específicas, urbanas o rurales, considerando los recursos afectados —agua, suelo, aire, infraestructura física y recursos humanos— y los efectos de los procesos de contaminación y de la falta de abastecimiento de recursos básicos —incluidas la vivienda y la infraestructura urbana— sobre la salud de la población.

Finalmente, el capítulo VIII se ocupa de temas vinculados a las políticas de población y las exigencias del desarrollo, y señala aspectos sobre los cuales hay importantes consensos. Destaca en especial que el respeto a los derechos individuales debe constituir el núcleo de la fundamentación de una política de población, con el fin de asegurar su consolidación y viabilidad a largo plazo como componente del conjunto de políticas económicas y sociales enfocadas a la equidad y la inversión en recursos humanos.



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 1997 son de US\$ 20 para la versión en español y de US\$ 22 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$10 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1997-1998) son de US\$35 para la versión español y de US\$40 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.

(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.

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. Figueira 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 indivisible*, 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.
- 68 **The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports**, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 **Public Finances in Latin America in the 1980s**, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 **Labour reform and private participation in public-sector ports**, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: índices de comercio exterior, 1970-1984*, 1987, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *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.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I - Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II - Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992*, 1994, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *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.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *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 *Series 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 C E P A L

- 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 García, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo Ffrench-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. LXIV (2) México, Abril-Junio de 1997 Núm. 254

ARTÍCULOS

- Pablo Cotler** *La banca comercial y el sector agrícola. Nuevos mecanismos para resolver un viejo problema*
- Osvaldo Salas** *Progreso técnico y sustitución de insumos. El caso de la industria del cemento en Colombia.*
- Fausto Hernández Trillo** *¿Es disciplinado el mercado crediticio estatal mexicano? Una arista para el nuevo federalismo*
- Luis Miguel Galindo** *El model P* como indicador de la política monetaria en una economía con alta inflación*
- Stephen Haber** *Tasa de rendimiento de las manufacturas en el México porfiriano: La experiencia de la industria textil de algodón*

NOTAS Y COMENTARIOS: Gladys López Acevedo, *Elaboración de nuevas instituciones de subasta*. COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Osvaldo Néstor Feinstein; Amartya Kumar Sen, *Nueva economía del bienestar*. Martín Puchet; Adolfo García de la Sienra, *The Logical Foundations of the Marxian Theory of Value*

EL TRIMESTRE ECONOMICO 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.).

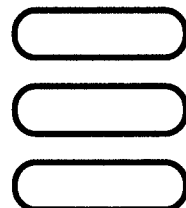
Precio para 1997 (dólares)

	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.

colección
estudios
CIEPLAN

44



Política ambiental y competitividad internacional de Chile

Joaquín Vial

Disposiciones relativas al medio ambiente en las reglas del comercio en la OMC y el NAFTA

Raúl E. Sáez

Instrumentos económicos, política ambiental y competitividad

Joaquín Vial

Instrumentos para promover tecnologías con impacto ambiental positivo

Ricardo Katz

Modelos alternativos de organización de la salud. Hacia un esquema solidario de salud

Carmen Celedón
Francisco Leiva
Gustavo Zuleta

¿Cómo enfrentar las entradas de capital? Una comparación de Chile y México

Andrés Velasco
Pablo Cabezas

DOCUMENTO

Instrumentos económicos en la política forestal chilena

Joaquín Vial

Editado por CIEPLAN, Mac-Iver 125, 5º piso,
Teléfono: (56-2) 633 38 36
Fax: (56-2) 633 4411, e-mail: cieplan@cieplan.cl
Casilla 16496, Correo 9, Santiago, Chile

Desarrollo Económico

Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 37 Abril-Junio 1997 Nº 145

OSCAR ALTIMIR: Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: Efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo.

SUSAN C. STOKES, ADAM PRZEWORSKI Y JORGE BUENDIA LAREDO: Opinión pública y reformas de mercado. Las limitaciones de la interpretación económica del voto.

PETER A. HALL: La economía política de Europa en una era de interdependencia.

JORGE RAUL JORRAT: En la huella de los padres: Movilidad ocupacional en el Buenos Aires de 1980.

IGNACIO KLICH: El primer acuerdo comercial argentino-israelí: Consideraciones políticas y económicas.

