

LC/G.2220-P — Abril 2004

**Publicación de las Naciones Unidas**

ISSN impreso 0252 – 0257  
ISSN electrónico 1682 – 0908 / ISBN 92-1-322277-7

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *REVISTA DE LA CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces al año. El valor de la suscripción anual para el año 2004 es de 30 dólares la versión en español y de 35 dólares la versión en inglés. El precio del ejemplar suelto en uno u otro idioma es de 15 dólares, más gastos de envío. La suscripción por dos años (2004-2005) vale 50 dólares la versión española y 60 dólares la versión inglesa. El formulario de suscripción se encuentra inmediatamente antes de las Publicaciones recientes de la CEPAL.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, NY 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.



**NACIONES UNIDAS**



**JOSÉ LUIS MACHINEA**

*Secretario Ejecutivo*

**ALICIA BÁRCENA**

*Secretaria Ejecutiva Adjunta*

**COMISIÓN ECONÓMICA PARA  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

**REVISTA**

*de la*

COMISIÓN  
ECONÓMICA  
PARA  
AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

**C E P A L**

**NUMERO 82**

**ABRIL 2004**

**SANTIAGO DE CHILE**

**OSCAR ALTIMIR**

*Director*

**REYNALDO BAJRAJ**

*Director Adjunto*



**NACIONES UNIDAS**

**C E P A L**

### 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.
,	La coma se usa para separar los decimales.
/	La raya inclinada indica un año agrícola o fiscal, p. ej., 2001/2002
-	El guión puesto entre cifras que expresan años, p. ej., 2001-2002, indica que se trata de todo el período considerado, ambos años inclusive.

---

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

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.

- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.

- Se deberá acompañar un extracto del artículo (de alrededor de 150 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Este extracto será publicado en la página de presentación de la CEPAL en la Internet.

- La extensión total de los trabajos —incluyendo extracto, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10.000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.

- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un disquete en Word para Windows 95 ó 98, a *Revista de la CEPAL*, Casilla 179-D, Santiago de Chile; de no haber disquete, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: [revista@eclac.cl](mailto:revista@eclac.cl).

- Los cuadros, gráficos, ecuaciones y otros elementos insertados en el texto de los artículos deberán venir en programa Word (excluido Picture), o en programa Excel.

- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax, teléfono y correo electrónico.

- Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias.

- Asimismo, se recomienda restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto. En el caso de los gráficos, éstos deben ser confeccionados teniendo en cuenta que se publicarán en blanco y negro. Finalmente, deberá indicarse la ubicación en el texto de cuadros y gráficos, pero incluirlos separadamente al final.

- 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.

## S U M A R I O

<b>Los laberintos del orden internacional: La importación de reformas</b>	<b>7</b>
<i>David Ibarra</i>	
<b>Comportamiento paradójico de la banca extranjera en América Latina</b>	<b>19</b>
<i>Graciela Moguillansky, Rogerio Studart y Sebastián Vergara</i>	
<b>Una propuesta de gravar con impuestos unitarios las ganancias de las empresas transnacionales</b>	<b>37</b>
<i>Andrew Mold</i>	
<b>La integración regional y la coordinación macroeconómica en América Latina</b>	<b>55</b>
<i>Hubert Escaith</i>	
<b>La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología: Prebisch renace en Asia</b>	<b>75</b>
<i>Alice H. Amsden</i>	
<b>Competitividad industrial en Brasil 10 años después de la liberalización</b>	<b>91</b>
<i>João Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iooty</i>	
<b>Influencia del origen del capital sobre los patrones del comercio exterior brasileño</b>	<b>121</b>
<i>Célio Hiratuka y Fernanda De Negri</i>	
<b>Información y conocimiento: la difusión de las TIC en la industria manufacturera argentina</b>	<b>139</b>
<i>Gabriel Yoguel, Marta Novick, Darío Milesi, Sonia Roitter y José Borello</i>	
<b>Desarrollo económico local y descentralización en América Latina</b>	<b>157</b>
<i>Francisco Alburquerque</i>	
<b>Migraciones, mercado de trabajo y pobreza en el Gran Buenos Aires</b>	<b>173</b>
<i>Rosalía Cortés y Fernando Groisman</i>	
<b>Hogares, pobreza y políticas en épocas de crisis. México, 1992-1996</b>	<b>193</b>
<i>Benjamín Davis, Sudhanshu Handa y Humberto Soto</i>	
<b>La Revista en Internet</b>	<b>217</b>
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>219</b>

# Los laberintos del orden internacional:

## la importación de reformas

*David Ibarra*

**E**n este trabajo se intenta hacer un recuento histórico de los paradigmas rectores del orden económico internacional desde el siglo pasado: el cómo y el por qué de las modificaciones que han experimentado, hasta rebasar el bipolarismo en las relaciones internacionales y afinar el predominio de la ideología neoliberal. Al mismo tiempo se examinan los ajustes adaptativos de los países periféricos a esos paradigmas. En América Latina, la abrupta apertura de fronteras y la abolición del proteccionismo sin el armazón institucional apropiado han desencadenado menor desarrollo económico, deterioro social y descrédito de la democracia. Este análisis, llevado a la crítica de cambios específicos en las formulaciones paradigmáticas y de su instrumentación en la región, revela su validez relativa y la existencia de importantes márgenes de maniobra hasta ahora mal aprovechados.

David Ibarra

Ex funcionario de la CEPAL

Ex Secretario de Hacienda,

Estados Unidos Mexicanos

 [dibarra@prodigy.net.mx](mailto:dibarra@prodigy.net.mx)

## I

## Introducción

Por algo más de dos décadas el paquete de políticas económicas neoliberales se ha mantenido imperturbable ante las alternancias de gobiernos de distintas inclinaciones a lo largo y ancho de América Latina. A lo más, han surgido propuestas de reformas de segunda y tercera generación encaminadas a *posteriori*, una década después, a llenar las lagunas o imperfecciones de las primeras.<sup>1</sup>

Las propuestas iniciales fueron exitosas en corregir los desequilibrios de precios y fiscales y el endeudamiento externo que plagaron a las economías latinoamericanas en la década de 1980. Pero fueron y son en la generalidad de los casos un fracaso notorio en satisfacer demandas populares básicas: alentar el crecimiento, el empleo y la equidad distributiva; fortalecer la democracia social —no sólo la democracia política—, o aprovechar a cabalidad la abolición de fronteras en el mundo.

Todavía más, en varios casos los candidatos presidenciales (Fujimori, Menem) obtuvieron el triunfo a partir de plataformas políticas antineoliberales para luego convertirse en actores singularmente dedicados a instrumentar las reformas del Consenso de Washington. Aun gobiernos socialdemócratas han debido frenar iniciativas de corte distinto a la ortodoxia dominante, ante los riesgos de enajenar apoyos foráneos o de grupos internos poderosos. De aquí se sigue que las políticas y objetivos de los gobiernos, cualesquiera sean, no han sido independientes de la concepción unitaria que fija los denominadores comunes en el continente y, por consiguiente, tampoco de los enfoques de las administraciones precedentes, aun habiendo alternancia política. No es extraño, entonces, que las estrategias resulten casi idénticas aunque cambien los grupos políticos en los gobiernos, falseando la voluntad popular. Por eso, importa explicar cómo se definen los caminos, cómo se eligen las prioridades y los objetivos nacionales, cómo se podrían armonizar los equilibrios económicos externos y los equilibrios sociopolíticos nacionales.

Sin duda está presente la influencia decisoria de las nuevas configuraciones del orden mundial y de sus

reglas, que encuentra a las naciones latinoamericanas no sólo sin preparación, sino también debilitadas por los efectos de la crisis de la deuda del decenio de 1980. Cuando los países se debaten en los desajustes de ese decenio, los organismos financieros internacionales supeditan su apoyo a la satisfacción de determinadas condiciones. Se trata de criterios que orientan las políticas nacionales a veces en sentidos distintos a los que habrían elegido los gobiernos de *motu proprio*. Obsérvese que dichas reglas se han multiplicado en tiempos recientes y se han orientado, no al desarrollo, sino a promover la adopción de las reformas estructurales del orden neoliberal.<sup>2</sup> Empujados por esas circunstancias, los gobiernos adoptan acomodos que los llevan a abrir los mercados y a dismantelar la parafernalia del régimen proteccionista, la del autoritarismo-populismo de los gobiernos y muchos de los instrumentos de la seguridad de trabajadores y empresarios.

El libre cambio, la desregulación y la retirada del Estado de la producción, niega criterios, valores y políticas que el juego de mercados sustituye imperfectamente, sobre todo cuando sus sistemas institucionales de apoyo son incipientes o reconocen lagunas importantes. Valgan dos ejemplos simples. La liberalización financiera, al no contar con mecanismos reguladores del mercado, dio origen a una oleada de crisis bancarias en buena parte de América Latina. De la misma manera, la supresión abrupta de fronteras creó un régimen de competencia no entre iguales, sino frecuentemente entre productores avanzados de fuera y rezagados de dentro, con efectos destructivos rara vez schumpeterianos.

Sea como sea, al incorporarse a la globalización de modo más o menos abrupto, los países de la región

<sup>1</sup> Véase Williamson (1990), y Kuczynski y Williamson (2003).

<sup>2</sup> Los programas del Fondo Monetario Internacional (FMI) han sido criticados por ser restrictivos en exceso, por estar orientados a comprimir la demanda y por descuidar el desarrollo de los países. Según Feldstein, el FMI debiera resistir la tentación de usar las crisis cambiarias como oportunidades para forzar reformas en los países. Las críticas al Banco Mundial se han remitido a que éste ha dejado de lado el financiamiento del desarrollo de proyectos de inversión para centrarse en alentar las reformas globalizadoras, y ha prestado poca atención a la protección ambiental y al acrecentamiento de la oferta de bienes públicos. Véase Feldstein (1998), Rodrik (2000), Kapur y Webb (2000), Kahn y Sharma (2001) y Buira (2003).

quedan forzados a absorber enormes disonancias históricas, ya que su configuración institucional resulta incongruente con los imperativos de los mercados sin fronteras, y la composición de ganadores y perdedores del juego político y económico se altera radicalmente. Desde luego, los países periféricos no influyen mayormente en la dirección de las mudanzas del orden internacional, pero sí en el ritmo y la forma de asimilación interna de los acomodos resultantes. En los hechos, el agolpamiento unidireccional de las reformas perfila una transición desordenada y divisiva dentro de los países, entorpeciendo la formación de consensos nacionales fluidos que faciliten el cambio económico y político.

Importa limitar el fraccionamiento de los intereses comunes que antes unía el nacionalismo. Hoy en día, las sociedades latinoamericanas se escinden: los grupos laborales tienen intereses divididos entre el personal de altas calificaciones y los trabajadores no calificados, entre los empleados en el sector moderno de la economía y los informales, entre los ocupados en las grandes empresas y los ubicados en los pequeños y medianos negocios. Otro tanto ocurre en el sector empresarial: son distintos los intereses que mueven a los inversionistas extranjeros, y a los nacionales; a los importadores, y a los que producen para el mercado interno; a las grandes empresas, y a las empresas menores; al sector real de la economía, y al mundo financiero. Análogas fisuras se dan entre los distintos grupos sociales, entre los partidos políticos y entre las provincias y las capitales de los países.

## II

### La visión histórica

En la primera mitad del siglo pasado culminó la desaparición del colonialismo y se produjo el derrumbe de algunos regímenes totalitarios. El número de naciones soberanas pasó de 45 a casi 200 entre 1945 y ahora.<sup>3</sup> Las ideas dominantes llevaron a crear un numeroso grupo de estados que, para ser miembros de la comunidad de naciones, debieron responsabilizarse de su orden interno y de su desarrollo, dando otro paso en el proceso de occidentalización de los pueblos.

<sup>3</sup> Véase Croeker (2003, pp.32-45).

Todo ello se traduce en rompimientos internos: mientras las alianzas que tienen lugar entre las elites nacionales y las extranjeras se manifiestan en atender con puntualidad las exigencias de orden internacional, se aplazan los acomodos nacionales que aliviarían los enormes costos sociales del cambio. Por eso, comienza a surgir un desencanto con la democracia, al generalizarse la percepción de que las elecciones nada cambian, que da lo mismo un gobierno que otro.

En las páginas que siguen se intenta situar en su justa dimensión –desacralizar– los paradigmas del orden económico universal. Con tal objetivo, en la sección II se hace un recuento histórico de las fuerzas que llevaron inicialmente a la desaparición del mundo colonial y, luego, al fin de la bipolaridad en las relaciones internacionales, hasta asentar el predominio de la ideología neoliberal que desemboca en tensiones entre el orden universal y las democracias nacionales, entre el libre cambio y el desarrollo interno de los países latinoamericanos. En la sección III, se reduce el nivel de abstracción del análisis con el propósito de efectuar un examen crítico de cambios específicos en las formulaciones paradigmáticas de los centros sobre el desarrollo de la periferia en el último medio siglo. Se trata de cambios que relativizan la validez de esas reglas y revelan márgenes importantes de maniobra hasta ahora mal aprovechados por los países latinoamericanos.

Un poco de historia: la ruptura del pacto colonial supuso cambios medulares en el orden internacional y en la vinculación de las sociedades periféricas con ese orden. Muchos de los apoyos de las metrópolis y de las vías establecidas con ellas en materia de comercio, especialización en la producción y financiamiento, fueron cancelados o disminuidos. Pero se ganaron oportunidades de asociación con una gama más amplia de países desarrollados y, sobre todo, se ampliaron los márgenes nacionales de la autonomía económica y política. Las ideas libertarias y las pugnas entre los



países dominantes suavizaron las exigencias de la relación subordinada con el exterior y facilitaron la reorientación de las fuerzas internas en función de los intereses del Tercer Mundo.<sup>4</sup>

En ese tiempo, la modernización del Estado se pensaba imprescindible para lograr una estrategia eficaz de desarrollo. Por eso, el nacionalismo y la ingeniería social se postularon como las vías liberalizadoras del desarrollo de las antiguas colonias y, en general, del mundo periférico. Eso mismo, junto a los cambios en las estructuras económicas y sociales inducidos por las mudanzas del orden internacional, hicieron necesario abandonar las estrecheces del economicismo para abrazar los conceptos más amplios de la economía política y del desarrollo integrado de lo social.<sup>5</sup> El orden mundial de la época necesitaba de Estados legítimos, con capacidad de mantener el orden y buscar el bienestar de sus países.

De otro lado, al término de la segunda guerra mundial, el deseo de evitar posibles conflictos entre naciones, sobre todo entre las superpotencias, llevó a crear el Consejo de Seguridad como el órgano político supremo de las Naciones Unidas, garante de la seguridad colectiva internacional; en él la facultad de veto de sus cinco miembros permanentes sirvió de barrera al predominio de uno u otro de los grandes bloques que dividían al mundo. A su vez, la pugna competitiva de la guerra fría llevada al Tercer Mundo, multiplicó tanto los apoyos al desarrollo como las libertades de los gobiernos para conducir los asuntos económicos y sociales de sus países dentro de estilos predominantemente keynesianos.

Esa visión impulsó el desarrollo más intenso de la periferia, singularmente el de América Latina. Con todo, los paradigmas económicos y políticos, en tanto construcciones ideológicas (que inevitablemente reflejan la racionalización de los intereses, así como los consensos de académicos del Primer Mundo), no son ni podrían ser inmutables. Por su intermedio se intenta normar desde el centro el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones para su incorporación a la comunidad internacional. Hay estímulos y sanciones cuya expresión va desde accesos a los mercados industriales hasta alianzas u ostracismos políticos.

En las relaciones de dependencia no es preciso que una sociedad sea colonia para sufrir soberanía

limitada, ni la soberanía plena depende de disponer de un asiento en las Naciones Unidas (Badie, 1992). Mientras el Primer Mundo conserve el poder económico, político y militar y sus instituciones generen las ideas rectoras, elaboren las tecnologías y productos de avanzada y determinen las reglas del orden internacional, los países periféricos podrán tener algún margen de maniobra, sin dejar por ello de estar subordinados. Por lo demás, los relatos de emancipación de estos países suelen ser tesis de integración, no de separación; son historias de pueblos excluidos del núcleo principal de naciones que luchan por incorporarse a él y a sus reglas. De ahí la enorme fuerza integradora de los paradigmas universales que, además, usualmente trae consigo la formación de alianzas de interés entre las elites de los países dominantes y de los dominados, hasta formar una relación simbiótica difícil de trascender.<sup>6</sup>

En la segunda mitad del siglo XX, las mudanzas de las economías y las sociedades industriales se aceleran. Las fuerzas de la producción y el comercio transfronterizos crean dependencias recíprocas entre países que tropiezan con los resguardos propios de las soberanías nacionales. A la vez, surgen actores privados o semipúblicos que hacen palidecer al poder de los gobiernos nacionales. Más recientemente, el derrumbe de los países socialistas se torna en otro elemento central del cambio de realidades y paradigmas, al cancelar la bifurcación de los planteamientos ideológicos de los primeros años de la posguerra.

La desaparición de la bipolaridad en el mundo y las nuevas realidades económicas universales demandan reformulaciones paradigmáticas importantísimas en el orden internacional. La transnacionalización de la producción y el comercio exigen la abolición de las fronteras y la unificación convergente de las políticas socioeconómicas nacionales —y hasta de la cultura— a fin de garantizar la seguridad del comercio, de la producción y de los flujos de capital de los centros mundiales.

De ahí el énfasis en desregular, abrir las fronteras, suprimir la participación de los estados en la producción, elevar la estabilidad de precios a la categoría de objetivo central de los gobiernos. La antigua preocupación por el bienestar interno de los países y el crecimiento cede el paso a los imperativos de la propia globalización. A cambio de la renuncia a la soberanía económica, se impulsa la modernización democrática formal y la

<sup>4</sup> Véase Cardoso y Faletto (1970), Furtado (1965), Migdal (1988) y Dos Santos (2003).

<sup>5</sup> Véase Cardoso y Faletto (1970).

<sup>6</sup> Véase Said (1993).

convergencia internacional de los sistemas políticos, conforme al modelo anglosajón.

En ese último terreno ha habido progresos innegables, reflejados en el retroceso de los regímenes autoritarios de la periferia, pero que quedan trancos por la frecuente ausencia de desarrollo sostenido, o la imposibilidad de atender a las demandas de la población en términos de empleo, ingreso, seguridad o acceso a servicios sociales. En cierto grado, lo que el orden político formaliza es desmantelado por los trastornos del cambio económico. Ahí se localizan las tensiones provocadas por el supuesto irrealista de la independencia entre los fenómenos económicos y los sociopolíticos, disociación necesaria cuando se quiere mantener la ilusión de soberanías nacionales intocadas por el nuevo orden internacional.

Las alteraciones en las reglas universales de conducta de los Estados no dejan de originar rupturas históricas, sobre todo en las naciones periféricas. La guerra de Irak provocó el abandono del multilateralismo político del Consejo de Seguridad. En África, todavía no se consolidan los Estados nacionales cuando ya hay que desmantelarlos en aras de la globalización. Y al poco andar el relato dominante del libre cambio y la democracia formal ve desvanecerse sus promesas civilizadoras: unas, frente a las desigualdades crecientes dentro y entre países; otras, ante Estados formalmente democráticos y soberanos pero maniatados para atender demandas razonables de sus ciudadanos.

El abandono de las metas de crecimiento del Tercer Mundo contrasta con el énfasis y los esfuerzos puestos en abatir las tensiones inflacionarias y crear un clima propicio a las corrientes transnacionalizadas de comercio o de inversión. La concentración de los esfuerzos en estabilizar los precios en todo el planeta ha sido enormemente persistente y exitosa. La inflación mundial, de casi 16% en 1985-1989 y de más de 30% entre 1990 y 1994, se redujo al 4% en el lapso de 2000-2003. Entre el primero y el último período, el alza promedio de precios declinó del 4% al 2% en las naciones avanzadas, del 48% a menos del 6% en las economías en desarrollo y del 186% al 8% en América Latina. En ese logro se han invertido innumerables reformas institucionales, cambios de políticas y sacrificios sociales. Baste señalar la abolición de fronteras, la desregulación y la declinación de los monopolios nacionales, la independencia de los bancos centrales o la disciplina fiscal extrema, llevada a cancelar toda acción anticíclica.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase Rogoff (2003).

Menor esfuerzo se ha puesto en elevar y emparejar el crecimiento del mundo. La economía planetaria se encuentra en una fase de desarrollo titubeante; creció a razón de 3,6% anual entre 1985 y 1989, de 1,4% entre 1990 y 1994, y de 3% entre 2000 y 2003, mientras América Latina apenas alcanzó el 1,5% en esos últimos cuatro años. En promedio, el incremento del ingreso per cápita entre 1975 y 2000 muestra que la brecha de atraso se amplía: los países de alto desarrollo humano registraron el 2,1% por año, el 1,6% las zonas intermedias y el 0,5% las naciones más pobres. América Latina también perdió terreno al expandirse su PIB por habitante apenas al 0,7% anual en ese cuarto de siglo.<sup>8</sup>

La tensión posmoderna entre las demandas del orden universal y las de las democracias internas erosionan el basamento del nacionalismo, como fuente primaria de identidad y de unidad ciudadana en torno a metas colectivas, como las del desarrollo o la defensa de intereses propios. En las últimas dos décadas, al menos en América Latina se han satisfecho puntualmente las primeras demandas, mientras se ha aplazado sistemáticamente la satisfacción de las segundas. Es paradójico observar la convivencia de la búsqueda de la democratización de los Estados periféricos con el embate despiadado al nacionalismo que, quiérase o no, capta la imaginación, el sentir popular y, sobre todo, se plantea lograr el autogobierno de la sociedad. Desde hace dos décadas, en América Latina se transfieren funciones estatales importantísimas a la mano invisible de los mercados globalizados, se renuncia al uso de los principales instrumentos de la ingeniería social y a las políticas subyacentes de desarrollo y empleo.<sup>9</sup> En consecuencia, los países quedan librados a que la inversión foránea y la extranjerización de las mejores empresas nacionales aporten los recursos para sostener –y sólo temporalmente– el andamiaje económico del reformismo neoliberal de primera, segunda o tercera generación, mientras las estructuras sociales y por ende el prestigio de la misma democracia siguen derrumbándose. Todavía está viva la crítica ideologizada que atribuye toda suerte de desaciertos al Estado y toda clase de virtudes a la mano invisible de los mercados, a pesar de ser sordos estos últimos a casi todos los reclamos ciudadanos de los países en desarrollo.

Por consiguiente, las tensiones sociales asociadas al paradigma dominante ya son inocultables. Así lo atestiguan desde la descomposición social y los síntomas de ingobernabilidad que plagan a las zonas sub-

<sup>8</sup> Véase PNUD (2002).

<sup>9</sup> Véase Ibarra (2003).

desarrolladas, así como las violaciones a los topes presupuestarios de los miembros de la Unión Europea, hasta los fracasos de las conferencias ministeriales de Seattle (1999) y Cancún (2003) de la Organización Mundial del Comercio. Lo atestigua también la permanencia del hambre, la pobreza y la enfermedad en vastas regiones del mundo,<sup>10</sup> incluyendo segmentos de las naciones industrializadas.

Quiérase o no, la globalización y sus exigencias han cerrado las vías evolutivas de incorporación al mundo industrializado que siguieron los nacionalismos de Alemania, Japón o de los propios Estados Unidos. Los márgenes de maniobra se han estrechado y cambiado de naturaleza, por cuanto las reglas internacionales en boga no admiten proteccionismo industrial y subsidios, ni empresas públicas y relaciones económicas o déficit gubernamentales. Esos privilegios son exclusivos de los países avanzados, como lo demuestran sus políticas anticíclicas o la protección otorgada a su agricultura e industria: por esos y otros motivos tienen déficit presupuestarios altos en comparación con los aceptables en la periferia<sup>11</sup> y a la vez se permiten la absorción pública de pérdidas de sus grandes empresas.<sup>12</sup> De la misma manera, los gobiernos del Primer Mundo mantienen o establecen medidas proteccionistas en atención a presiones políticas o electorales internas que violan el espíritu o la letra de acuerdos y leyes internacionales. La negativa a suprimir los subsidios agrícolas, la lenta apertura de los mercados de productos textiles o las recientes acciones protectoras del gobierno de los Estados Unidos (en el caso del acero, entre otras), tipifican notorias asimetrías en el régimen de comercio que perjudican sobre todo a los países periféricos.

En nuestros días, una vía de incorporación al desarrollo, de acceso futuro al Primer Mundo, es la seguida por India, China, o los países del sudeste asiático. Esos países han sido ortodoxos en la defensa de sus intereses y heterodoxos en la observancia de las reglas paradigmáticas universales. Sus elites y sus gobiernos se han unido con el propósito de implantar estrategias de desarrollo, crear centros de poder económico, aplicar políticas industriales, subsidios,

reducciones impositivas, atraer inversiones y, a la par, mezclar mejoras en el bienestar de la población con políticas sociales a veces represivas. Así, han debilitado las relaciones de dependencia económica y tecnológica, ganado márgenes de maniobra, y a la par, han aprovechado en su beneficio la apertura universal de mercados.<sup>13</sup>

Otra vía, más despaciosa o incierta, consistiría en redoblar esfuerzos en los foros internacionales para alterar los paradigmas universales hasta hacerlos más equitativos, más proclives al desarrollo de la periferia. En este terreno, como demostró la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC (Cancún, 2003), los avances no parecen cercanos ante los intereses y renuencia de los países avanzados. Sin embargo, algo se progresa. La preocupación del Primer Mundo por canalizar de preferencia la ayuda a las zonas más pobres del planeta, manifiesta en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002), parece ser un paso, acaso incompleto y titubeante, pero en la dirección correcta si se le desliga de la exigencia a los países de satisfacer antes las reformas de primera, segunda y tercera generación.

Los planteamientos innovadores en el mundo en desarrollo ofrecen una gama amplísima de variantes. China e India, por su enorme población y diversidad internas, constituyen zonas de integración multinacional, que incluso representan o representarán serios retos políticos y económicos a los centros hegemónicos del mundo. Esto los hace beneficiarios de mayores libertades para remozar las reglas paradigmáticas del orden planetario. Los países del sudeste asiático, con la sombra protectora del Japón y de los otros gigantes regionales, se han beneficiado y benefician de márgenes de heterodoxia político-económica de que no gozan otras zonas periféricas.

En América Latina las posibilidades parecen ser menores, pero no inexistentes. Centroamérica no ha podido acceder a la etapa de la integración política o siquiera a la de convergencia de las políticas económicas. El experimento del Mercado Común Centroamericano y de la posible unión política que le seguiría —ya existe un parlamento centroamericano—, ha resultado paradójicamente frenada por la abolición de las fronteras comerciales a escala universal y por la multiplicidad de reglas del nuevo orden mundial, diseñadas para Estados nacionales. Los países del Mercosur tienen mejores perspectivas por el tamaño conjunto de Brasil

<sup>10</sup> Conforme a las Naciones Unidas, más de 1.150 millones de personas sobrevivían con menos de un dólar por día en 1999. Véase PNUD (2002).

<sup>11</sup> El déficit en los Estados Unidos es de 5%-6% del PIB, en Alemania de 3%-4%, en Francia de 3%-4%, en Japón de 7%. Véase FMI (2003) y OCDE (2003)

<sup>12</sup> Como Chrysler, Air France, asociaciones de ahorro y préstamo, Capital Risk Management Fund y bancos japoneses, entre otras. Véase Ho y Lin (1991).

<sup>13</sup> Véase Amsden (2001).

y Argentina, pero además de las secuelas de las crisis, enfrentan disparidades políticas y de estrategias económicas que no parece sencillo conciliar, especialmente frente a las tensiones del orden internacional y el proyecto continental de libre comercio, auspiciado por los Estados Unidos. En México hay oportunidades desaprovechadas, dada su proximidad e integración con los mercados amplísimos de América del Norte. En síntesis, la capacidad de forjar con libertad el futuro latinoamericano parece enfrentar influencias hegemónicas que obstaculizan la formación de sistemas innovativos propios. Mayores trabas entorpecen la evolución de África y del mundo árabe-musulmán, pero aun ahí surgen iniciativas.

Sea como sea, las alternativas abiertas al desarrollo independiente se angostan (Chang, 2002) y, contra todo nacionalismo, conducen casi inexorablemente a la incorporación política de los países tercermundistas a los bloques de integración multinacional que probablemente dividirán al mundo del futuro y que estarán en condiciones más parejas para competir entre sí. Desde luego, el avance del paradigma globalizador

de la posmodernidad producirá pérdidas significativas en la diversidad cultural, social y económica del mundo, así como lejanía ciudadana de las decisiones que más afectan la vida social, sobre todo de los grupos que resultarán absorbidos por los núcleos hegemónicos de poder. El proceso de fusión o integración de países ya se encuentra avanzado en Europa, menos en América del Norte, y todavía podría tropezar con trabas, resistencias y hasta prejuicios étnicos en diversas zonas del mundo.

Visto a futuro, ese proceso, unido al abandono paulatino del multilateralismo por los grandes centros económicos y políticos del mundo, hace vislumbrar la vuelta a un mundo multipolar no tan distante, con todas sus ventajas e inconvenientes.<sup>14</sup> De otro lado, las insuficiencias y descalabros del neoliberalismo económico y del combate al terrorismo auguran el regreso –por remoto que parezca– de la economía política, en el sentido de crear una relación más equilibrada entre economía y sociedad, entre Estado y mercado, entre derechos individuales y derechos colectivos o derechos humanos básicos.

### III

## La importación de reformas

Los modelos y paradigmas económicos que importamos no son inmutables, cambian con las circunstancias y con las inevitables confrontaciones entre pronósticos y resultados. A título ilustrativo me referiré a la evolución de las concepciones de los países industrializados –que hacemos nuestras– en torno al desarrollo del mundo periférico. En ellas es frecuente destacar de modo general y simplificado algún obstáculo fundamental al progreso por encima de cualquier otra prelación.

La historia permite esclarecer estas cuestiones. Entre 1940 y 1950 el subdesarrollo se explicaba por la insuficiencia de la inversión y el ahorro, que había de suplirse con fondos internacionales. Se pensaba que elevando la formación de capital se tornaría factible mover a los factores productivos de los sectores de baja a los de alta productividad. El comercio internacional se consideraba bueno, pero insuficiente para abrir las puertas del desarrollo; por eso se admitía el proteccionismo a las industrias incipientes, y déficit moderados en las cuentas externas, cubiertos con la

inyección foránea de capital; asimismo, se admitía el trasvase de recursos desde las actividades tradicionales a las modernas, con el respaldo de políticas industriales activas, aunque se reflejasen en déficit fiscales, siempre y cuando estos fuesen pequeños.

Algo se avanzó en los planteamientos durante los siguientes años (el decenio de 1960 y la mitad del de 1970), cuando se descubrió que la insuficiente oferta de cuadros empresariales limitaba la absorción de los recursos del Primer Mundo y la eficacia de las medidas de promoción de los gobiernos y los organismos internacionales. En esa lógica, se incorporó a los programas gubernamentales el fomento deliberado de la formación empresarial y medidas para suplir sus deficiencias. Se persuadió a los países periféricos de que crearan bancos de desarrollo, alentaran inversiones conjuntas en áreas estratégicas de la economía y fortalecieran la capacidad nacional de preparación y

<sup>14</sup> Véase Kennedy (1993), Connelly y Kennedy (1994), y Kupchan (2003).

evaluación de proyectos. Contrariamente a lo que se hace hoy, el Banco Mundial promovió la instalación de bancos de desarrollo a lo largo y ancho de América Latina, creó la Corporación Financiera Internacional –que respalda a empresas y proyectos privados– y el Instituto de Desarrollo Económico, dedicado a la formación de los cuadros empresariales. Hasta aquí los cambios paradigmáticos pueden caracterizarse como afinamientos que no rompen con las tesis medulares del orden internacional del inicio de la posguerra, del keynesianismo.

De ahí en adelante, las recomendaciones del Primer Mundo a los países periféricos se alteran radicalmente hasta permear el meollo de las políticas económicas de los países. Ahora, el obstáculo central deja de ser la falta de ahorro, inversión o capacidad empresarial, eso es *peccata minuta*. El nuevo diagnóstico sitúa el problema en una estructura distorsionada de precios que limita la absorción de mano de obra y genera tasas subóptimas de expansión del PIB. La raíz del fenómeno se atribuye al intervencionismo estatal que empeora la asignación de recursos, propicia el uso de técnicas de alta densidad de capital y da lugar a rentas improductivas amparadas en el favor oficial. Por consiguiente, el remedio debe encontrarse en exportaciones competitivas con alto contenido de mano de obra. A tal efecto, se recomienda abrir los mercados y suprimir los subsidios y el conjunto de medidas proteccionistas, incluida la participación estatal en la producción. Poco importa el rezago tecnológico o las deficiencias de las redes comerciales de los países periféricos, pues el mercado acabaría por revelar las auténticas ventajas comparativas de cada país.

Así se inicia la explicación neoliberal del desarrollo. Se abandona el keynesianismo estatista, en lo económico, y el nacionalismo, en lo político. De un lado, se subrayan las fallas gubernamentales como causa de los principales desequilibrios estructurales de las economías, y la incapacidad del Estado en sustituir a la sabiduría del mercado. De otra parte, el re acceso al desarrollo se finca en el ascenso de las exportaciones, dependiente de la liberalización de los mercados de productos y capitales.

En la práctica, sin embargo, el acrecentamiento del comercio exportador no es instantáneo, ni es fácil convertirlo en motor de las economías en desarrollo. En cambio, la abolición de fronteras suele venir acompañada de una avalancha de importaciones, destructiva de las empresas vernáculas y proclive a la formación de enclaves exportadores privilegiados. Y la inversión extranjera, en lugar de crear nuevas producciones y empleo, muchas veces se limita a

extranjerizar los mejores recursos y empresas nacionales. Además, esa inversión difícilmente puede sustituir a la inversión pública en infraestructura o en capital humano, ni a la oferta de muchos bienes y servicios no transables (los energéticos, transporte o servicios esenciales a la producción) y mucho menos definir por sí misma la estrategia de inserción a largo plazo de un país en las estructuras de los mercados mundiales.

Sea como sea, la visión de los centros toma preeminencia. Los países latinoamericanos liberalizan los mercados y desregulan, en la creencia de que así abren las puertas a un desarrollo rápido o ganan el beneplácito del Primer Mundo. Sin embargo, las esperanzas no concuerdan con las realidades; el ritmo de desarrollo latinoamericano en más de dos décadas (1980-2000) se reduce a la mitad del que se alcanzó en los treinta años anteriores y se produce desempleo, marginación y desajustes monstruosos en el mercado de trabajo. De ahí surgen reformulaciones paradigmáticas.

Pronto, se identifica a la abundancia de recursos humanos capacitados como la razón del éxito de algunas naciones (sudeste asiático), y su escasez como un obstáculo al desarrollo. El informe anual del Banco Mundial de 1991 repite el discurso neoliberal de años anteriores, pero añade un nuevo ingrediente: la inversión en capital humano, como precondition para el desarrollo (Banco Mundial, 1991). Algo se gana, pero no se salvan todos los obstáculos. En esencia, la preparación y el empleo óptimo del capital humano requiere de complementariedades que no surgen espontáneamente del mercado.

El revisionismo frente a las recomendaciones del Primer Mundo cobra vitalidad en la segunda mitad de la década de 1990. Otra vez, la confrontación de los magros resultados y los enormes costos sociales de las reformas aperturistas latinoamericanas frente al éxito de los gobiernos activistas de Asia, llevaron a redescubrir al Estado como agente conductor de la transición globalizadora. Sin buen gobierno (*good governance*), las reformas no rendirían los resultados esperados, ni propiciarían el desarrollo de los países periféricos. Se acierta, pero no en medida suficiente, ya que el juego democrático no puede reducirse a cuestiones de eficiencia administrativa, como se plantea. A regañadientes se comienza a aceptar que el Estado y la política tienen funciones ineludibles en la conducción de las reformas políticas internas y del relacionamiento externo.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Véase Banco Mundial (1993 y 1997), Stiglitz (1998), McGuire (1997), Ibarra (2001), Abramovitz (1989) y Rodrik (1995).