CRITICA DE LIBROS

MARCOS NOVARO: Sobre una "gran ausencia" en la historiografía argentina.

INFORMACION DE BIBLIOTECA

V CONCURSO DE ENSAYOS DE CRITICA BIBLIOGRAFICA DE *DESARROLLO ECONOMICO*

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

realidad económica 146

Revista de economía editada
por el Instituto Argentino para
el Desarrollo Económico
16 de febrero
al 31 de marzo de 1997

Reclamos

EL HAMBRE: LA BOMBA SILENCIOSA
Adolfo Pérez Esquivel

Investigación

CAMBIOS EN LA COMERCIALIZACION
ALIMENTARIA
El impacto de un supermercado en una ciudad
del interior bonaerense
Mónica Masana y Marcelo G. Posada

Polémica

MERCOSUR Y CLASE OBRERA:
LAS RAICES DE UN MATRIMONIO INFELIZ
Eduardo Sartelli

Reflexiones

INTRODUCCION TEORICA AL ANALISIS DEL PLAN
DE CONVERTIBILIDAD
Jacob Goransky

Industria

REESTRUCTURACION DEL SUBSISTEMA
LACTEO ARGENTINO: DOS DECADAS DE
MODERNIZACION CONCENTRADORA
Ana María Fernández

Economías regionales

EXPLOTACION FAMILIAR Y ACUMULACION DE
CAPITAL EN EL ALTO VALLE DEL RIO NEGRO
El pequeño productor frutícola en la etapa
del dominio del capital británico
Susana Bandieri y Graciela Blanco

Galera de corrección I

ALCANCES Y LIMITES DE UNA CRITICA
DESDE ADENTRO
Los límites a la competitividad
Daniel Campione

Galera de corrección II

LOS GRUPOS DE SOCIEDADES EN EL SECTOR
AGROPECUARIO PAMPEANO
Eduardo M. Basualdo y Joon Hee Bang (FLACSO-INTA)

Informe

LAS 200 MAYORES EMPRESAS
Daniel Azpiazu

Suscripción vía aérea 1 año:
América: US\$ 130
Otros países: US\$ 160

Hipólito Yrigoyen 1116 - piso 4º - 1086
Buenos Aires, Argentina
Tel. y fax: 381-7380/9337



NUEVA SOCIEDAD

MARZO-ABRIL 1997

Nº 148

Director: Heidulf Schmidt
Jefe de Redacción: S. Chejfec

COYUNTURA: **Carlos Iván Degregori**. Perú. Más allá de la toma de rehenes. **Guillermo Waksman**. Uruguay. La izquierda avanza hacia el gobierno. **APORTES: Manuel Antonio Garretón**. Revisando las transiciones democráticas en América Latina. **Nora Segura Escobar / Donny Meertens**. Desarraigo, género y desplazamiento interno en Colombia. **María Luisa Ramos**. Creencias y valores de los parlamentarios en Venezuela. **TEMA CENTRAL: ESTADOS Y ACTORES EN UN MUNDO COMPLEJO. Héctor-León Moncayo**. Los movimientos sociales entre la condicionalidad y la globalización. **James N. Rosenau**. Demasiadas cosas a la vez: la teoría de la complejidad y los asuntos mundiales. **Benjamin Schwarz**. Estados Unidos y la dirección el mundo. **Juan Gabriel Tokatlian**. Condicionalidad y certificación. El caso de Colombia. **Iban de Rementería**. Los mercados agrícolas y el medio ambiente. **Elmar Römpezyk**. Biodiversidad ¿una última oportunidad para el Sur? **John D. French**. Comercio y trabajo en el mundo. Hacia la cláusula social. **Ronaldo Munck**. Dilemas laborales y sindicales.

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@conicit.ve, megonzal@conicit.ve.

REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

Director: *Ricardo Pozas Horcasitas*

Editora: *Sara Gordon Rapoport*

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. 1 / ENERO-MARZO / 1997

CULTURA POLÍTICA

Legitimidad y cultura política: una discusión teórica y una revisión del caso mexicano

ILÁN BIZBERG

Cultura política de masas y el cambio del sistema político: el papel de la "ambigüedad cultural"

VÍCTOR M. DURAND PONTE

Cultura política y comportamiento electoral en el Distrito Federal

JACQUELINE PESCHARD

La cultura política de las ONG en México

SARA GORDON RAPOPORT

Variables determinantes de las creencias y los valores de la élite parlamentaria en Venezuela

MARÍA LUISA RAMOS

Cultura política, gobernabilidad y elites parlamentarias en América Latina

ANTONIA MARTÍNEZ

La cultura política de la clase parlamentaria centroamericana

ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ

Comportamiento y valores: la cultura política de los europeos

IRENE DELGADO SOTILLOS

ACTORES POLITICOS Y SOCIALES EN EL CAMBIO

Las fuerzas armadas en la transición política de México

JOSÉ LUIS PIÑEYRO

Inventario de ausencias y temas sociorreligiosos

RODOLFO CASILLAS

Dinámica de la política interna del "nuevo" sindicalismo brasileño

JORGE VENTURA DE MORAIS Y REJANE MEDEIROS

SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

CARLOS M. VILAS • FERNANDO M. GONZÁLEZ •

GONZALO VARELA



Informes y suscripciones: Departamento de ventas
Teléfono: 622-73-64



Konrad
-Adenauer-
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer
CIEDLA
Centro Interdisciplinario de Estudios
sobre el Desarrollo Latinoamericano

CONTRIBUCIONES

MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LA INTERMEDIACIÓN POLÍTICA

TEMAS

¿De la democracia parlamentaria y representativa a la democracia de los medios?

Ulrich Sarcinelli _____

Periodismo y política en los noventa: tendencias, riesgos y oportunidades

Gustavo Bélliz _____

Las campañas electorales en América Latina: Nuevas tecnologías y viejas tradiciones

Gustavo Ferrari Wolfenson _____

Las relaciones entre periodistas y políticos en el contexto actual de la cobertura informativa en Costa Rica

Vilma Ibarra _____

Encuestas políticas y medios en Perú: una convivencia conflictiva

Fernando Tuesta Soldevilla _____

La comunicación en un proceso de localización y democratización: Una experiencia en Perú

Cecilia Laca Sánchez _____

"Generar confiabilidad"

Frank Priess _____

Procesos políticos, comunicación y mediaciones sociales

Javier Esteimou Madrid _____

Prácticas y precios del proselitismo presidencial: Apuntes sobre medios y campañas electorales en América Latina y Estados Unidos

Silvio Waisbord _____

ENSAYOS

Paz en Guatemala

Josef Thesing _____

DOCUMENTOS Y HECHOS

Las elecciones presidenciales en la República Dominicana

Manfred Huber _____

Elecciones de diputados y alcaldes en El Salvador

Peter Fischer-Bollin _____

8ª Conferencia Mundial Anti-corrupción _____

COMENTARIOS DE LIBROS

Poder Judicial Alemán

Horst Schönbohm _____

Leandro N. Alem 690-20º Piso. 1001
Buenos Aires, República Argentina
Teléfono (00541) 313-3522 • Fax: (00541) 311-2902