Sin duda, un buen gobierno, o al menos un gobierno que mejora, es esencial para alcanzar el desarrollo sostenido. Hay, sin embargo el riesgo de que la excelencia gubernamental se postule como un requisito previo al derecho de acceder a la solidaridad y ayuda del Primer Mundo, como quedó de manifiesto en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo (Monterrey, 2002). Lograr la adaptación a un mundo sin fronteras, completar la reforma institucional, implantar políticas macroeconómicas y microeconómicas sanas, desregular los mercados, garantizar el imperio de la ley, erradicar la corrupción, atenuar los reclamos de los perdedores del cambio y conseguir tantos otros ingredientes implícitos en el término “buen gobierno”, prácticamente supone haber resuelto con antelación los obstáculos básicos no sólo del desarrollo, sino también de la transición económica al mundo sin fronteras. Quiérase o no, el desarrollo sostenido, la modernización democrática y los acomodos al nuevo orden internacional son procesos de ajuste lentos y dolorosos que difícilmente podrían imponerse como condiciones de partida que sólo podrían satisfacer las naciones más avanzadas del planeta, no las más pobres.

La última migración paradigmática auspiciada por las organizaciones financieras internacionales –no compartida por todo el Primer Mundo– parece elevar a prioridad internacional el combate concertado a la pobreza. Frente al hecho de que la descomposición social en vez de ceder, se acentúa, la pobreza deja de verse como el producto exclusivo de errores de los gobiernos y de la sobrerregulación de los mercados, para atribuirle también a efectos sistémicos del nuevo orden internacional.

El salto cualitativo fundamental se plasma en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001* (Banco Mundial, 2001a). Ahí se propone una triple estrategia que trasciende lo económico para abordar lo político. Se recomienda multiplicar las oportunidades económicas de los pobres, promoviendo el fortalecimiento de los ingresos derivados de sus escasos activos (tierra y educación) mediante políticas de mercado y extramercado. En segundo lugar, se apoya el fortalecimiento de las redes de seguridad social a fin de reducir la extrema vulnerabilidad de la población excluida. En tercer lugar, se sugieren reformas que transferirían poder político a los pobres con el propósito de hacer a las instituciones públicas más proclives a atender sus demandas. Por último, se admite que las sendas al desarrollo, a la erradicación de la pobreza, son múltiples y han de obedecer a las prela-

nacionales. Así, se comienza a aceptar los inconvenientes de recomendar políticas estandarizadas frente a la diversidad de las peculiaridades históricas e institucionales de cada país, y de situar en compartimentos estanco, sin influencias recíprocas, los espacios de la reforma económica, social y política.

El salto es enorme, por cuanto se admite que las relaciones de mercado, en tanto esfera de competencia de actores privados individuales que actúan estratégicamente para obtener beneficios, han de ser tamizadas y complementadas por relaciones políticas que se sustentan en una lógica muy diferente: la soberanía popular, el Estado de derecho y otras prácticas de la participación y la formación de consensos democráticos.<sup>16</sup> Aquí reaparece nítidamente la tensión subyacente, no resuelta, entre los valores del mercado y los valores de la democracia.

Mucho se dice sobre lo que las naciones periféricas deben hacer para lograr el éxito en su acceso al mundo globalizado. Pero poco se adelanta en emparejar las condiciones de competencia, en crear las instituciones que limitan los efectos polarizadores del juego libérrimo de los mercados, esto es, en crear una arquitectura institucional de alcance también transnacional que humanice y haga sostenible el desarrollo. Hace más de veinte años el llamado Informe Brandt planteó acciones políticas indispensables, al afirmar la necesidad de conceder a los países del sur una participación más equitativa en el poder y la toma de las decisiones internacionales, permitir el crecimiento de sus centros de producción, regular las prácticas de las empresas transnacionales, atemperar la carga de las deudas e impulsar el desarrollo (Brandt, 1980).

Como se ve, el paradigma primermundista del desarrollo no ha cesado de evolucionar y, con él, inducidas, cambian las instituciones y políticas del mundo periférico, pagando el costo de crear enormes disonancias con sus realidades. El gran salto del siglo XX ocurre cuando se sacrifican las soberanías económicas nacionales en aras de la reforma aperturista y de la devolución de funciones al mercado, subordinando los objetivos de cada país a las metas del mundo globalizado. Por eso, la ayuda al desarrollo pasa del financiamiento de proyectos de inversión a la tarea de impulsar, sin tapujos, la reforma neoliberal. Hoy se insiste en mantener los parámetros de esta última reforma y añadir el combate a la pobreza, como

<sup>16</sup> Véase McCarthy (1995).

si entre ambas cosas no hubiese contradicciones.<sup>17</sup>

Los cambios en las concepciones internacionales sobre el desarrollo derivan en cierta medida del mejor conocimiento de los problemas, sin dejar de responder en primera instancia a los cambiantes intereses de los poderes que las construyen y reconstruyen. Los planteamientos se han completado y afinado, como lo demuestra la identificación de las llamadas reformas de segunda y tercera generación –que en rigor debieran haber acompañado o precedido a las impulsadas en primer lugar–, pero aún están lejos de abarcar los complejos dilemas de la transición neoliberal de los diferentes países periféricos,<sup>18</sup> dilemas entre los cuales destaca la implantación de un nuevo equilibrio estable entre las funciones del mercado y las del Estado.

Veamos un caso típico. La apertura financiera o integración financiera global, como ahora se le llama, se llevó a cabo en el grueso de los países latinoamericanos bajo el supuesto, sin corroboración, de que tendría efectos positivos en el crecimiento de las economías y la profundización de los flujos de financiamiento. Con posterioridad, estudios empíricos emprendidos por el FMI<sup>19</sup> concluyeron que no se encontró una relación robusta, significativa, entre la integración financiera y el desarrollo. Además, se comprobó en los países periféricos una frecuente asociación entre la liberalización financiera y el incremento de la volatilidad del consumo –se consideró que esta variable mide mejor que el PIB el bienestar de la población– o la proclividad a crisis y contagios. Chile, aplicando pequeños controles de capitales, pudo librarse de los graves problemas procíclicos derivados de oscilaciones en los flujos foráneos de financiamiento de corto plazo.

<sup>17</sup> Como se dijo, la distribución de los fondos internacionales destinados a combatir la pobreza depende de la calificación de "buen gobierno" que reciban los países, exigidos de satisfacer los ingredientes básicos de la reforma neoliberal. Según el Banco Mundial "*Although some empirical controversies persist, government performance is increasingly accepted by researchers and specially by policymakers as a guide to aid allocation. Government performance is generally agreed to include economic policy, other anti-poverty programs, and the quality of governance and institutional capacity*" (Banco Mundial (2001b, p. 93). Los nuevos ingredientes paradigmáticos no borran por entero la vinculación de la ayuda con la realización de reformas auspiciadas por Washington, sino que se les suman.

<sup>18</sup> A los componentes paradigmáticos del Consenso de Washington se ha adosado una multitud de nuevas reformas que impulsan una transformación institucional profunda (buen gobierno, reforma del sistema judicial, reforma de los derechos de propiedad, reforma laboral, erradicación de la corrupción, reforma del sistema regulatorio), que de instrumentarse supuestamente harían buenas las medidas iniciales del propio Consenso. Véase Williamson (1990).

<sup>19</sup> Véase Rogoff y otros (2003), y Agosin y Ffrench-Davis (1996).

De otro lado, las investigaciones del FMI parecen señalar un umbral mínimo, organizativo e institucional, antes del cual la integración financiera no aporta mucho y acaso puede causar perjuicios a los países. Eso ocurre cuando no se tiene una sólida infraestructura legal y de supervisión, códigos de conducta para las empresas transnacionales y bajos niveles de corrupción, entre otros atributos. Todos esos requisitos, difícilmente podrían satisfacerlos la mayoría de los países periféricos, por su condición de atraso y por cuanto sus instituciones guardaban correspondencia con el sistema de proteccionismo financiero anterior y no con el de plena libertad financiera interna y externa. En consecuencia, el armazón institucional indispensable de la transición estaba ausente, era incompleto o incipiente, además de corresponder con frecuencia a estadios de desarrollo no alcanzados por los propios países periféricos. La debacle bancaria mexicana ilustra nítidamente la disonancia histórica entre reformas y marcos institucionales rezagados.<sup>20</sup>

En conclusión, cabe notar la inconstancia de los paradigmas del Primer Mundo, lo imperfecto de las instituciones transnacionales y de sus concepciones sobre la manera de armonizar el desarrollo social y económico de los países periféricos con su inserción obligada al nuevo orden mundial. Las economías se integran, se hacen interdependientes, pero las instituciones transnacionales que mitiguen los excesos polarizadores del mercado están por crearse o son en extremo incipientes. De ahí la necesidad de proceder con cautela antes de abrazar irreflexivamente las reglas paradigmáticas que buscan imponerse. Los modelos importados suelen pecar de simplismo al no considerar las influencias recíprocas entre el dominio económico, el político y el social; y también quedan en falla al estandarizar políticas y reformas, con olvido de las peculiaridades históricas e institucionales o del grado de desarrollo de cada país. En consecuencia, dichos modelos no debieran verse como dogmas inamovibles, sino como guías maleables de convivencia internacional en donde insertar y resguardar los objetivos e intereses propios. En última instancia, el éxito de los programas de modernización y desarrollo reside en que surjan de planteamientos compartidos al interior de cada país, no en la copia de ideas foráneas aplicables a cualquier nación.<sup>21</sup> Ese y no otro fue el camino que siguieron los

<sup>20</sup> Véase Ibarra (1998).

<sup>21</sup> En las nuevas reglas de la condicionalidad aprobadas por el Directorio Ejecutivo del FMI a fines del 2002, ya comienzan a tomarse en cuenta esos criterios (FMI, 2002).

Estados Unidos, Alemania o Japón en su acceso al mundo industrializado o el que siguen la República de

Corea, la economía taiwanesa, China y la India en nuestros días.<sup>22</sup>

#### Bibliografía

- Abramovitz, M. (1989): *Thinking About Growth and Other Essays on Economic Growth and Welfare*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Agosin, M. y R. Ffrench-Davis (1996): Managing capital inflows in Latin America, en M. Ul Haq, I. Kaul e I. Grunberg, (comps.), *The Tobin Tax: Coping with Financial Volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Amsden, A. (2001): *The Rise of the Rest: Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Badie, B. (1992): *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*, Paris, Librairie Arthème Fayard.
- Buira, A. (2003): *Challenges to the World Bank and the IMF*, Londres, Anthem Press.
- Banco Mundial (1991): *Informe anual, 1991*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1993): *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997. El Estado en un mundo en transformación*, Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2001a): *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001: lucha contra la pobreza*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- Bourgin, F. (1989): *The Great Challenge: The Myth of Laissez-Faire in the Early Republic*, Nueva York, Harper & Row.
- Brandt, W. (1980): *North-South: A Program for Survival*, Londres, Pan Books.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1970): *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Connelly, M. y P. Kennedy (1994): Must it Be the Rest Against the West?, *Atlantic Monthly*, vol. 274, N° 6, Boston, Atlantic Monthly Co.
- Crocker, Ch. (2003): Engaging failing states, *Foreign Affairs*, vol. 82, N° 5, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- Chang, H.J. (2002): *Kicking Away the Ladder*, Londres, Wimbledon Publishing Co.
- Dos Santos, T. (2003): *Imperialismo y dependencia*, México, D.F., Editorial Era.
- Feldstein, M. (1998): Refocusing the IMF, *Foreign Affairs*, vol. 77, N° 2, Nueva York, Council on Foreign Relations.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2002): Guidelines on conditionality, *Principles, Modalities, Evaluation and Review*, septiembre [http://www.imf.org].
- \_\_\_\_\_ (2003): *World Economic Outlook*, septiembre, Washington, D.C.
- Furtado, C. (1965): *Development and Stagnation in Latin America: A Structural Approach*, New Haven, Yale University Press.
- Ho, Y. y T. Lin (1991): Structural adjustment in free market economy, H. Patrich (comp.), *Nine Industrialized Economies*, Nueva York, Columbia University Press.
- Ibarra, D. (1998): El FOBAPROA y la reforma financiera, *El Universal*, México, D.F., 19, 20 y 21 de octubre.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Testimonios críticos*, México, D.F., Cántaro Editores.
- \_\_\_\_\_ (2003): *México: transición sin desarrollo*, conferencia dictada en el Foro Económico Nacional, Universidad Nacional Autónoma de México (México, D.F., 14 de agosto de 2003).
- Kahn, M. y S. Sharma (2001): IMF Conditionality and Country Ownership of Programs, IMF Documento de Trabajo, N° 01/142, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional.
- Kapur, D. y R. Webb (2000): Governance-related Conditionalities of the International Financial Institutions, Documento de Trabajo Series, N° 6, UNCTAD/GDS/MDPB/G24/6, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Kennedy, P. (1993): *Preparing for the Twenty-first Century*, Nueva York, Random House.
- Komiya, R. y otros (1988): *Industrial Policy in Japan*, Nueva York, Academic Press.
- Kuczynski, P. y J. Williamson (2003): *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Washington, D.C., Institute for International Economics.
- Kupchan, C. (2003): *The End of the American Era*, Nueva York, A.Knoff.
- List, F. (1885): *The National System of Political Economy*, Londres, Longman.
- McCarthy, T. (1995): Ideal and illusions: on reconstruction and deconstruction, *Contemporary Critical Theory*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- McGuire, J. (1997): *Rethinking Development in East Asia and Latin America*, Los Angeles, California, Pacific Council on International Policy.
- Migdal, J. (1988): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and Capabilities in the Third World*, Princeton, Princeton University Press.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2003): *Economic Outlook*, París.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2002): *Informe sobre desarrollo humano 2002*, Nueva York, Oxford University Press.
- Rodrik, D. (1995): Getting intervention right: how South Korea and Taiwan grew rich, *Economic Policy*, N° 20, Londres, Blackwell Publishing, abril.
- \_\_\_\_\_ (2000): Governing the Global Economy: Does One Architectural Style Fit All?, en S. Collins y R. Lawrence (comps.), *Brookings Trade Forum 1999*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Rogoff, K. (2003): Globalization and Global Desinflation, documento preparado para el Federal Reserve Bank of Kansas City, Jackson Hale.
- Rogoff, K. y otros (2003): *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Documento de Trabajo, N° 220, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Said, E. (1993): *Culture and Imperialism*, Nueva York, A. Knopf.
- Skocpol, T. y otros (1985): *Bringing the State Back In*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Stiglitz, J. (1998): *More Instruments and Broader Goals: Moving towards the Post-Washington Consensus*, Helsinki, United Nations University/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER).
- Stiglitz, J. y S. Yusuf (2003): *Rethinking the East Asia Miracle*, Nueva York, Oxford University Press.
- Williamson, J. (1990): What Washington means by policy reform, en J. Williamson (comp.), *Latin American Adjustment*, Washington, D.C., Institute for International Economics.

<sup>22</sup> Véase Bourgin (1989), List (1885), Banco Mundial (1993). Amsden (2001), Skocpol y otros (1985), Komiya y otros (1988), y Stiglitz y Yusuf (2003).



# Comportamiento paradójico de la banca extranjera en América Latina

*Graciela Moguillansky, Rogerio Studart y Sebastián Vergara.*

**D**urante la década de 1990 la presencia de la banca extranjera en América Latina creció notablemente. La estabilidad macroeconómica y las reformas económicas, en particular la liberalización del mercado de capitales y la liberalización financiera, crearon condiciones atractivas para los bancos que buscaban economías de escala y crecimiento en todo el mundo. Al mismo tiempo, los gobiernos esperaban que la entrada de los bancos extranjeros proporcionara una solución a la necesidad de aumentar el capital que participaba en el sistema y representara una garantía frente al riesgo sistémico. Los esfuerzos por atraer inversiones extranjeras coincidieron con la estrategia de los participantes principales que apuntaba a su transformación en bancos globales. Tras haberse producido la entrada inicial, vale la pena analizar qué repercusiones ha tenido en el comportamiento del sistema financiero. La principal conclusión es que a nivel de eficiencia microeconómica los resultados para la región son positivos, pero que esto contrasta con el impacto macroeconómico.

Graciela Moguillansky  
Unidad de Inversiones y  
Estrategias Empresariales,  
CEPAL.

✉ [gmoquillansky@eclac.cl](mailto:gmoquillansky@eclac.cl)

Rogerio Studart  
Especialista económico,  
Departamento de Desarrollo  
Sostenible,  
Banco Interamericano de  
Desarrollo (BID).  
Cuando se elaboró este  
trabajo era Oficial de Asuntos  
Económicos en la División de  
Desarrollo Económico de la  
CEPAL.

✉ [rogerios@iadb.org](mailto:rogerios@iadb.org)

Sebastián Vergara  
Consultor de la Unidad de  
Inversiones  
y Estrategias Empresariales,  
CEPAL

✉ [svergara@eclac.cl](mailto:svergara@eclac.cl)

# I

## Características estructurales y problemas de los sistemas bancarios con anterioridad al decenio de 1990

Para los fines del presente análisis, es necesario señalar cuatro características básicas del sistema financiero de América Latina, que han existido a lo largo de toda su historia y en algunos casos persisten todavía en la actualidad. La primera es que los bancos de la región se han concentrado sobre todo en las operaciones bancarias comerciales tradicionales, mientras que el mercado de valores permanecía muy poco desarrollado y, de hecho, en muchos países no existía. En segundo lugar, a pesar de la importancia sistémica de los bancos, el volumen de crédito en relación con el producto interno bruto (PIB) era y continúa siendo muy pequeño. En tercer lugar, el Estado ha desempeñado tradicionalmente un papel fundamental en el sector financiero, lo que ha estado asociado (aunque no exista una causalidad demostrada) con una concentración de las operaciones bancarias del sector privado en el segmento de los créditos de corto plazo. Las instituciones financieras del sector público han tendido a especializarse en el financiamiento de largo plazo, generalmente relacionado

con planes nacionales de desarrollo, que fueron muy comunes hasta la década de 1970. Por último, los sistemas bancarios de la región siempre se han caracterizado por tener poca profundidad y una cobertura reducida.<sup>1</sup> Esto ha supuesto que una proporción importante de empresas y familias no puedan acceder al crédito o accedan en cantidades muy reducidas, y que el financiamiento privado se caracterice por márgenes amplios; de ahí las altas tasas de interés y plazos muy cortos de los préstamos.

Las políticas gubernamentales para atraer a los bancos extranjeros se originaban directamente en la necesidad de resolver estos problemas estructurales del sector bancario. Las llamadas reformas financieras "de primera generación" (cuadro 1 y recuadro 1) fueron un intento de aumentar la competitividad y mejorar la eficiencia del sector mediante la liberalización de sus operaciones y la reducción de la intervención del Estado – tanto de forma directa (reducción del sector financiero público) como indirecta (reservas obligatorias más

CUADRO 1

### América Latina: Reformas del sistema financiero de primera generación

País	Liberalización de las tasas de interés	Inicio de un periodo intensivo de privatización	Adopción de normas de suficiencia del capital	Reservas bancarias (%)		Tensiones (1) o crisis sistémicas posteriores a las reformas (2)
				1990	2000	
Argentina	1989	1995	1991	24	4	1995(2)
Bolivia	1985	1992	1995	25	9	1985(1)
Brasil	1989	1997	1995	15	12	1994(1)
Chile	1974 <sup>a</sup>	1974-1987	1989	6	5	1982(2)
Colombia	1979	1993	1992	38	8	1998(2)
Costa Rica	1995	1984	1995	43	18	1994(1)
México	1988	1992	1994	5	7	1994(2)
Paraguay	1990	1984	1991	33	26	1995(1)
Perú	1991	1993	1993	31	26	1995(1)
Uruguay	1974	1974	1992	45	22	1982(2)
Venezuela	1989	1996	1993	18	29	1994(2)

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de CEPAL (1995 y 1996).

<sup>a</sup> Los bancos fueron intervenidos de 1982 a 1984; el sistema se volvió a liberalizar a partir de 1985.

<sup>1</sup> Esto hace referencia a la proporción de empresas y familias que tienen acceso al crédito.

## Recuadro 1

## REFORMAS FINANCIERAS DE PRIMERA Y SEGUNDA GENERACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Las reformas financieras introducidas en América Latina en las últimas dos décadas difieren de un país a otro, tanto con respecto al momento en que fueron aplicadas como en su alcance e intensidad. No obstante, a fin de simplificar el análisis, se pueden dividir en dos fases, que en algunos casos se superponen en el tiempo: la primera fase, que puede describirse como reformas de primera generación, supuso el dismantelamiento de los mecanismos de control del Estado sobre la rentabilidad de los activos financieros (particularmente las tasas de interés), la asignación de los recursos financieros y la entrada de participantes en el sistema (disminución de los obstáculos a la entrada). Al mismo tiempo se produjo una apertura financiera hacia el exterior. En cuanto a las reformas normativas, esta fase incluyó también la adopción de normas relativas al capital, de conformidad con el Convenio de Basilea de 1988. Como se puede ver en el cuadro 1, en muchos países este proceso tuvo lugar entre 1985 y 1995, y fue seguido a menudo por crisis económicas, con frecuencia ocasionadas por el anterior crecimiento exponencial de los préstamos bancarios.

Debido a los problemas de estabilidad que aparecieron a partir de mediados del decenio de 1990, muchos países pusieron en marcha reformas de segunda generación dirigidas a fortalecer los mecanismos de control y supervisión, a fin de dar mayor solidez a sus sistemas bancarios nacionales. La aplicación de estas reformas se intensificó después de la crisis del "tequila", que en muchos países desestabilizó el sistema financiero y en otros desencadenó una crisis bancaria generalizada. Esta segunda oleada de reformas, en particular las aplicadas de conformidad con el Convenio de Basilea, requería que los bancos mantuvieran un nivel de capital suficiente en proporción con el riesgo que se atribuía a sus activos bancarios, que evaluarán y valoraran sus carteras de préstamos más cuidadosamente en concordancia con la estructura de dichos riesgos, y que proporcionaran una información más transparente a los organismos de supervisión.

El ritmo y la profundidad de la reforma de la regulación y la supervisión en cada país estuvieron directamente relacionados con la intensidad del efecto de la crisis del "tequila" en cada sector bancario, así como con la voluntad de las autoridades nacionales de lograr que las instituciones y los mercados volvieran rápidamente a la normalidad. Por ejemplo, mientras que los ajustes reglamentarios en Chile fueron mínimos durante la segunda mitad del decenio de 1990, en Argentina, Brasil y México se realizaron transformaciones de largo alcance. En la mayoría de los países golpeados por la crisis, la reforma se inició con la reestructuración del sector bancario nacional; este proceso iba acompañado de garantías del Estado y solía incluir una inyección de liquidez en el sistema, todo lo cual facilitó las fusiones y adquisiciones bancarias. En este proceso, otorgar incentivos a los bancos extranjeros para su entrada en el mercado se convirtió en una línea de acción declarada. Las garantías estatales otorgadas al sistema financiero iban generalmente acompañadas de requisitos relativos a garantías de depósitos, coeficientes de tesorería y una mayor liquidez.

Las reformas financieras de la década de 1990 alentaron abiertamente la entrada de bancos extranjeros. Las reformas de primera generación permitieron a los bancos operar en mercados que anteriormente habían sido zonas vedadas –por ejemplo, prestar servicios de factorización y arrendamientos financieros (*leasing*)– y también facilitaron las operaciones en bolsa, en particular el corretaje, los seguros y la gestión de fondos de pensiones. Como veremos más adelante, estas nuevas libertades y este ámbito de actuación más amplio fueron fundamentales para las operaciones de los bancos internacionales, debido especialmente a que su estrategia se había desplazado hacia la universalización. A fin de conceder un régimen jurídico equivalente a todos los países, las reformas de segunda generación crearon un marco reglamentario y de supervisión similar al que predominaba en las economías desarrolladas, abriendo por lo tanto las puertas a los bancos extranjeros. A este respecto, las reformas de las dos generaciones se complementaron mutuamente para crear un clima más propicio a las estrategias de expansión de los bancos internacionales.

*Fuente:* Elaboración de los autores sobre la base de Stallings y Studart (2001).

bajas, junto con la desregulación de las tasas de interés y los mecanismos de crédito dirigido).

Las reformas estructurales crearon un marco macroeconómico nuevo que, a su vez, influyó en la forma de operar de los bancos. En muchos casos, esta interacción entre el comportamiento del sistema bancario y el nuevo entorno macroeconómico generó tensiones o crisis bancarias que tuvieron dos consecuencias generales: en primer lugar, la introducción de una nueva oleada de reformas (de segunda generación) dirigidas a fortalecer el marco institucional (mediante una reglamentación y supervisión nuevas); y en segundo lugar, la adopción de medidas explícitas para atraer a los bancos internacionales, lo que llevó a la privatización y a procesos de adquisición.

### **1. Liberalización de los mercados financieros, crisis y reestructuración: desde la crisis del "tequila" hasta 1997**

Un antecedente esencial para comprender el desarrollo actual del sistema bancario de América Latina es la liberalización financiera que tuvo lugar entre los decenios de 1980 y 1990, tanto a nivel nacional como internacional. No obstante, Chile fue una excepción, ya que empezó el proceso en el decenio de 1960, es decir, una década antes que el resto de países de la región. Partiendo de un sistema en el que las autoridades del Estado fijaban las tasas de interés, dirigían el crédito y exigían que una proporción elevada de los depósitos bancarios quedaran retenidos como reservas obligatorias, se concedió después a los bancos comerciales libertad para decidir dónde y cómo conceder préstamos, y a qué precio. Más o menos al mismo tiempo, la liberalización del mercado de capitales permitió que los bancos nacionales recibieran préstamos en moneda extranjera y que los bancos extranjeros operaran en los mercados nacionales. Con frecuencia estos cambios se pusieron en marcha sin contar con un sistema adecuado de regulación bancaria y de supervisión, lo que en algunos casos ocasionó problemas en bancos regionales cuyos ejecutivos tenían muy poca o ninguna experiencia en el análisis del crédito nacional, y mucho menos en el mercado internacional.

La desregulación financiera inicial también influyó en los objetivos comerciales. Las instituciones existentes pudieron entonces tomar parte en nuevas actividades y convertirse en "bancos universales". Esto les permitió operar en mercados de valores y de seguros, prestar servicios de administración de activos y obtener posiciones patrimoniales en empresas no financieras.

Este proceso reflejaba en cierto modo lo que estaba sucediendo en los países industrializados, pero con la diferencia de que el mercado de valores de titularización de la región seguía estando muy poco desarrollado. Por lo tanto, a pesar de existir una mayor diversificación, las carteras de los bancos estaban restringidas a la intermediación de títulos de corto plazo, seguros y operaciones inmobiliarias.

Sin embargo, la apertura financiera y la desregulación no dieron los resultados esperados. Por el contrario, provocaron un crecimiento rápido de los créditos, desajustes entre las monedas y los vencimientos y, finalmente, crisis bancarias. Como sucedió en Chile durante la crisis de la deuda externa, en México en 1994, en Asia oriental en 1998 y en Argentina en 2001, los errores de los propios agentes nacionales fueron motivo suficiente para originar las crisis, pero al agudizarse debido a las conmociones externas, la situación se tornó mucho más grave (Held y Jiménez, 2001). A mediados de la década de 1990, las crisis bancarias se convirtieron en un nuevo rasgo característico de los sistemas financieros de América Latina, y las operaciones de salvamento de los bancos por parte de los gobiernos se convirtieron en lugares comunes. En un principio, las operaciones de salvamento se limitaron a las carteras no recuperables, pero a esto le sucedieron las recapitalizaciones bancarias, después las liquidaciones, o las fusiones y adquisiciones por bancos extranjeros. Posteriormente, a fin de evitar crisis futuras, se introdujeron normas de regulación y supervisión bancarias; se exigió más información y transparencia y, en algunos casos, se recurrió a las garantías de depósitos. Como consecuencia de estas crisis, las expectativas iniciales de la reforma financiera se modificaron: la liberalización financiera fue y seguía siendo una condición para el desarrollo de largo plazo de los mercados, pero esto no podía conseguirse sin la estabilidad del sistema. Este objetivo generó un debate que puso claramente de manifiesto dos necesidades concretas: en primer lugar, regular y supervisar el sector y, en segundo lugar, atraer a los bancos extranjeros.

### **2. El entorno macroeconómico**

A diferencia de lo ocurrido en la década precedente, el clima macroeconómico del decenio de 1990 fue de crecimiento acelerado y propició una expansión rápida de los préstamos a corto plazo, tanto a los consumidores como a las empresas. La liberalización del mercado de capitales, en un momento de abundante liquidez en el mercado financiero internacional, atrajo la afluencia de

capital extranjero y eliminó por lo tanto la restricción exterior tradicional que afectaba a la expansión de la demanda y las importaciones. Esto facilitó el crecimiento con bajas tasas de inflación, especialmente en aquellos países que habían adoptado programas de estabilización sostenidos por el tipo de cambio, en combinación con una rápida apertura comercial. En estas circunstancias, los bancos se encontraron con una fuerte demanda de créditos de corto plazo y pudieron expandir sus operaciones simplemente adaptándose a ella. En segundo lugar, el marco internacional permitió que todos los bancos, tanto nacionales como extranjeros, aumentaran su financiamiento externo. Este fenómeno está relacionado con tipos de cambio más estables y con el desarrollo del mercado internacional de productos financieros derivados, lo que permitió a los inversionistas financieros protegerse parcialmente del riesgo y la incertidumbre de los tipos de cambio.

### 3. De los cambios en la regulación y supervisión financieras a la entrada de bancos internacionales

El principal obstáculo para el desarrollo del sistema financiero en los países de América Latina, y en concreto para atraer a los bancos extranjeros, era la ausencia de instituciones adecuadas de regulación y supervisión, cuestión clave para mejorar la infraestructura del mercado. Esta deficiencia había desalentado a los bancos extranjeros de operar en transacciones de crédito a los consumidores y las empresas nacionales. Por ejemplo, las leyes de garantías eran ineficientes o no existían y las resoluciones judiciales se podían aplazar indefinidamente y anular arbitrariamente una vez adoptadas. El derecho anglosajón, corriente en el mercado financiero internacional, no era conocido en la región y, en general, no existían precedentes jurídicos, lo que daba lugar a litigios impredecibles. Como el desarrollo de algunos segmentos del sistema financiero requiere generalmente contratos a largo plazo, las deficiencias normativas impedían dicho desarrollo al dejar a los bancos extranjeros expuestos permanentemente al riesgo de que los contratos se incumplieran; en algunos casos, estos obstáculos aún existen. Esto menoscababa sus ventajas competitivas porque, al no existir una legislación adecuada, la administración de la información y el conocimiento de los clientes potenciales y de las autoridades adquirían particular importancia, y los organismos nacionales contaban indudablemente con ventaja en esas esferas.

Las reformas de la regulación financiera eliminaron de manera formal o informal los obstáculos que impedían la entrada de los bancos extranjeros, gracias a lo cual estos pudieron empezar a instalarse en la región y ganar una cuota de mercado grande y creciente (cuadro 2). En este proceso se utilizaron tres instrumentos: las privatizaciones, las fusiones y adquisiciones, y las nuevas inversiones impulsadas por las necesidades de expansión de determinadas empresas. En consecuencia, en pocos años las instituciones bancarias extranjeras se convirtieron en propietarias de más de la mitad de los bancos de mayor tamaño de la región, calculado en activos. Otro de los cambios originados por las políticas de apertura fue la aceptación de una mayor concentración en el sector bancario, con una disminución del número de bancos debido a las privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Como se muestra en el cuadro 3, éste no fue un fenómeno exclusivo de la región; Asia y, en menor grado, Europa central, sufrieron una evolución similar, aunque con algunas diferencias. Mientras que en Asia y Europa central la concentración generalmente mermó, en América Latina las cuotas de mercado de los tres bancos más grandes y de los diez bancos más grandes aumentaron, mientras que numerosas empresas más pequeñas desaparecieron por completo.

CUADRO 2

**América Latina (siete países): Participación de los bancos extranjeros en los activos bancarios de la región, 1990-2001**  
(Porcentajes)

País	1990	1994	1999	2000	2001
Argentina	10	18	49	49	61
Brasil	6	8	17	23	49
Chile	19	16	54	54	62
Colombia	8	6	18	26	34
México	0	1	19	24	90
Perú	4	7	33	40	61
Venezuela	1	1	42	42	59

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2000), BPI (2001b) y Salomon Smith Barney (2001).

CUADRO 3

**Países de América Latina, Asia y Europa central: Indicadores de concentración en el sector bancario, 1994-2000**  
(Porcentaje de los depósitos totales)

País	1994			2000		
	Número de bancos	Los tres bancos más grandes (%)	Los diez bancos más grandes (%)	Número de bancos	Los tres bancos más grandes (%)	Los diez bancos más grandes (%)
<i>América Latina</i>						
Argentina	206	39,1	73,1	113	39,8	80,7
Brasil	245	49,9	78,8	193	55,2	85,6
Chile	37	39,5	79,1	29	39,5	82,0
México	36	48,3	80,8	23	56,3	94,5
Venezuela	43	43,9	78,6	42	46,7	75,7
<i>Asia</i>						
Filipinas	41	39,0	80,3	27	39,6	73,3
Malasia	25	44,7	78,3	10	43,4	82,2
República de Corea	30	52,8	86,9	13	43,5	77,7
Tailandia	15	47,5	83,5	13	41,7	79,4
<i>Europa central</i>						
Hungría	40	57,9	84,7	39	51,5	80,7
Polonia	82	52,8	86,7	77	43,5	77,7
República Checa	55	72,0	97,0	42	69,7	90,3
Turquía	72	40,7	79,1	79	35,9	72,0

Fuente: Stallings y Studart (2001) y FMI (2001, p.11).

#### 4. El entorno en el que los bancos extranjeros entraron en la región en la década de 1990

Contrariamente al modelo de los países industrializados, el sector financiero de América Latina continúa estando dominado por los bancos, siendo escaso el desarrollo de otro tipo de instituciones financieras. Sin embargo, en los últimos años se han registrado notables transformaciones. En primer lugar, los mercados son más amplios y se han profundizado. Esto se debió en parte a la espectacular baja de las tasas inflacionarias en toda la región; las actuales subidas de los precios son de un solo dígito, mientras que en el decenio de 1980 eran de tres o incluso cuatro dígitos. Como consecuencia de ello, las familias y las empresas están ahora más dispuestas a ahorrar dinero o a poseer otros

activos financieros, proporcionando así las condiciones básicas para el desarrollo del sistema financiero. El marco institucional más sólido resultante de la regulación y supervisión financieras reduce el riesgo de los agentes individuales. En términos de desarrollo del mercado, la relación entre la oferta de dinero ( $M_2$ ) y el PIB experimentó un aumento notable en varios países de América Latina durante el período 1992-2000 (CEPAL, 2003). En el mercado de capitales también se registró cierta diversificación debido a múltiples causas –aumento de las corrientes de capital hasta 1998, privatización de la seguridad social y desregulación de los inversionistas institucionales–, lo que dio lugar a un aumento de la inversión en títulos securitizados y generó un círculo virtuoso en algunas de las economías regionales (CEPAL, 2003).