ENCUENTRO 72

SELECCIONES PARA LATINOAMÉRICA

ARTÍCULOS DEL NÚMERO SETENTA Y DOS

- LA CRISIS SOCIAL EN RUSIA / MARIE-HÉLÈNE MANDRILLON / *PROBLÈMES POLITIQUES ET SOCIAUX*
- EL PENSAMIENTO SOCIOECONÓMICO LATINOAMERICANO: LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS / FERNANDO HENRIQUE CARDOSO / *NUEVA SOCIEDAD*
- MÉXICO Y EE.UU.: LOS PLATOS LLENOS / CARLOS FUENTES / *EL PAÍS*
- UNA ECONOMÍA DE DEPENDENCIA: ÁFRICA / JOSÉ LUIS CORTÉS LÓPEZ / *FOMENTO SOCIAL*
- LA CRISIS POLÍTICA Y SOCIAL EN ÁFRICA, RESULTADO DE LAS CONTRADICCIONES INTERNACIONALES E INTERNAS / MBUYI KABUNDA BADI / *REVISTA DE FOMENTO SOCIAL*
- CEPAL: BALANCE PRELIMINAR DE LA ECONOMÍA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 1995 / CEPAL / *CEPAL: "NOTAS SOBRE LA ECONOMÍA Y EL DESARROLLO"*
- OCDE: EVALUACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA INTERNACIONAL A DICIEMBRE DE 1995 / *PERSPECTIVES ECONOMIQUES DE L'OCDE*
- EVOLUCIÓN ECONÓMICA FUERA DE LA ZONA DE LA OCDE: AMÉRICA LATINA, EUROPA DEL ESTE Y ASIA ORIENTAL A DICIEMBRE DE 1995 / *PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES DE L'OCDE*
- ¿OCASO O ALBORADA DE LOS ÍDOLOS? / LUIS GONZALEZ-CARVAJAL / *RAZÓN Y FE*
- ÉTICA Y ESTÉTICA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOCIAL / *RAZÓN Y FE*
- ECONOMÍA Y ÉTICA: HACIA LA TRANSFORMACIÓN COMUNICATIVA DE LA RACIONALIDAD ECONÓMICA / JUAN CARLOS SCANONE, S.J. / *STROMATA*
- LA LITERATURA CRISTIANA COMO TESTIMONIO / FERDINANDO CASTELLI, S.J. / *LA CIVILTA CATTOLICA*
- EL HOMBRE DE HOY FRENTE A CRISTO EN LA LITERATURA / FERDINANDO CASTELLI, S.J. / *LA CIVILTA CATTOLICA*
- FICHAS DE CINE: CORAZÓN VALIENTE, UNDERGROUND (BAJO TIERRA), DESESPERADO, LOS PUENTES DE MADISON, 12 MONKEYS (LOS DOCE SIMIOS), CUTTHROAT ISLAND (LA ISLA DE "CUELLO CORTADO"), THE WAR (LA GUERRA), SENSE AND SENSIBILITY (SENTIDO Y SENSIBILIDAD), SABRINA, LIVING IN OBLIVION (VIVIENDO EN EL OLVIDO)
- ESPIRITUALIDAD Y PASTORAL / JUAN OCHAGAVÍA LARRAÍN, S.J. / *TEOLOGÍA Y VIDA*
- MUERTE CEREBRAL Y TRASPLANTE DE ÓRGANOS ANTE LA MORAL / J. GAFO, S.J. / *RAZÓN Y FE*
- EL ANUNCIO DE LA FE EN UNA SOCIEDAD EN CRISIS ECONÓMICA Y POLÍTICA / MATIAS GARCÍA GÓMEZ / *PROYECCIÓN*
- RELIGIÓN Y SOCIEDAD PERUANA DEL SIGLO XXI / MANUEL MARZAL, S.J. / *DEL LIBRO: PERÚ FRENTE AL SIGLO XXI*
- LA DOCTRINA SOCIAL DE LA IGLESIA Y LA DEMOCRACIA CRISTIANA

CENTRO DE PROYECCION CRISTIANA

Jr. Aguarico Nº 586 - Breña - Lima 5 - Perú
Teléf.: 4-232609 - Fax: 311507

Library of U.S. Congress Card No. 90-640 754
ISSN No. 0970-4205

**JOURNAL OF FINANCIAL
MANAGEMENT AND ANALYSIS (JFMA)
INTERNATIONAL REVIEW OF FINANCE**

AIM: The JFMA –a refereed journal– offers techniques and new concepts backed up by case studies and new methodologies and provides a bridge between financial management theory and practice. The Journal is an indispensable decision kit for finance practitioners, policy makers and scholarly community from developed and developing countries and for those directly concerned with today's critical issues in financial management, and offers a unique opportunity to contribute your own expertise to develop the financial management science.

JFMA focuses on financial management issues confronting MNC-controlled and MNC-dependent developed and developing countries, by providing a forum facilitating the development of the science of financial management.