## II

### **Bancos extranjeros: eficiencia microeconómica frente a eficacia macroeconómica**

La presente sección analiza el impacto de los bancos extranjeros en la eficiencia microeconómica y la eficacia macroeconómica, en especial en lo que se refiere a solucionar los problemas que han afectado tradicionalmente al sistema financiero de América Latina. Obviamente, tal impacto repercute en las restricciones financieras de las empresas y en la estabilidad del sistema bancario regional. Los indicadores microeconómicos utilizados aquí no son muy diferentes de los de otros estudios, ya que comparan el comportamiento de los bancos extranjeros y nacionales en términos de rentabilidad, eficiencia y liquidez, es decir, en términos de lo que, para simplificar, denominamos eficiencia microeconómica del sistema bancario. A pesar de sus limitaciones, estos indicadores se utilizan normalmente para evaluar de qué manera operan los bancos y su grado de exposición al riesgo. Su equivalente a nivel global sería la eficacia macroeconómica. Para estudiar este aspecto, analizamos el acceso que el sector productivo y las familias tienen al crédito, junto con las tasas de interés y los márgenes correspondientes, y la contribución aportada por el sistema bancario a la estabilidad.

Como sucede en la mayoría de los análisis económicos, no se puede pasar de un resultado microeconómico a uno macroeconómico en forma directa. No obstante, algunos de los resultados que se presentan a continuación sugieren que la eficiencia microeconómica del sistema bancario de la región aumentó a lo largo de la década de 1990 debido, en parte, al papel desempeñado por los bancos extranjeros. En la esfera macroeconómica, en cambio, el costo y el acceso a los créditos y la estabilidad no mejoraron. La presente sección pretende explicar esa paradoja.

#### **1. Eficiencia microeconómica**

Se puede utilizar en especial tres indicadores para comparar los resultados de las instituciones bancarias: la rentabilidad, la eficiencia y la liquidez. Debido a que

los bancos extranjeros sólo empezaron a tener una fuerte presencia en América Latina a partir de los últimos años del decenio de 1990, en el análisis se considera el período 1997-2001. Los datos abarcan las 20 instituciones de mayor envergadura en términos de activos totales en aquellos países donde los bancos internacionales se concentraron de preferencia: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Venezuela. Los 20 bancos más grandes abarcan por lo general más del 80% del sistema.

Al evaluar los resultados microeconómicos hay que tener presente que los sistemas bancarios nacionales han tenido que hacer frente a la competencia de los bancos extranjeros en su intento por ganar cuotas de mercado. Este hecho llevó sin duda a los participantes locales, especialmente a los más importantes, a aumentar su eficiencia. Al respecto es interesante considerar no sólo la evolución media de los resultados de los dos grupos de bancos, sino también la desviación respecto de la media, ya que ésta se puede utilizar también como indicador de la capacidad de las entidades pequeñas para incorporar nuevas tecnologías y mejorar sus resultados en un entorno más competitivo.

##### *a) Indicadores de rentabilidad*

Tomando América Latina en su conjunto, no existen diferencias estadísticas significativas entre la rentabilidad de los bancos nacionales y la de los extranjeros<sup>2</sup> (cuadro 4), calculada como rendimiento sobre los activos o sobre el capital. Ese resultado se confirma si se realiza un análisis para cada país por separado. Después de adquirir instituciones nacionales, los bancos extranjeros adoptaron una serie de medidas que sin duda elevarán la eficiencia y la rentabilidad en

<sup>2</sup> Esto se ha medido mediante la probabilidad de superposición de los intervalos de confianza de las medias. El intervalo de confianza analiza la desviación típica con respecto a la media de cada grupo y, por lo tanto, tiene en cuenta en la comparación no sólo el valor medio sino también su dispersión (cuadro A.1 del apéndice).

el futuro, aunque posiblemente aumenten los costos en el corto plazo. A nivel estratégico, estos bancos están comenzando a salir de una etapa de posicionamiento para pasar a una de rentabilidad creciente.

Otra confirmación de la escasa diferencia de rentabilidad entre los bancos extranjeros y nacionales es que ambos grupos exhiben una tendencia similar de ejercicio en ejercicio, que se comprueba con la correlación muy alta – 0,74 entre los grupos de países.<sup>3</sup> No obstante, el análisis de varianza pone de manifiesto

que la dispersión es menor entre los bancos extranjeros que entre los nacionales: como se puede verificar en las estadísticas disponibles, la rentabilidad varía más entre las instituciones nacionales que entre sus competidores extranjeros, especialmente en el caso de Argentina, Chile y México. Esto se debe probablemente a que los bancos nacionales son bastante más heterogéneos –en tamaño, liquidez, mercado al que se dirigen, estructura de gestión y tecnológica– que sus homólogos extranjeros.

CUADRO 4

**América Latina (siete países): Indicadores de rentabilidad de los bancos nacionales y extranjeros, 1997-2001**

País	Rendimiento sobre los activos						Beneficio sobre el capital					
	Bancos nacionales			Bancos extranjeros			Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	0,79	0,33	1,78	0,30	-0,72	0,29	3,06	2,49	5,87	6,03	2,13	7,43
Brasil	0,90	1,04	0,49	0,71	0,20	0,60	12,30	13,08	5,26	8,47	0,23	7,17
Chile	0,81	1,85	0,99	0,57	0,38	0,72	13,11	12,38	15,82	10,45	6,34	14,17
Colombia	-0,11	1,33	1,03	-0,63	-0,11	0,15	7,43	8,18	9,79	1,35	-2,65	0,15
México	1,16	0,60	2,45	1,21	1,09	1,82	6,88	0,48	9,36	11,20	7,64	19,29
Perú	1,76	0,70	1,18	0,37	-0,20	0,21	7,77	10,63	6,86	4,48	0,29	3,70
Venezuela	2,20	2,19	2,20	1,92	2,11	...	14,94	20,66	2,56	16,24	15,74	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

CUADRO 5

**América Latina (siete países): Indicadores de eficiencia de los bancos nacionales y extranjeros, 1997-2001**

País	Préstamos morosos / Préstamos brutos						Gastos de explotación / Ingresos totales					
	Bancos nacionales			Bancos extranjeros			Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	10,86	13,01	12,06 <sup>a</sup>	5,92	5,80	6,01	79,91	102,1	21,9	85,13	163,9	19,06
Brasil	10,29	5,84	14,13	4,68	1,91	7,37	79,74	84,4	76,3	93,10	115,9	67,2
Chile	1,58	0,97	1,82	1,03	0,37	1,31	82,80	77,9	69,8	65,03	63,7	62,9
Colombia	8,01	5,54	3,96	6,10	4,91	3,69	102,79	82,1	64,6	125,29	92,4	74,5
México	6,17	6,21	6,43	1,96	1,48	2,09	108,59	102,4	73,2	90,27	86,0	63,7
Perú	6,78	4,61	7,70	6,43	4,91	6,36	91,67	83,7	78,2	114,78	106,4	84,9
Venezuela	7,02	3,42	12,15	6,59	2,05	...	73,86	65,3	70,9	75,26	72,0	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

<sup>a</sup> 2000.

<sup>3</sup> Sin embargo, la correlación es muy baja en el caso de Argentina y negativa en el caso de Perú. Por su parte, Brasil, Chile, Colombia, México y Venezuela presentan correlaciones que oscilan entre 0,46 y 0,92.



b) *Indicadores de eficiencia*

Nuestro análisis en este caso se basa en dos indicadores que los organismos que regulan el sector bancario utilizan corrientemente: i) los gastos de explotación en relación con el ingreso total; y ii) el porcentaje de préstamos morosos con respecto al total de la cartera de créditos. El primer indicador mide la eficiencia operativa, mientras que el segundo es una aproximación bastante burda a la calidad de la gestión del riesgo (cuadro 5). El análisis de los datos pone de manifiesto un primer resultado interesante, esto es, una mejora general de la eficiencia en la gestión por parte de los bancos nacionales durante el período estudiado. En seis de los siete países considerados, tanto los bancos extranjeros como los nacionales han reducido notablemente el porcentaje de los gastos de explotación en relación con el gasto total.<sup>4</sup> El aumento de la eficiencia se da en su mayor parte a partir de 2000, lo que sugiere que puede estar relacionado con los procesos de racionalización de la gestión, la optimización de los recursos humanos y la incorporación de nuevas tecnologías y plataformas tecnológicas en los que está embarcado el sector bancario. En Argentina, a pesar de la crisis financiera de 2002, la eficiencia fue aumentando de forma continuada entre 1997 y 2001, tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros. Por otro lado, en Brasil, la eficiencia de los bancos nacionales se mantuvo relativamente estable antes de elevarse ligeramente en el período 1999-2001, mientras que los bancos extranjeros registraron una mejora más considerable. En Colombia, México y Perú la eficiencia tendió a mejorar de forma constante a partir de 1999 en los dos tipos de bancos.

A pesar de que en términos de superposición de intervalos de confianza no se distinguen diferencias estadísticamente significativas en la gestión del riesgo entre los bancos nacionales y los extranjeros, el coeficiente es siempre más bajo entre estos últimos. Contrariamente a lo que sucedía con los bancos nacionales, los bancos extranjeros mantuvieron en general una cartera de créditos relativamente sana durante el período analizado. Esto no debería causar sorpresa, ya que la mayoría de los bancos extranjeros ya habían emprendido políticas dinámicas de reestructuración de los créditos cuando empezaron sus operaciones

<sup>4</sup> En Chile, los bancos extranjeros han sido mucho más eficientes que los nacionales. No obstante, la competencia en el mercado obligó a estos últimos a reducir costos, por lo que este indicador ha ido registrando año a año una constante reducción de esa desigualdad. En 2001 la diferencia ya no era estadísticamente significativa.

en América Latina, como uno de los elementos clave de su estrategia de posicionamiento en la región. Las políticas del BSCH y del BBVA en Argentina, Brasil, Chile y México constituyen ejemplos claros. Sin embargo, al comparar los datos a lo largo del tiempo, el porcentaje de créditos morosos en la cartera total de cada país no muestra signos de disminución. Esto se cumple tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros, y puede explicarse por el empeoramiento de la situación macroeconómica de la región, lo que hizo que muchas empresas y familias no pudieran cumplir con sus pagos, a pesar de los esfuerzos de los bancos por mejorar la gestión del riesgo.

c) *Indicadores de liquidez*

El indicador de liquidez elegido en este caso es la disponibilidad efectiva de fondos prestables —entendida como la diferencia entre los créditos totales y las provisiones de fondos para enfrentar créditos morosos— en relación con los depósitos totales:  $\text{Indicador de liquidez} = (\text{créditos totales} - \text{provisiones}) / \text{depósitos totales}$ .

Cuanto más grande sea esta diferencia, mayor es el riesgo en que incurre el banco; y, a la inversa, cuanto menor sea la diferencia, más segura es su estrategia. Esto se debe a que la variación en los créditos refleja el grado de endeudamiento del banco; pero una provisión de fondos más grande para hacer frente a créditos morosos puede indicar que el banco está sujeto a regulaciones más estrictas o simplemente a que cree que la recuperación de los créditos será más difícil.

La situación en materia de liquidez varía de un país a otro (cuadro 6, y gráfico A.1 del apéndice). En Brasil, por ejemplo, durante este período los bancos extranjeros contaban con mayor liquidez que los nacionales, y esto aumentó en 2000 y 2001; pero al mismo tiempo la liquidez de los bancos extranjeros era la más heterogénea de la región. Así pues, mientras que en promedio la liquidez de los bancos extranjeros en ese país es mayor que la de los nacionales, la dispersión es tan grande que resulta difícil extraer conclusiones generales, lo que debilita la tesis inicial. En Chile y México sucede lo contrario, puesto que los bancos nacionales tienen un índice de liquidez que es a la vez más alto y más estable (menor desviación estándar).

Otro fenómeno interesante es el descenso acusado de la liquidez registrada en los bancos extranjeros después de las crisis de Asia y Rusia. En Argentina este indicador disminuyó en forma constante entre 1997 y 2001 en todas las clases de bancos, sin grandes diferencias entre los nacionales y los extranjeros. Debido

a que, en general, todos los bancos habían visto deteriorarse su cartera de créditos, no es extraño que adoptaran una política más prudente. Más que cambios de propiedad, esta actitud parece reflejar un clima

económico más incierto, lo que nos lleva al tema final del presente análisis, es decir, la eficacia macroeconómica de los bancos extranjeros en la región.

CUADRO 6

**América Latina (siete países): Disponibilidad efectiva de fondos prestables en relación con los depósitos totales, como indicador de liquidez, 1997-2001**  
(Porcentajes)

País	Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina <sup>a</sup>	84,5	97,0	90,9	91,9	93,9	82,1
Brasil	95,2	102,1	71,9	201,5	163,8	167,3
Chile	111,6	118,3	108,7	95,2	139,6	85,2
Colombia	142,0	105,5	128,9	192,9	112,2	208,1
México	106,9	108,2	132,9	74,9	90,0	44,1
Perú	134,0	113,2	118,2	130,2	165,7	95,4
Venezuela	74,2	66,1	107,5	68,5	73,4	...

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

<sup>a</sup> En el caso de Argentina, las cifras corresponden al año 2000.

## 2. Efecto macroeconómico

El análisis macroeconómico indica que los bancos extranjeros y los nacionales no difieren significativamente a nivel operativo; sin embargo, los primeros actúan con mucha más prudencia al evaluar y gestionar el riesgo, y sus provisiones de fondos para enfrentar posibles pérdidas son notablemente más altas que las que efectúan los bancos nacionales. Esto supone un verdadero beneficio para la región. No obstante, un sistema bancario más sólido a nivel microeconómico no es necesariamente mejor, *per se*, para el desarrollo económico. Una mayor eficacia a nivel macroeconómico se obtendría sólo si los bancos extranjeros ayudaran verdaderamente a mejorar (o mitigar) condiciones de crédito insatisfactorias —en otras palabras, si mejoraran las condiciones existentes de financiamiento, oferta, costos y plazos. Pese a limitaciones derivadas de la disponibilidad de datos y del período analizado, en la presente sección se intenta evaluar este aspecto.

### a) *Los bancos extranjeros y la oferta agregada de crédito*

El fortalecimiento de los bancos internacionales en América Latina a fines del decenio de 1990 coincidió con un período especialmente desfavorable para la

expansión de la actividad bancaria, fruto de un crecimiento más lento de las economías y de la inestabilidad creada a raíz de la crisis asiática. Las fuertes conmociones externas (problemas financieros y una pérdida del impulso comercial), agravadas por las consiguientes respuestas nacionales, llevaron casi siempre a la restricción monetaria. Debido a que esas políticas suponen generalmente márgenes mayores y costos de inversión más altos, se tiende a generar un círculo vicioso entre el crédito y el riesgo (fruto de una mayor insolvencia), y los bancos se tornan necesariamente más cautelosos. En algunos países, como Argentina y Ecuador, este período también se caracterizó por crisis bancarias.

No debe sorprender, por lo tanto, que en muchos países de América Latina el proceso de profundización de los bancos privados (es decir, de expansión del crédito a sectores más amplios de la población) se estancara desde 1997. Como se puede ver en el gráfico 1, el coeficiente de crédito privado con relación al PIB fue en los siete países considerados, salvo Chile, más bajo en 2001 que en 1998, y en 1998 era todavía muy inferior al de la mayoría de los demás países en desarrollo (y mucho menor aún que el de los países desarrollados). De hecho, el estancamiento del crédito parece aún más preocupante si se observa el promedio

de las tasas de interés aplicadas a los préstamos en esos países (cuadro 7), ya que una parte de la variación en los créditos corresponde a refinanciamiento. Una situación en la que el índice de variación de los créditos es menor que la tasa media de interés que se cobra en el sistema puede indicar una contracción efectiva de la oferta de crédito; en otras palabras, el volumen que se refinancia no incluye el pago necesario para el servicio de la deuda, por lo que la disponibilidad efectiva de financiamiento para los gastos es consiguientemente menor. En 2001 hubo indicios de este fenómeno en algunos países de la región (CEPAL, 2002).

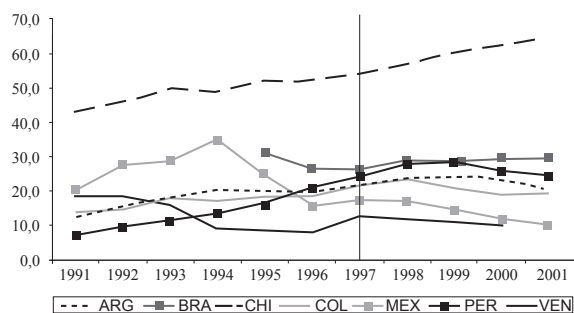
En algunos países la situación se tornó especialmente alarmante. En México, por ejemplo, la oferta real de crédito disminuyó de forma continuada a partir de la crisis del "tequila" de 1994, descendiendo de un 35% del PIB en ese año hasta aproximadamente el 10% en 2001, debido a que los bancos estaban embarcados en un proceso ya en marcha de pasar a pérdida el gran número de créditos sujetos a riesgo. En ese país, una parte importante del financiamiento de la actividad nacional proviene de los créditos de proveedores y los créditos extranjeros. Además, la reestructuración del sistema bancario llevó a una entrada pujante de bancos extranjeros (recuadro 2), con lo cual México se ha convertido recientemente en el país de la región donde la participación extranjera en el

sistema bancario es mayor. Aún así, dadas las repercusiones negativas de la contracción de la economía estadounidense, el crédito bancario no muestra signos de recuperación.

La situación en Argentina era muy insatisfactoria incluso antes de la convulsión de 2001. Los créditos empezaron a frenarse en el período transcurrido entre las crisis de Asia y Rusia, y la situación empeoró en los años siguientes. De 2000 a 2001 los créditos descendieron en casi un 18% y el sistema colapsó completamente después del fin del régimen de convertibilidad y de que se aplicara la congelación de los depósitos bancarios, proceso conocido como el "corralito". En general, el estancamiento del crédito está directamente relacionado con una actitud más prudente de los bancos, sobre todo los extranjeros. Si se analiza la distribución de las carteras de los bancos en la región, la escasez de crédito no es sorprendente: en tres países (Argentina, Brasil y Chile) el porcentaje de créditos sobre los activos bancarios totales disminuyó, tanto en los bancos nacionales como en los extranjeros, lo que refleja el hecho de que la banca buscaba activos de menor riesgo, como los bonos del Estado. En México y Colombia, en los bancos nacionales los créditos disminuyeron en relación con los activos totales, pero no sucedió así en los bancos extranjeros.

GRAFICO 1

**América Latina: Proporción del crédito en relación al PIB, 1991 - 2001**  
(Porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de FMI (2002).

CUADRO 7

**América Latina: Variación del crédito al sector privado en valores constantes de 1998 y a tasas de interés reales, 1997-2001**  
(Porcentajes)

País	Variación real del crédito		Tasas de interés reales sobre los préstamos		
	1997-2000	2000-2001	1997-2000	2000	2001
Argentina	1,4	-17,6	11,0	12,7	27,0
Brasil	11,4	14,4	66,6	48,1	46,4
Chile	6,8	9,1	11,0	9,7	9,5
Colombia	-1,5	12,9	16,1	9,5	12,4
México	-4,2	-7,5	9,6	9,4	8,6
Perú	4,2	-2,6	23,8	23,2	21,4
Venezuela	0,2	26,4	6,1	11,2	9,0

Fuente: CEPAL, sobre la base de FMI (2002).

## Recuadro 2

LOS BANCOS EXTRANJEROS DOMINAN EL SISTEMA BANCARIO MEXICANO, PERO EL CRÉDITO NO SE RECUPERA

El sector bancario mexicano se reprivatizó al principio de la década de 1990, en un proceso en el que participaron los accionistas mexicanos. Debido a que la legislación de entonces no permitía que la propiedad extranjera de los bancos superara el 20%, las empresas financieras internacionales decidieron mantener su presencia exclusivamente mediante oficinas de representación. Los nuevos propietarios de los bancos provenían de la administración de empresas mexicanas del mercado de valores; su experiencia sobre créditos y análisis del riesgo era prácticamente inexistente. Este hecho, agravado por una regulación y supervisión deficientes, acentuó la crisis financiera y la recesión económica que aconteció en el país a fines de 1994 y en 1995. La necesidad de recapitalizar el sistema bancario, junto con la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte provocó una de las transformaciones institucionales más importantes del sistema financiero mexicano, incluyendo la eliminación de los obstáculos a la entrada de bancos extranjeros. Al firmar dicho TLC, México emprendió la apertura del sector financiero a la competencia internacional (aunque en forma diferente para los distintos intermediarios), y eso supuso la participación del capital extranjero en las instituciones bancarias nacionales. Este proceso se desarrolló en dos etapas: hasta 1998 la propiedad extranjera del capital de un banco estuvo limitada al 50%; pero de ahí en adelante ese límite se suprimió y el sector quedó completamente liberalizado.

Esta apertura tuvo lugar como parte de una reestructuración general del sector bancario, debilitado gravemente a raíz de la crisis del "tequila" y debido a una amplia cartera de créditos morosos. Para promover la capitalización del sector bancario, el Estado se hizo cargo de la cartera de créditos morosos por un valor de aproximadamente 120.000 millones de dólares. Esto fue gestionado por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), que posteriormente se convirtió en el Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPBAB). Este fondo fue reconocido como deuda pública con garantía del Estado, en el que éste pagaba un interés de aproximadamente 40% por año hasta fines de 2000 –primero a los bancos nacionales y después a los extranjeros. La venta de los bancos nacionales a instituciones bancarias extranjeras supuso grandes volúmenes de divisas. En 2000, el BBVA pagó 1.750 millones de dólares para adquirir Bancomer. Su competidor, el BSCH, compró Serfin en 2001 por 1.560 millones de dólares, y Citigroup pagó 12.500 millones de dólares por el Banco Nacional de México (BANAMEX). El último en entrar, HSBC, pagó 1.140 millones de dólares en agosto de 2002 por el grupo financiero Bital, el cuarto en importancia de los participantes en el sistema financiero mexicano. Como estas cantidades fueron directamente a manos de los antiguos accionistas de los bancos, el proceso no sirvió para reducir la deuda de las instituciones bancarias, la cual tuvo que ser asumida por el Estado para salvaguardar el sistema.

Los bancos extranjeros también tuvieron acceso a fondos más baratos que los mencionados anteriormente, pero esto no conllevó una expansión del crédito o costos menores para las empresas mexicanas. El hecho de que los bancos nacionales hubieran sido adquiridos por instituciones extranjeras no alteró su situación de oligopolio o su aversión al riesgo y, en lo fundamental, ellos continuaron dependiendo de los altos rendimientos obtenidos de activos libres de riesgo, como los bonos del Estado. Esto significa que su relación de búsqueda de rentas con el Estado no ha variado. Las utilidades de los bancos crecieron rápidamente después de ser adquiridos por instituciones extranjeras (gráfico 2). Aunque los rendimientos de los bonos del Estado disminuyeron considerablemente (cayeron por debajo del 10% en 2002), en vez de prestar a las empresas o las familias los bancos elevaron las comisiones que cobraban por sus servicios para mantener su rentabilidad. Esto explica en parte por qué el crédito en México se ha reducido hasta estancarse: el cambio en la propiedad del sector bancario privado no ha estimulado una mayor competencia, y los bancos han adaptado su estrategia a prácticas de asignación de carteras y evaluación del riesgo que desalientan el crédito. La recesión de estos últimos años, agravada por las dudas acerca de si efectivamente se haría cumplir la legislación sobre quiebras, ha dado sólidos motivos a los bancos para no variar su comportamiento.

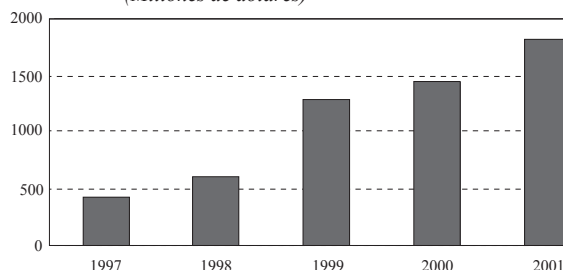
*Fuente:* Elaboración de los autores.

b) *Márgenes y costos del crédito*

Con respecto a la intermediación bancaria, aunque entre 1997 y 2001 en cuatro de los siete países analizados los márgenes se redujeron (cuadro 8), ellos continuaron siendo amplios incluso en los países en los que habían disminuido. Esto hace que el promedio de las tasas de interés esté muy por encima de los niveles internacionales. En Brasil, por ejemplo, los márgenes se mantienen arriba del 30%, con tasas de crédito de alrededor del 45%, a pesar de que el Banco Central ha aplicado desde 1999 una política explícita para reducir los márgenes –mediante reservas obligatorias más bajas y medidas para aumentar la competitividad y la transparencia, entre otras. A pesar del notable aumento de la participación de los bancos extranjeros en la región, sólo dos de los siete países estudiados (Chile y Venezuela) tenían en 2001 márgenes no superiores

GRAFICO 2

**México: Ingresos netos del sistema bancario, 1997 - 2001**  
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración de los autores, basada en *Latin Finance* (2002) y *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

al 6%; pero aún en estos casos estaban muy por encima del promedio de la OCDE y los países asiáticos.

CUADRO 8

**América Latina (15 países): Márgenes de intermediación bancaria, 1997-2001**

País	Tasas de depósito		Márgenes		Tasas de interés	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
Argentina	7,0	40,9	2,1	10,8	9,2	56,2
Bolivia	14,7	9,3	30,8	10,5	50,1	20,8
Brasil	24,4	18,6	43,3	36,2	78,2	61,5
Chile	12,0	3,9	3,3	3,8	15,7	7,9
Colombia	24,1	9,2	8,1	6,8	34,2	16,5
Costa Rica	13,0	11,3	8,4	13,5	22,5	26,3
Ecuador	28,1	5,4	11,7	9,2	43,0	15,1
Guatemala	5,8	7,0	12,1	9,3	18,6	16,9
Honduras	21,3	14,1	8,9	7,7	32,1	22,9
México	14,7	2,9	8,6	6,3	24,5	9,3
Panamá	7,0	5,0	3,4	5,2	10,6	10,5
Paraguay	13,0	22,5	13,1	9,4	27,8	34,0
Perú	15,0	4,1	13,0	10,2	30,0	14,7
Uruguay	19,6	33,5	43,4	64,9	71,6	120,1
Venezuela	14,7	29,3	7,8	5,9	23,7	36,9
Promedio simple de América Latina	15,6	14,5	14,5	14,0	32,8	31,3
Promedio ponderado de América Latina	18,6	14,6	21,6	18,4	45,0	36,3
Promedio simple de la OCDE <sup>a</sup>		0,1		3,7		3,8
Promedio simple de Asia <sup>b</sup>		1,9		3,5		5,4

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2002).

<sup>a</sup> La muestra incluye a Alemania, España, Estados Unidos, Países Bajos, Italia, Japón y Suiza.

<sup>b</sup> La muestra incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia, República de Corea, Singapur y Tailandia.

Excepto en el caso de Brasil, no hay cifras que diferencien los bancos extranjeros de los nacionales en lo que se refiere a los márgenes, ya que los datos indican que en ambos grupos estos son bastante similares. En Brasil, los márgenes de los bancos nacionales y los extranjeros no sólo son muy parecidos sino que también siguen la misma tendencia a lo largo del tiempo. A pesar de que el aumento de los márgenes es una reacción

ante un riesgo más alto derivado de la inestabilidad macroeconómica, no está relacionado con el aumento de los créditos morosos o con las reservas bancarias. Como se observa en el cuadro 9, por lo menos en tres países (Brasil, Chile y Venezuela) las reservas que efectuaron los bancos nacionales en 2001 para encarar los créditos riesgosos fueron menores que el promedio del período 1997-2001; lo mismo sucedió con los bancos

extranjeros en Brasil y Chile. En resumen, la entrada de bancos extranjeros no tuvo efectos significativos en el costo del capital, ya que éste depende más de la situación macroeconómica que de las diferencias en la gestión del costo, tanto en el caso de los bancos nacionales como de los extranjeros. Al parecer los bancos extranjeros se adaptan a la realidad nacional en vez de imponer su propia dinámica en la determinación de los costos del capital.

CUADRO 9

**América Latina: Razón entre reservas por créditos riesgosos y préstamos vencidos, 1997-2001**

País	Bancos nacionales			Bancos extranjeros		
	1997-2001	1997	2001	1997-2001	1997	2001
Argentina	2,68	0,72	4,22	1,90	0,75	5,13
Brasil	1,43	1,67	0,74	1,58	1,83	0,62
Chile	2,14	2,71	1,76	2,69	2,85	1,57
Colombia	0,78	0,48	2,05	0,98	0,54	1,84
México	1,84	1,27	2,75	2,47	1,00	1,59
Perú	1,18	1,37	1,42	1,21	1,01	1,43
Venezuela	1,67	2,45	1,39	1,82	2,03	...

Fuente: Elaboración de los autores sobre la base de FMI (2002).

c) *Estabilidad del sector bancario*

Para evaluar el efecto de los bancos extranjeros en la eficiencia macroeconómica de los sistemas bancarios regionales es útil emplear un criterio diferente: la estabilidad. Antes de que los bancos extranjeros llegaran, se dijo mucho que ellos podrían contribuir a que el sistema fuera menos frágil. Se expusieron al menos tres argumentos: i) los bancos extranjeros tendrían sistemas de gestión del riesgo más sofisticados, basados en una supervisión más rigurosa por parte de las autoridades de sus países de origen; ii) serían menos vulnerables a los ciclos nacionales de la región porque su exposición efectiva a éstos sería relativamente pequeña en comparación con su amplia diversificación en todo el mundo; y iii) las filiales nacionales de los bancos extranjeros siempre podrían obtener respaldo de sus sociedades matrices en caso de cambios repentinos en la liquidez.

Tomando en consideración sólo los indicadores de gestión del riesgo y de provisiones para pérdidas, los bancos extranjeros deberían haber contribuido sin duda a tener un sistema bancario más sólido. Sin embargo, como señalaron Stallings y Studart (2001), las violentas conmociones macroeconómicas de los últimos años hicieron ineficaces incluso los sistemas

más sofisticados de control y de gestión del riesgo. De hecho, en situaciones macroeconómicas muy inestables, esos sistemas incluso podrían agravar el riesgo debido a sus propiedades procíclicas bien conocidas.<sup>5</sup> En consecuencia, no es extraño que los bancos extranjeros, que tienen en general sistemas de evaluación del riesgo más sofisticados (y más prudentes) que los bancos nacionales, acaben reaccionando ante los ciclos económicos en forma mucho más acentuada.

Con respecto al argumento de que la diversificación de los bancos extranjeros en todo el mundo tiene repercusiones positivas en la estabilidad, la otra cara de la moneda es que esos bancos son mucho más sensibles que los nacionales a los cambios de previsiones que se originan en las economías avanzadas. Por ello, en la misma medida en que ha ido aumentando la exposición de la banca internacional en las economías de la región (BPI, 2001a), sus filiales nacionales han adoptado una postura cada vez más prudente.

Por último, en respuesta al argumento de que los bancos extranjeros pueden contar con el apoyo incondicional de sus sociedades matrices en momentos de pérdida de liquidez, es necesario hacer dos observaciones. En primer lugar, ese apoyo puede verse comprometido por el hecho de que la sociedad matriz tiene que mantener en su país de origen un nivel de capital compatible con el riesgo ponderado de sus activos. Esto es debido a que los episodios de crisis financiera en un país emergente suelen reflejarse en su índice de "riesgo país", y cualquier contribución de la sociedad matriz tiene que representar una expansión de su capital global. Como se ha observado en la reciente crisis argentina, lo expuesto genera severas restricciones en la capacidad de las sociedades matrices para aportar fondos en momentos de gran incertidumbre macroeconómica y/o de crisis de liquidez en las economías emergentes. En segundo lugar, existen

<sup>5</sup> Como señalaron Borio, Farfina y Lowe (2001), la naturaleza procíclica del sistema bancario proviene del hecho de que la mayoría de los sistemas de evaluación del riesgo parten de un horizonte demasiado corto como para determinar con precisión los riesgos por falta de pago y valorar correctamente los activos financieros y reales que se utilizan como garantía. Por lo tanto, en épocas de restricción económica, los indicadores de riesgo tienden a aumentar muy acusadamente, mientras que los valores de lo depositado en garantía disminuyen. Como consecuencia de esos dos movimientos, el sistema bancario en su conjunto tiende a comportarse más cautelosamente, dando lugar a una contracción del crédito (o una desaceleración en su crecimiento) lo que, a su vez, acaba generando un círculo vicioso. Como la macroeconomía se vuelve más volátil, el riesgo del crédito se evalúa más prudentemente, lo que aumenta la naturaleza procíclica del sistema.



disposiciones en las reglamentaciones de los sistemas financieros que, en determinadas circunstancias, prohíben respaldar la liquidez de una filial debilitada. Por ejemplo, la legislación de los Estados Unidos<sup>6</sup> dispone que un banco no está obligado a pagar depósitos realizados en una filial en el extranjero si no puede hacerlo debido a: *i*) una situación de guerra, insurrección o luchas civiles; o *ii*) porque se lo ha impedido una acción o instrumento del gobierno del país anfitrión, adoptado sin un acuerdo explícito por escrito con el banco. Esta ley se añadió a la legislación ya existente en 1994, después de que depositantes de Filipinas y Viet Nam llevaran al Citibank ante la justicia y ganaran sus respectivos casos.

En resumen, la eficacia macroeconómica del

sistema bancario hacia inicios del nuevo milenio estaba profundamente deteriorada por el clima macroeconómico, que fue muy desfavorable para la actividad bancaria. Este clima generó una actitud más prudente de los bancos, lo que a su vez dio lugar a un estancamiento del crédito, el mantenimiento de márgenes muy amplios y la reducción de los plazos de los créditos. A fin de evitar pérdidas mayores provocadas por la inestabilidad macroeconómica de la región (sobre todo en países que han sufrido crisis monetarias similares a la de Argentina), los bancos extranjeros adoptaron una actitud más cautelosa, que conlleva el mantenimiento de una elevada liquidez y, por lo tanto, niveles de préstamo relativamente bajos.

### III

## Conclusiones

La gran presencia de los bancos internacionales en América Latina en el decenio de 1990 refleja en parte su estrategia de obtener mercados en todo el mundo, y en parte los cambios en el clima económico y el contexto institucional de la región. La penetración de esos bancos en la región ha supuesto costos y beneficios, tanto para los inversores bancarios como para los sistemas financieros afectados. En materia de beneficios, hasta 2001, cuando estalló la crisis argentina, los bancos extranjeros crecieron sostenidamente, ganando una cuota importante de los sistemas bancarios nacionales, que iban en 2001 desde el 34% en Colombia al 90% en México. En la década de 1980, Chile había sido el país con mayor participación de la banca extranjera, pero esto suponía entonces menos del 20% del mercado. Además, la rentabilidad de las operaciones de los bancos extranjeros en la región fue creciendo, medida tanto por el rendimiento de los activos como por el beneficio sobre el capital, y en algunos casos superó la rentabilidad de los bancos en su conjunto. Al mismo tiempo, los bancos extranjeros extendieron su participación en el mercado de capitales, sobre todo en la gestión de los fondos de pensiones, uno de los negocios más atractivos para las instituciones financieras.

Los costos, por su parte, tenían diversos orígenes, como la inestabilidad de la región y su vulnerabilidad ante las conmociones externas y las crisis monetarias; en muchos casos, los bancos extranjeros subestimaron la competencia nacional (Brasil es un buen ejemplo de ello). La crisis argentina marcó claramente un punto de inflexión en la estrategia de expansión de esos bancos, aunque los costos de esa crisis han dependido del peso que tenía América Latina y en concreto Argentina, en las actividades totales de cada banco. En un extremo se encuentran los bancos españoles, cuyos intereses en la región representaban entre un 26% y un 29% del total de sus activos. En el otro extremo están los bancos que sólo se expandieron en la gestión de la tesorería o segmentos de las empresas bancarias. En una posición intermedia está Citigroup, cuya diversificación en todo el mundo impidió que se viera gravemente afectado por el deterioro de las condiciones regionales, a pesar de sus intereses nada desdeñables en la región (7% de los activos totales).