RECENT ISSUES: Each issue contains unique financial management issues like:

- World Bank Financing Methods Need Overhauling
- Punctured Investment Tyre Widens Liquidity Gap
- Banking Development: A Panacea for Stock Market Crash
- Overcapitalisation (Locked-Up Capital) Breeds Inflation
- India's 'Self-Reliance' Strategy Induces Venture Capital
- Punctured Investment Cycle Tyre Leads to Bank Mergers
- 'Priority Sector' Financing in India Needs Overhauling
- Good 'Political Risk' Induces Foreign Investment
- Non-Plan Expenditure Exerts Inflationary Pressures
- Good Business Ethics Germinates Sound Financial Management
- Do MNCs Follow Dharmic (Righteous) Management Codes?
- Does Open Door Policy-Induced Foreign Investment Mount External Debt?
- Does Net Present Value-Based Investment Derail 'Organic' Development Track?
- Do MNCs Engage in Arbitrage Using Gambler's Earnings Hypothesis?
- Does Abnormal Profit-Oriented Wage Differential Lead to Productivity Loss?
- Are G-7 Countries Expatriates in G-15 Countries?
- Does it Take Money to Make Money in Speculative Transactions?
- Depreciated Money Value Chases Abnormal Profit Earnings Through MNCs.

MANUSCRIPTS FOR SUBMISSION: Typed articles, in triplicate (including summary of the paper in 300 words), are invited on any aspect bearing on financial management from scholars and practising financial managers, planners, analysts, consultants and other professionals for consideration for publication in JFMA, with submission fee of U.S. \$ 15.

EDITORIAL BOARD CONSISTS OF: Eminent financial management experts from different countries of the world.

ANNUAL SUBSCRIPTION: U.S. \$ 85.

Subscription and manuscript may be sent to:
Managing Editor, JFMA

Om Sai Ram Centre for Financial Management Research
15 Prakash Cooperative Housing Society, Relief Road
Santacruz (West), Mumbai - 400 054 INDIA

ISSN 0147-5967

Volume 23, Number 2, October 1996

Journal of COMPARATIVE ECONOMICS

*The Journal of the Association for
Comparative Economic Studies*

*Co-Editors: John P. Bonin,
Wesleyan University
Josef C. Brada, Arizona State University*

Editorial Board:

Philippe Aghion	W. Bentley MacLeod
Michael Alexeev	Ronald McKinnon
Avner Ben-Ner	Janet Mitchell
Abram Bergson	J. Michael Montias
Elizabeth Clayton	Richard D. Portes
Stanley Fischer	Thomas G. Rawski
Paul G. Hare	Gérard Roland
Gary Jefferson	Gianpaolo Rossini
Karel Kouba	Jeffrey Sachs
Marie Lavigne	Judith Thornton

Founding Editor: John Michael Montias



Full-text Journals
on the Internet
<http://www.idealibrary.com>
<http://www.europe.idealibrary.com>



ACADEMIC PRESS
San Diego New York Boston
London Sydney Tokyo Toronto



LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW

An interdisciplinary journal concerned
with scholarly studies of Latin America

Articles, Review Essays,
Research Reports & Notes

Gilbert W. Merx
Editor

Jon M. Tolman
Associate Editor

Karen L. Remmer
Associate Editor

Sharon Kellum
Managing Editor

The Latin American Studies Associations publishes the LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW three times a year to improve communication among individuals and institutions concerned with scholarly studies of Latin America. Subscription rates and further information may be obtained from the LARR office.

LATIN AMERICAN RESEARCH REVIEW
Latin American Institute
801 Yale N.E.
University of New Mexico
Albuquerque, New Mexico 87131

Telephone: (505) 277-5985
FAX: (505) 277-5989



Our issues cover your issues

The Institute of Development Studies
produces a range of publications on
development issues, including:

- IDS Bulletin
- IDS Discussion Papers
- IDS Policy Briefings
- IDS Working Papers
- IDS Research Reports
- IDS Development Bibliographies

Send for your free Publications Catalogue

Back issues (for up to five years) can be purchased from the IDS Publications Office. Full details can be found in the free Publications Catalogue, which also has information on books written by IDS members. Please send catalogue requests to:

Publications Office (Catalogues)
Institute of Development Studies
at the University of Sussex
Brighton BN1 9RE, UK

IDS

Tel: (01273) 678269 (Intl +44 1273)
Fax: (01273) 621202/691647
E-mail: ids.books@sussex.ac.uk

ASR

AMERICAN SOCIOLOGICAL REVIEW

PAULA ENGLAND, EDITOR

The American Sociological Review (bimonthly, ISSN 0003-1224) publishes original work of interest to the discipline in general, new theoretical developments, results of research that advance our understanding of fundamental social processes, and important methodological innovations. Like other ASA publications, the emphasis is on exceptional quality. Unlike the more specialized journals, the primary objective of ASR is to publish work that most advances our general knowledge of society. Recent or forthcoming issues include:

- **Variations in Tax Progressivity in the United States, 1916 to 1986**
Michael Patrick Allen and John L. Campbell
- **Spousal Alternatives and Marital Dissolution**
Scott J. South and Kim M. Lloyd
- **Collective Action and Network Structure**
Roger Gould
- **Does Economic Growth Benefit the Masses?**
Glenn Firebaugh and Frank D. Beck
- **Social Networks and Organizational Dynamics**
J. Miller McPherson, Pamela Popielarz, and Sonja Drobnic
- **The Epidemiology of Social Stress**
R. Jay Turner, Blair Wheaton, and Donald A. Lloyd
- **Career Mobility and the Communist Political Order**
Andrew G. Walder
- **Habermas, Goffman, and Communicative Action**
James J. Chriss
- **Cohort Size and Arrest Rates Over the Life Course: Easterlin Reconsidered**
Darrell Steffensmeier, Cathy Streifel, and Edward Shidadeh

1996 subscription rates: ASA members \$ 30, nonmembers \$ 60, institutions \$ 120. Add \$ 15 for subscriptions outside the U.S. Single issues available. The ASA offers a 10% discount to agents ordering on the behalf of libraries and institutions.

AMERICAN SOCIOLOGICAL ASSOCIATION
1722 N Street NW, Washington, DC 20036,
(202) 833-3410

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. The chief aim of the Journal is to promote scientific studies in labour economics, industrial relations, trade unionism and related topics. It publishes research articles, notes and book reviews on these subjects, particularly in the context of India and other developing countries.

Recent articles published in the Journal include

Vol. 38, No. 1, 1995: Trade Unions Response to Changing Times by **P.A. Sangma**; Attack on Poverty and Deprivation: Role of Structural Change and Structural Adjustment by **C.H. Hanumantha Rao**; A Note on Measurement and Use of Poverty Estimates by **Yoginder K. Alagh**; Reforms sans Employment by **A.M. Khuroo**; Development and Employment by **S.R. Hashim**; Labour Market Flexibility and the Indian Economy by **Ajit K. Ghose**; Economic Growth, Rural Labour markets and Rural Poverty: Understanding the Linkages by **Indira Hirway**; Flexibility as an Aspect of Work Culture by **C.S. Venkata Ratnam**; Poverty Alleviation Programmes and the Dynamics of Rural Women's Labour Force participation: Two Case Studies from DWCRA, Bihar by **Sujata Prasad**.

Vol. 38, No. 2, 1995: Safety Net of the National Renewal Fund: Some Basic Issues by **Indira Hirway**; Unemployment and Large-scale Industries: A Historical Study of the Roots of Labour Surplus in the Jute Industry by **Arjan de Haan**; Does Women's Time Allocation Respond to Economic Incentives? Evidence from a Developing and a Developed Country by **P. Duraisamy and Malathy Duraisamy**; Employer-Employee Relations: Need for Transition in Values by **Sanjay Modl, K.C. Singhal & Umesh C. Singh**; Human Resource Allocation and Education-Employment Trade-offs by **Shri Prakash & Ranita Dutta**; Employment Trends in Agro-Climatic Resource Regions by **Niti Mathur**; Graduate Employment: The Earning Aspect by **Baldev Singh**; Trends, Pattern and Characteristics of Indian Labour Migration to the Middle East during the Twentieth Century by **S.K. Sasikumar**.