Del análisis también se desprende que los bancos extranjeros no difieren significativamente de los nacionales en la eficiencia de sus operaciones, pero que actúan con más cautela en la evaluación y gestión del riesgo. No obstante, el hecho de que no exista una diferencia estadísticamente significativa en materia de eficiencia entre los bancos nacionales y los extranjeros

<sup>6</sup> Véase el artículo 25C de la Ley de Reserva Federal (artículo 326 de la Ley Riegle-Neal de actividades bancarias interestatales, codificada en 12 US Code section 633).

no significa que éstos no hayan tenido efectos positivos en la región. Evidentemente, la competencia generada por la entrada de los bancos extranjeros activó los esfuerzos de los bancos nacionales por reducir los costos y aumentar la rentabilidad, a fin de protegerse de ser expulsados del mercado. De hecho, a pesar de la naturaleza oligopólica del sector, la competencia actual entre los grandes bancos nacionales y los extranjeros es muy fuerte. Lo interesante del sector financiero es que todos los competidores tienen acceso a los últimos adelantos tecnológicos. Como esto resulta relativamente barato, no es exclusivo de los bancos extranjeros, y debido a los progresos realizados en la tecnología de la información y las comunicaciones el sistema financiero la utiliza con particular intensidad. No obstante, con pocas excepciones—Chile es una de ellas—la reducción de costos generada por el progreso tecnológico no ha supuesto servicios financieros más baratos para las empresas o los particulares. Y lo que es aún peor, tampoco ha mejorado el acceso de las empresas al crédito.

En consecuencia, el resultado positivo para la región en materia de eficiencia microeconómica contrasta con el efecto macroeconómico (la eficacia de la participación de los bancos extranjeros en el sistema), medido en función de las condiciones en las que se otorgan los créditos, la disponibilidad de financiación comercial y la estabilidad del sistema. Del análisis se desprende que los bancos extranjeros no han tenido una

repercusión importante a este nivel: son más cautos que los nacionales en el otorgamiento de créditos y su respuesta a las crisis es claramente procíclica, todo lo cual intensifica los efectos de la restricción monetaria. A pesar de la eficiencia en la gestión, los márgenes de las tasas de interés sólo se redujeron en cuatro de los siete países analizados; pero incluso en ellos se mantuvieron extremadamente altos—más altos que en Asia y, por supuesto, que en los países de la OCDE. Los márgenes han reaccionado más ante el entorno macroeconómico que ante las diferencias en la gestión de costos, y los bancos extranjeros parecen, a este respecto, adaptarse a la realidad nacional en vez de imponer su propia dinámica sobre el costo del capital.

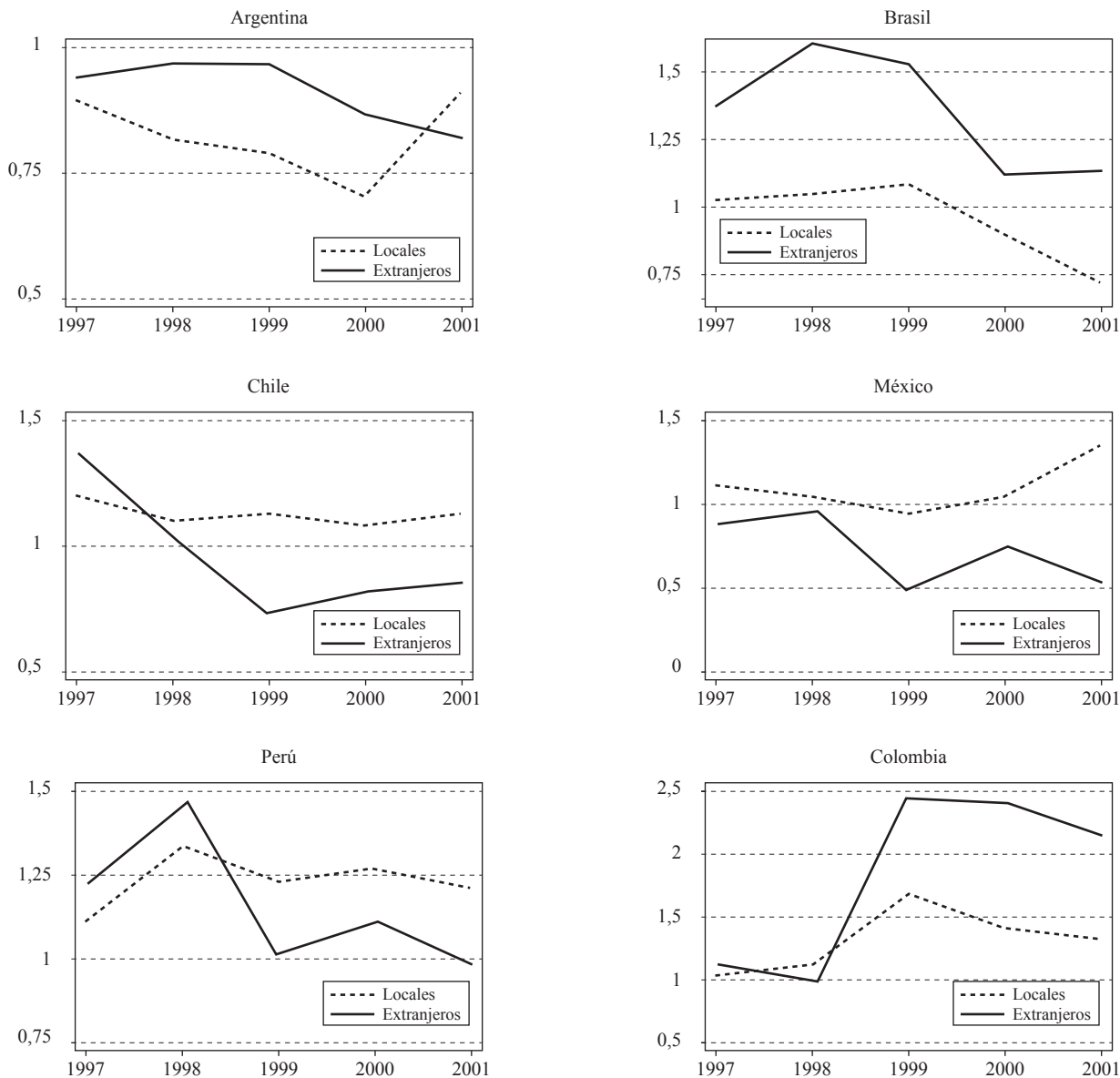
Por último, con respecto a la reacción ante las crisis sistémicas, la experiencia de los últimos años señala que el comportamiento de los bancos internacionales hacia sus filiales y sucursales depende de varios factores: el marco institucional de su país de origen, el marco institucional del país huésped, y las medidas adoptadas por las autoridades nacionales durante las crisis. En la práctica, no se puede considerar a las sociedades matrices de los bancos internacionales como prestamistas de última instancia; su comportamiento en momentos de crisis ha dependido de la naturaleza de los problemas que los bancos estuvieran enfrentando en el país huésped y del tipo de establecimiento de que se tratara.



Apéndice

GRAFICO A.1

América Latina (seis países): Evolución del índice de liquidez en cada país, por tipo de banco, 1997 - 2001



Fuente: Latin Finance (2002).

CUADRO A.1

**América Latina (siete países): Confianza de la región, según indicador de rentabilidad 1997-2001<sup>a</sup>**

País	Rendimiento de los activos		Beneficio sobre el capital	
	Bancos nacionales	Bancos extranjeros	Bancos nacionales	Bancos extranjeros
Argentina	0,25 ~ 1,32	-0,16 ~ 0,77	-2,35 ~ 8,48	3,43 ~ 8,62
Brasil	0,57 ~ 1,23	0,44 ~ 0,98	9,52 ~ 15,07	4,35 ~ 12,59
Chile	0,64 ~ 0,98	0,45 ~ 0,68	10,55 ~ 15,67	8,16 ~ 12,74
Colombia	-1,02 ~ 0,78	-0,57 ~ 0,75	3,95 ~ 10,91	4,74 ~ 11,75
México	0,48 ~ 1,83	0,78 ~ 1,64	3,43 ~ 10,32	7,86 ~ 14,53
Perú	0,34 ~ 1,17	0,13 ~ 0,90	5,39 ~ 10,10	2,21 ~ 8,86
Venezuela	1,65 ~ 2,74	1,77 ~ 2,97	12,36 ~ 17,01	11,63 ~ 19,22

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

<sup>a</sup> 95% de nivel de confianza.

CUADRO A.2

**América Latina (siete países): Confianza de la región, según indicador de eficiencia, 1997-2001<sup>a</sup>**

País	Préstamos morosos / Préstamos brutos		Gastos de explotación / Ingresos totales	
	Bancos nacionales	Bancos extranjeros	Bancos nacionales	Bancos extranjeros
Argentina	63,1 ~ 96,1	66,7 ~ 103,4	8,2 ~ 13,3	4,6 ~ 7,2
Brasil	75,4 ~ 85,0	75,6 ~ 110,8	7,1 ~ 13,4	3,3 ~ 6,0
Chile	74,4 ~ 91,1	57,0 ~ 73,0	1,2 ~ 1,9	0,7 ~ 1,2
Colombia	87,4 ~ 118,1	82,2 ~ 140,3	6,3 ~ 9,6	4,6 ~ 7,6
México	80,8 ~ 136,3	76,6 ~ 101,4	4,6 ~ 7,6	0,9 ~ 2,9
Perú	87,0 ~ 96,2	84,6 ~ 110,1	5,5 ~ 8,0	5,3 ~ 7,3
Venezuela	70,0 ~ 77,6	69,9 ~ 80,5	4,5 ~ 9,4	3,1 ~ 5,4

Fuente: CEPAL, sobre la base de *Latin Banking Guide & Directory* (2002).

<sup>a</sup> 95% de nivel de confianza.

(Traducido del inglés)

#### Bibliografía

- Borio, C., C. Farfine y P. Lowe (2001): *Procyclicality of the Financial System and Financial Stability: Issues and Policy Options*, BIS Papers, N° 1, Basilea.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2001a): Ciclos y sistemas financieros, *Informe anual del Banco de Pagos Internacionales*, Basilea.
- \_\_\_\_\_ (2001b): *The Banking Industry in the Emerging Market Economies: Competition, Consolidation and Systemic Stability*, BIS Papers, N° 4, Basilea.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995): *Reformas económicas en América Latina: una síntesis de la experiencia en once países*, LC/R.1606, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre la macro y microeconomía*, serie Libros de la CEPAL, N° 42, LC/G.1898-P, Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2002): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2001*, LC/G.2178-P, Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.47.
- \_\_\_\_\_ (2003): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 2002*, LC/G.2198-P, Santiago de Chile, mayo.
- Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.11.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2000): *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2001): *International Capital Markets: Developments, Prospects, and Key Policy Issues*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (2002): *Estadísticas financieras internacionales*, Washington, D.C., junio.
- Held, G. y L.F. Jiménez (2001): Liberalización financiera, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, en R. Ffrench-Davis y B. Stallings (comps.), *Reformas, crecimiento y políticas sociales en Chile desde 1973*, Santiago de Chile, CEPAL/LOM Ediciones.
- Latin Banking Guide & Directory* (2002): <http://www.latinfinance.com>, agosto.
- Latin Finance* (2002): <http://www.latinfinance.com>, septiembre.
- Salomon Smith Barney (2001): *Foreign Financial Institutions in Latin America. 2001 Update*, Nueva York, diciembre.
- Stallings, B. y R. Studart (2001): *Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis*, WIDER Documento de Trabajo, N° 2002/45, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas.

# Una propuesta de gravar con impuestos unitarios las ganancias

de las empresas transnacionales

*Andrew Mold*

**L**a inversión extranjera directa en los países en desarrollo ha venido creciendo a un ritmo sin precedentes, y la rentabilidad de los negocios de las empresas extranjeras que invierten en regiones pobres, como el África subsahariana, es extraordinariamente alta. No obstante, las empresas transnacionales pagan cada vez menos impuestos, perjudicando en particular a los países en desarrollo: se ha estimado que estos pierden ingresos de por lo menos 35.000 millones de dólares anuales debido a prácticas de evasión fiscal. En este artículo, que presenta evidencia empírica, se propone aplicar un sistema de impuestos unitarios a las ganancias de las empresas transnacionales, que eliminaría uno de sus mecanismos más eficaces de elusión tributaria: la asignación de precios de transferencia. Se concluye que una propuesta de crear un sistema de impuestos unitarios a nivel mundial puede destrabar las negociaciones relativas a un código multilateral sobre inversiones.

Andrew Mold

División de Comercio e Integración  
Regional, Comisión Económica de  
las Naciones Unidas para África  
Adis Ababa, Ethiopia

 [andymold2003@yahoo.com](mailto:andymold2003@yahoo.com)

## I

## Introducción

Después de una década perdida de ajuste estructural y reducción del gasto público, se reconoce cada vez más que los países en desarrollo deberían buscar nuevas fuentes de ingresos. Recientemente se estimó, por ejemplo, que en tales países existe una diferencia de hasta 80.000 millones de dólares anuales entre lo que se gasta y lo que se debería gastar para garantizar el acceso universal a servicios básicos de salud y educación (Mehrotra, Vandemoortele y Delamonica, 2000). Sin embargo, como resultado de la presión constante que ejercen las instituciones financieras internacionales para que se reduzcan los gastos, la capacidad de los Estados para prestar esos servicios se ha debilitado enormemente en muchas regiones.

En efecto, en algunos países los ingresos son tan bajos que el Estado corre peligro de desintegrarse. En Guatemala, por ejemplo, el gasto público alcanza apenas al 10% del PIB, y el gobierno aparentemente ha renunciado a toda pretensión de cumplir sus obligaciones en lo que respecta a la prestación de servicios sociales básicos, y ha delegado todas sus responsabilidades de esa índole en las organizaciones no gubernamentales (ONG); evidentemente, esta es una función que las ONG no están bien preparadas para desempeñar. En una línea similar, refiriéndose al caso de México, el ex Presidente del Uruguay Julio María Sanguinetti preguntó recientemente "¿cómo es posible llevar a cabo programas sociales en Chiapas cuando la presión fiscal del Estado mexicano equivale únicamente al 10% del PIB?".<sup>1</sup> Lo irónico del asunto es que estas tendencias han coincidido con un consenso cada vez mayor en cuanto a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado y de las instituciones si se desea avanzar en la erradicación de la pobreza. Las instituciones financieras internacionales y los gobiernos de muchos países donantes están haciendo hincapié de manera creciente en que las instituciones funcionen bien y en imponer condiciones respecto a la gobernabilidad, pero parece haber poca disposición a encontrar nuevas formas de proporcionar la financiación necesaria para respaldar esos cambios.

En un contexto como el que acaba de describirse, parece lógico que se haga mayor hincapié en las estrategias de generación de ingresos. Ha habido

propuestas ambiciosas de crear impuestos para ayudar a financiar el desarrollo (como el impuesto Tobin), que aparentemente han quedado por el camino, en parte debido a dudas sobre su eficacia, y en parte debido sencillamente a una falta de voluntad política de presionar para que se aprueben las propuestas.<sup>2</sup> Por otra parte, se ha prestado poca atención a la posibilidad de incrementar los ingresos fiscales mediante la aplicación de un régimen tributario más eficiente a las actividades de las empresas transnacionales. Las corrientes de inversión extranjera directa (IED) hacia países en desarrollo se han cuadruplicado con creces desde principios de la década de 1990, pasando de un promedio de 47.000 millones de dólares en 1988-1993, a 238.000 millones de dólares en 2000 (UNCTAD, 2002, anexo, cuadro B.1.). La globalización creciente de la producción internacional confiere enormes beneficios a las empresas transnacionales. Con las facilidades que les han otorgado la liberalización y los programas de ajuste estructural, han podido entrar en mercados nuevos de países en desarrollo y han participado en programas de privatización, comprando activos públicos a menudo a precios sumamente favorables. En vista de las oportunidades disponibles, y contrariamente a la opinión popular, la rentabilidad en las regiones en desarrollo puede ser extraordinariamente alta. Los datos correspondientes a sociedades estadounidenses revelan que la rentabilidad media de las actividades de estas empresas en el África subsahariana en los últimos cinco años superó el 25% (Mold, 2001). En otras palabras, ellas recuperan la inversión inicial en solamente cuatro años. Es evidente que la globalización ha sido beneficiosa para las empresas transnacionales más grandes.

Sin embargo, hay indicios de que el auge de la IED ha ido acompañado de una habilidad cada vez mayor de esas empresas para eludir el pago de impuestos en las jurisdicciones en las que desarrollan sus actividades. Algunas de esas evidencias son anecdóticas. Por ejemplo, hace unos pocos años se reveló que Newscorp Investments, una sociedad de cartera (*holding*) con 101 filiales de propiedad del magnate australiano de los medios de difusión Rupert Murdoch, había generado ganancias por valor de 1.400 millones de libras esterlinas

<sup>1</sup> Véase *El país*, 2001, p. 7.

<sup>2</sup> En Haq, Kaul y Grunberg (1996) puede verse un análisis de los aspectos prácticos en juego.

desde junio de 1987, pero que en términos netos no había pagado absolutamente nada al Reino Unido por concepto de impuesto sobre las sociedades (*The Economist*, 1999). Es evidente que esta situación se explica por el intenso uso hecho por esa sociedad de lagunas tributarias que permiten ocultar las ganancias bajo el manto protector de los paraísos fiscales.