Vol. 38, No. 3, 1995: **Special Issue on Rural Labour Market Interventions** (Guest Editor: **R. Radhakrishna**): Policies for Rural Labour: From Relief to Structural Change by **V.M. Rao**; The Informal Sector Reconsidered by **J. Breman**; Government Interventions and Social Security for Rural Labour by **S. Mahendra Dev**; Unionising Agricultural Labour: Some Issues by **Sucha Singh Gill**; State and Union Intervention in Rural Labour: A Study of Kerala by **K.P. Kannan**; Union Intervention in Rural Labour markets: The Experience of Andhra Pradesh by **D. Narasimha Reddy**; Peasant Mobilisation in Bihar: Implications for Rural labour Markets by **Ajakh N. Sharma & Ajay Kumar**; Labour Institutions in Backward Agriculture: Need for Intervention by **M. Krishnaiah**; Self-Employment and Capacity Enhancing programmes by **N.J. Kurian & P.V. Rajeev**; An Assessment of Wage-Employment Programmes: JRY & EAS by **Rohini Nayyar**; Rural Employment Guarantee Scheme of Andhra Pradesh by **S. Sudhakar Reddy & M.C. Swaminathan**.

Vol. 38, No. 4, 1995 (Conference Issue): Contains 24 full articles and abstracts of 39 articles on the 37th Labour Economics Conference Topics.

Topics: **Structural Adjustment, Labour Market and Poverty *Employment in Service Sector *Organising the Unorganised Workers.**

The Issues also include sections on research notes, communications, labour statistics and usual book reviews.

ANNUAL SUBSCRIPTION RATES

	India	Abroad
Individual	Rs. 150	US\$ 35
Institutional	Rs. 300	US\$ 55

Payments in the form of bank draft/cheque may be sent in favour of *The Indian Journal of Labour Economics*. Rs. 12/US\$ 3 should be added extra in case of outstation cheques.

All editorial and business correspondence should be done with the Editor/Managing Editor, *The Indian Journal of Labour Economics*, c/o Institute of Applied Manpower Research, I.P. Estate, Mahatma Gandhi Marg, New Delhi - 110002, Phone/Fax: 3319909

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.

Third World Quarterly provides expert and interdisciplinary insight into crucial issues before they impinge upon media attention, as well as coverage of the latest publications in its comprehensive book review section.

Third World Quarterly's original articles provide diverse perspectives on the developmental process and a candid discussion of democratic transitions as well as identifying significant political, economic and social issues. Readable, free from esoteric jargon, informed without being abstruse, always authoritative and often provocative, *Third World Quarterly* covers the key North-South developments in the post-Wall World.

SPECIAL ISSUES

Third World Quarterly annually commissions special issues on key concepts and processes. The 1997 Special Issue will be entitled *Tempering Collaboration: UN task-Sharing with regional arrangements and non-governmental organizations for security and services.*

SUBSCRIPTION RATES

Volume 18, 1997, 5 issues. ISSN 0143-6597

Institutional rate:
EU £184.00; Outside EU £198.00;
North America US\$334.00.

Personal rate:
EU £46.00; Outside EU £46.00;
North America US\$82.00

Third World Quarterly is also available in electronic form over the Internet. For further information on how to subscribe and to view the journal, please connect to:
<http://www.catchword.co.uk>

ORDER FORM

Please send a completed copy of this form, with the appropriate payment, to the address below:

Name _____

Address _____

Visit the Carfax Home Page at:
<http://www.carfax.co.uk>

UK tel: +44 (0) 1235 521154
UK Fax: +44 (0) 1235 401550
E-mail: sales@carfax.co.uk

Carfax Publishing Company • PO Box 25 • Abingdon
Oxfordshire OX14 3UE • UK



Journal of Latin American Studies

Now in its 29th 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
- economic history
- economics
- geography
- international relations
- politics
- social anthropology
- 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

Subscription

Volume 29, 1997 published in February, May and October: £84 for institutions; £43 for individuals; £29 for SLAS/LASA members; £26 for students; prices include delivery by air. ISSN 0022-216X.

Further information

52705

Please send me a sample copy/information on *Journal of Latin American Studies*

Name _____

Address _____

Send to: Journals Marketing Department,
Cambridge University Press, The Edinburgh
Building, Cambridge,
CB2 2RU, UK.
Tel: +44 (0)1223 325806
Fax: +44 (0) 1223 315052
E-mail: 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**

FRANK CASS

The Journal of Development Studies

Managing Editors

David Booth, *University of Hull, UK*

Christopher Colclough, *IDS, University of Sussex, UK*

Colin Kirkpatrick, *DPPC, University of Bradford, UK*

The Journal of Development Studies is one of the most well-known and well-established international journals in the area of development studies. Since its foundation in 1964, it has published many seminal articles on development and opened up many new areas of debate. Priority is given to papers which (a) are interdisciplinary, (b) provide critical tests, based on empirical work, of alternative theories, perspectives or schools of thought; and (c) are relevant to important issues in development policy. It also welcomes critical surveys of the literature in important fields of development policy and practice. Each issue keeps the reader up-to-date with the latest research and also contains reviews of recently-published books on development. Two Dudley Seers prizes are awarded annually for the best two articles published in the journal.

Recent Articles

Modules for Modernisation: Colonial Irrigation in India and the Technological Dimension of Agrarian Change by Alex Bolding, Peter P. Mollinga and Kees van Straaten

Determinants of Smallholder Landownership: Evidence from South Sulawesi by Marc Pomp

Governance and Rural Development in Mexico: State Intervention and Public Accountability by Jonathan Fox

The Hazards of Small Firms in Southern Africa by Michael A. McPherson

Community, Collective Action and Common Grazing: The Case of Post-Socialist Mongolia by Robin Mearns

What Happens to Industrial Structure When Countries Liberalise? Indonesia since the Mid-1980s by H.H. Aswicahyono, Kelly Bird and Hall Hill

ISSN 0022-0388 Volume 32 1995/1996

Six issues per year: October, December, February, April, June, August

Individuals £45/\$65 Institutions £155/\$195

UK/OVERSEAS ORDERS to: Frank Cass, 890-900 Eastern Avenue, Ilford, Essex IG2 7HH, UK. Tel: 0181 599 8866

Fax: 0181 599 0984 E-mail: sales@frankcass.com

US ORDERS to: Frank Cass, c/o ISBS,

5804 N E Hassalo Street, Portland, OR 97213-3644, USA.

Tel: (503) 287-3093, (800) 944-6190 Fax: (503) 280-8832

E-mail: orders@isbs.com

Frank Cass

The European Journal of Development Research

Journal of the European Association for Development Research and Training Institutes (EADI)

Editor-in-chief

Helen O'Neill, *University College Dublin, Eire*

Managing Editor

Cristóbal Kay, *Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands*

Book Reviews Editor

Thomas Hansen, *Roskilde University, Denmark*

The European Journal of Development Research aims to achieve the highest standards of debate and analysis on matters of policy, theory and practice, in all aspects of development studies. It exists particularly in order to publish research carried out in Europe or in co-operation with European institutions. All issues are special issues with a common theme in addition to 'free-standing' articles.

Recent Articles

How Safe are 'Social Safety Nets'? Adjustment and Social Sector Restructuring in Developing Countries by Jessica Vivian

Competition and Contracting in Selective Social Provisioning by Maureen Mackintosh

Structural Adjustment and Social Emergency Funds: The Cases of Honduras, Mexico and Nicaragua by Lourdes Benería and Breny Mendoza

North-South Relations in the Process of Change: The Significance of International Civil Society by Gorm Rye Olsen

Globalisation, Regionalism and the South in the 1990s: Towards a new Political Economy of Development by Timothy M. Shaw

A Comparison of Four Development Models in Latin America by Chris van der Borgh

ISSN 0957-8811 Volume 8 1996

Two issues per year: June, December

Individuals £36/\$55 Institutions £70/\$95

UK/OVERSEAS ORDERS to: Frank Cass, 890-900 Eastern Avenue, Ilford, Essex IG2 7HH, UK. Tel: 0181 599 8866

Fax: 0181 599 0984 E-mail: jnlsubs@frankcass.com

US ORDERS to: Frank Cass, c/o ISBS,

5804 N E Hassalo Street, Portland, OR 97213-3644, USA.

Tel: (503) 287-3093, (800) 944-6190 Fax: (503) 280-8832

E-mail: orders@isbs.com

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استلم منها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة - قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

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 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit
CEPAL - Casilla 179-D
Fax (562)208-1946
Santiago, Chile

Primera edición
Impreso para las Naciones Unidas — Santiago de Chile — Agosto 1997 — 2500
ISSN 0251-0257 — ISBN 92-1-321456-1

ANDROS IMPRESORES