Newscorp Investments dista mucho de ser un ejemplo aislado. Un estudio sistemático realizado en los Estados Unidos (McIntyre y Nguyen, 2000) reveló que algunas empresas muy conocidas -como Goodyear, Texaco, Colgate-Palmolive, MCI WorldCom y otras ocho grandes compañías- habían ganado más de 12.200 millones de dólares en el período 1996-1998, pero que ninguna de ellas había pagado impuestos sobre los ingresos de las sociedades en los Estados Unidos en ese mismo período. De las 250 grandes empresas que cotizaban en la bolsa analizadas en el estudio mencionado, 24 no debían impuestos o habían recibido créditos fiscales por el pago de obligaciones tributarias pasadas o futuras en 1998, y 71 pagaron impuestos a una tasa inferior a la mitad de la tasa oficial de 35% del impuesto sobre las sociedades durante ese trienio. De manera similar, un estudio realizado por Altshuler, Grubert y Newlon (1998) acerca de las tasas impositivas efectivas pagadas en el extranjero por filiales de grandes empresas manufactureras estadounidenses reveló que las tasas medias habían descendido en más de 15 puntos porcentuales entre 1984 y 1992.

Los países en desarrollo son particularmente vulnerables a este tipo de estrategias de evasión de impuestos. Si bien el grado de presión fiscal suele ser menor que en los países industrializados, su capacidad institucional de fiscalización de la evasión fiscal es mucho más reducida. Generalmente carecen de información suficiente sobre la sociedad matriz como para poder impugnar la fijación de precios de transferencia y otros mecanismos de evasión fiscal. Gran parte de IED que reciben se concentra en sectores como la industria del petróleo, los artículos electrónicos y los productos forestales, donde las posibilidades de evadir impuestos son grandes. Dado que una proporción considerable del comercio total de los países en desarrollo está bajo el control de empresas transnacionales, dichos países suelen ser más vulnerables a las prácticas de evasión fiscal basadas en la sobrefacturación o subfacturación de importaciones y exportaciones.

Además, en muchos países en desarrollo las bajas tasas del impuesto sobre las sociedades, combinadas con el amplio uso de reducciones de impuestos o de

exoneraciones temporales de impuestos para atraer la inversión extranjera, han permitido a las empresas transnacionales reducir enormemente sus obligaciones tributarias. Uno de los casos más extremos es el de las 15 zonas francas para la industria de exportación o zonas de libre comercio creadas en Honduras, donde se ha otorgado a las empresas extranjeras una exención permanente de todos los impuestos. Sin embargo, las exoneraciones de impuestos por períodos de 10 a 20 años son actualmente algo bastante común en los países en desarrollo.<sup>3</sup> Sri Lanka, por ejemplo, tiene seis zonas francas para la industria de exportación (ZPE) que han sido liberadas por 10 a 20 años del pago de impuestos en el caso de grandes proyectos nuevos de exportación o de determinadas industrias. Tales iniciativas persisten, a pesar de que está surgiendo un consenso en cuanto a que, desde la perspectiva del desarrollo, este tipo de medidas son ineficaces o incluso contraproducentes en el largo plazo.<sup>4</sup>

Las tendencias descritas deberían obligar a las autoridades encargadas de formular las políticas a considerar otros métodos de generación de ingresos. Es indudable que el sistema actual está fallando en lo que respecta a la equidad. Esto es verdad tanto desde el punto de vista de lo que podríamos llamar equidad interna, como desde el punto de vista de la equidad internacional. Falla la equidad interna porque dentro de cada país los asalariados tienen que financiar cada vez más con sus impuestos la mayor parte del gasto público, mientras el capital con movilidad internacional se beneficia por la reducción de las tasas impositivas efectivas; y falla la equidad internacional en la medida en que hay pruebas de que los impuestos sobre los ingresos recaudados en relación con las actividades de las empresas transnacionales han venido disminuyendo más rápidamente en los países en desarrollo que en los países industrializados. En efecto, los únicos "ganadores" en todo esto son las propias empresas transnacionales, y los paraísos fiscales con tasas impositivas efectivas más bajas. Por consiguiente, mientras el volumen de la IED en todo el mundo se ha multiplicado aproximadamente por 10 en el período comprendido entre 1980 y 2000, en las Islas Caimán se ha multiplicado por más de 100, hasta alcanzar los 24.900 millones de dólares. Con una población de apenas 36.000 habitantes,

<sup>3</sup> Una lista de algunas zonas francas industriales de países en desarrollo elaborada por la UNCTAD (1999, anexo, cuadro A.IX.3) revela un total de 16 de esas zonas que otorgan exenciones tributarias con carácter general, y otras 15 que aplican un período de exoneración tributaria de 10 a 20 años.

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el artículo de los economistas del FMI Zee, Stotsky y Ley (2002).

esto representa la cifra astronómica de 700.000 dólares de inversión extranjera por habitante. De manera similar, el volumen de inversión en las Bermudas aumentó en 10.000 millones de dólares en apenas un año, de 2000 a 2001, y actualmente asciende en total a más de 66.000 millones de dólares. Si ponemos esta cifra en perspectiva, vemos que supera los 50.000 millones de dólares en inversiones realizadas en todo el Japón y que, para una población de sólo 64.000 habitantes, representa más de 1 millón de dólares por habitante (UNCTAD, 2002, cuadro B.3).

Más allá del fraude liso y llano, uno de los métodos principales que utilizan las empresas transnacionales para trasladar sus ingresos a jurisdicciones con impuestos bajos y de esa manera reducir las tasas impositivas efectivas, es el de recurrir a los precios de transferencia. Mediante la manipulación de los precios en las transferencias de bienes y servicios dentro de una misma empresa se busca disminuir las obligaciones tributarias en los países que tienen altas tasas impositivas marginales, y aumentar las ganancias en los países donde las obligaciones tributarias son bajas. Más del 80% de las empresas transnacionales incluidas en un estudio admitieron haber sido objeto en algún momento de una investigación sobre sus precios de transferencia por parte de autoridades tributarias locales o extranjeras.<sup>5</sup> Si bien se trata en principio de una práctica ilícita, en los hechos es muy difícil para las autoridades impositivas controlar el manejo de los precios de transferencia. Con respecto a muchas de las transferencias dentro de una misma empresa, es muy difícil para las autoridades locales establecer un precio de mercado "correcto". Por ejemplo, algunos tipos de componentes o productos intermedios pueden estar fácilmente disponibles en el mercado abierto, de modo que no cuesta mucho comparar el precio pagado por una filial con el precio del mercado abierto. En cambio, hay otros productos que, por ser específicos de una determinada empresa, son imposibles de evaluar en función de un "precio de mercado". Esto plantea un dilema a las autoridades tributarias. ¿Cómo deberían estimar el precio "correcto" de un producto comercializado entre filiales de una misma empresa? Estas dificultades se agudizan si se considera que las empresas transnacionales comparten toda clase de recursos de gestión e innovación (como patentes, por ejemplo). El carácter intangible de estos bienes y servicios determina que en la práctica sea imposible distribuir los costos con exactitud entre las distintas filiales. En consecuencia, no sorprende que

las empresas transnacionales tengan amplia libertad para ajustar los precios cobrados internamente de manera de reducir al mínimo sus obligaciones tributarias. Pese a todas estas dificultades, las autoridades impositivas se aferran al principio de que cada filial de tales empresas debe ser considerada una unidad independiente.

Por supuesto que, en la práctica, siempre ha sido una ficción considerar que las diversas filiales de una empresa transnacional son entidades autónomas. Como ha comentado Vernon (1998, p.40), 'en el mundo real, las ganancias asignadas a cada país por una empresa transnacional son normalmente un artificio cuya magnitud se determina principalmente en función de los precedentes y de la capacidad de argumentación de los abogados y contadores'.<sup>6</sup> Sin embargo, en un mundo cada vez más globalizado, en el que las filiales quedan cogidas en la trama internacional de la empresa, esta ficción se está volviendo insostenible con rapidez. Como demostraremos a continuación, es también una ficción muy onerosa para los países receptores.

En este breve ensayo se formula una propuesta de crear un sistema diferente para gravar las utilidades de las empresas transnacionales: los impuestos unitarios. En pocas palabras, los regímenes impositivos unitarios aplican algún método nocional de asignación de las utilidades mundiales, en lugar de basarse en las ganancias declaradas por cada una de las filiales. Esto tiene sentido porque el objetivo de las empresas transnacionales es maximizar las ganancias del grupo: a los administradores de las empresas normalmente les es indiferente el lugar de la red transnacional en el que esas ganancias se generan. En un sistema de impuestos unitarios, el monto de los impuestos sobre las ganancias que debería pagarse en cada país se determinaría de acuerdo con algún criterio, como la participación de cada filial en las ventas, los empleos o los activos a nivel mundial.<sup>7</sup>

<sup>6</sup> En este artículo, las comillas simples indican que la cita ha sido traducida del original.

<sup>7</sup> Se corre un riesgo al incluir la mano de obra en la fórmula de prorrateo. La adopción de un sistema de impuestos unitarios no impide a los países gravar a las sociedades con tasas impositivas diferentes. Por lo tanto, en los países cuyas tasas de impuesto sobre las sociedades son relativamente altas, una fórmula de prorrateo basada en el empleo puede dar a las empresas transnacionales un incentivo perverso para sustituir la mano de obra por capital, exagerando un sesgo que ya existe en esas empresas porque tienen acceso a capital relativamente barato. En Goolsbee y Maydew (1998) se citan pruebas de este hecho, derivadas de la experiencia de los Estados Unidos. En vista de la prioridad que se asigna a la creación de empleos tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, tal vez sea mejor basar los impuestos unitarios en otro indicador, o en una combinación de diversas variables (véase la sección IV).

<sup>5</sup> Eden (1998).



Es evidente que un sistema de esta índole no eliminaría todas las formas de evasión fiscal. De todos modos habría que tomar medidas para contrarrestar la multiplicidad de métodos de evasión (ilícita) de impuestos. Las prácticas contables fraudulentas, como las que quedaron de manifiesto en los escándalos de la Worldcom y la Enron en los Estados Unidos, seguirían creando problemas.<sup>8</sup> No obstante, un sistema unitario reduciría enormemente la capacidad de las empresas transnacionales para transferir ganancias a su antojo de un lugar a otro, permitiría una mayor transparencia, y

contribuiría a incrementar la recaudación fiscal total, liberando recursos que podrían destinarse a lograr objetivos de desarrollo como la prestación universal de servicios básicos de salud y educación. Aunque puedan mostrarse renuentes a admitirlo, un sistema de este tipo podría incluso generar beneficios a largo plazo para las propias empresas transnacionales, pues al reducir la necesidad de dedicar tiempo y recursos administrativos valiosos a la búsqueda de formas de minimizar sus obligaciones tributarias, les permitiría dedicarse más a acrecentar las fortalezas competitivas de sus empresas.

## II

### Evidencias de la evasión de impuestos por las empresas transnacionales

Diversos estudios de los factores determinantes de la IED tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados revelan que las empresas transnacionales generalmente asignan gran valor a lugares que tienen buena infraestructura, mano de obra calificada, normas sociales de alta calidad, etc.<sup>9</sup> Por ser todos ellos bienes públicos, son los gobiernos los que están en mejores condiciones de proporcionarlos. Sin embargo, al mismo tiempo, dichas empresas parecen estar cada vez más reacios a contribuir al financiamiento de esos bienes públicos. En los Estados Unidos, por ejemplo, los impuestos sobre los ingresos de las sociedades como porcentaje de las ganancias brutas disminuyeron de más del 40% a principios del decenio de 1960, a un promedio de sólo 21,5% entre 1990 y 1996 (Poterba, 1999, cuadro 3).<sup>10</sup> En 1952, los impuestos sobre los ingresos de las sociedades representaban el 32% del

total de los ingresos tributarios del gobierno federal de los Estados Unidos, mientras que en 1999 representaron solamente el 10% (Weisbrot, Naiman y Kim, 2000, p.15). En la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los impuestos sobre las sociedades representan actualmente sólo el 8% de los ingresos fiscales, lo que equivale apenas al 3% del PIB (Fitzgerald, 2001, p.7).

La globalización ha facilitado esa reducción tan importante de las tasas impositivas básicamente de dos maneras. En primer lugar, el intercambio comercial cada vez mayor que se produce dentro de una misma empresa (es decir, entre las filiales y la compañía matriz) mejora las posibilidades que tienen las empresas con actividades internacionales de transferir las ganancias de una jurisdicción fiscal a otra. El intercambio comercial dentro de las empresas representa hoy en día aproximadamente la tercera parte de todo el comercio mundial. Esto crea enormes problemas a las autoridades tributarias nacionales, debido al uso de precios de transferencia por las empresas transnacionales y a la probabilidad de que ellas manipulen esos precios para trasladar las ganancias a jurisdicciones que tienen impuestos bajos. Además, como observa Tanzi (2000, p.18), 'en virtud de los regímenes tributarios actuales, es probable que este problema se agrave. Las autoridades impositivas de muchos países están hoy en día preocupadas por esta tendencia, pero a menudo no saben qué hacer al respecto'.

<sup>8</sup> Lo que sin duda resulta irónico es que, como ambas empresas inflaban artificialmente sus ganancias reales, tanto la Enron como la Worldcom tenían que pagar más impuestos –los que perdían en este caso eran principalmente los accionistas de las sociedades en cuestión. En Bayliss y Hall (2001) figura un análisis crítico profético de las actividades de la Enron justo antes de que estallara el escándalo.

<sup>9</sup> En Mold (2000) se pasa revista ampliamente a estudios econométricos de los factores que determinan la ubicación de la IED.

<sup>10</sup> Por lo menos en el caso de los Estados Unidos, puede ser erróneo atribuir esta disminución de las tasas impositivas sobre los ingresos de las sociedades a tendencias relacionadas con la globalización; al parecer, la causa principal sería la aprobación de la Ley de recuperación económica de 1981, que determinó una brusca reducción de dichas tasas (Poterba, 1999, p.13).

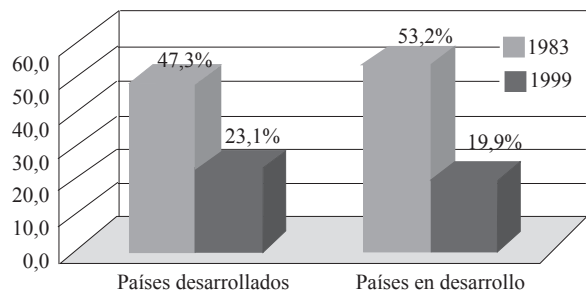
El otro medio al que recurren las empresas transnacionales para reducir la tasa efectiva de los impuestos que pagan consiste en presionar a los gobiernos para que rebajen los gravámenes al capital con movilidad internacional. Los gobiernos aplican cada vez más políticas para atraer la inversión extranjera. Desde 1991 en adelante, 58 países han comenzado a adoptar políticas de promoción de las inversiones, con lo que el número de países que actualmente las aplican asciende a 116 (Moran, 1998, p.37). Una de las medidas más utilizadas para atraer inversiones extranjeras son las concesiones tributarias. Como se señala en un informe de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), 'en un mundo caracterizado por una tendencia decisiva a la "globalización", donde la liberalización del comercio y las corrientes de capital adquieren un predominio creciente, la tentación de los Estados nacionales de embarcarse en una "desgravación competitiva" y una "desregulación competitiva" es evidente' (OIT, 1997, p.70). En efecto, hay un creciente temor de que este proceso esté degenerando en una perjudicial carrera descendente, que lleve a un deterioro gradual de la base imponible de los Estados y a que el peso tributario restante recaiga desproporcionadamente sobre factores no móviles, en particular la mano de obra (Kozul-Wright y Rowthorn, 1998; Radaelli, 1999).<sup>11</sup>

Esta tendencia puede verse claramente en las tasas establecidas por ley del impuesto sobre las sociedades. Anteriormente, los países solían gravar el ingreso neto de las sociedades con tasas marginales que oscilaban entre el 30% y el 50% (Caves, 1996, p.189). Además, no había grandes diferencias entre las tasas del impuesto a las sociedades que aplicaban los países en desarrollo y los países industrializados. En cambio, hoy en día hay evidencias de que la brecha entre las tasas vigentes en la OCDE y las vigentes en los países en desarrollo se está ensanchando. Pocos países en desarrollo aplican a las sociedades tasas impositivas superiores al 20%. Según estimaciones de Oxfam (2000), si los países en desarrollo aplicaran las mismas tasas impositivas que la OCDE, recaudarían por lo menos 35.000 millones de

dólares más.<sup>12</sup> Los cambios son aún más notorios cuando se calculan las tasas impositivas efectivas.<sup>13</sup> Por ejemplo, los cálculos realizados para este estudio con datos correspondientes a filiales de propiedad mayoritaria de empresas estadounidenses revelan que, a nivel mundial, las tasas impositivas efectivas medias que pagan esas empresas han disminuido del 49,6% de los ingresos antes de deducir los impuestos en 1983, a solamente el 23,3% en 1998 (apéndice y gráfico 1).

GRAFICO 1

**Países desarrollados y en desarrollo:  
Tasas impositivas efectivas pagadas  
por filiales de propiedad mayoritaria  
de empresas estadounidenses, 1983 y 1999**



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (véase apéndice).

En la medida en que estas cifras tiendan a subestimar considerablemente el verdadero monto del ingreso antes de deducir los impuestos, es probable que las tasas impositivas efectivas reales sean aún menores. Además, mientras que en 1983 las tasas impositivas

<sup>11</sup> Por supuesto que este temor no es nuevo. Hace treinta años, un artículo de Bergsten fue particularmente profético al respecto: 'A muchas inversiones les es prácticamente indiferente su localización y por ende son cercanas a juegos de suma cero; en esos casos, una decisión que beneficia a una parte, perjudica a la otra. Además, el bienestar mundial de hecho puede disminuir como resultado de algunas inversiones extranjeras, como las que son inducidas principalmente por el trato impositivo preferencial ofrecido por el país receptor' (Bergsten, 1974, p.145)

<sup>12</sup> Esta cifra se calculó utilizando un acervo estimado de IED hacia los países en desarrollo de 1.219 mil millones de dólares. Se supuso que ese acervo de inversión tenía una tasa de rendimiento del 20%, y que la tasa impositiva era la comúnmente utilizada en la OCDE, de 35%. Sobre esa base, los países en desarrollo deberían estar percibiendo ingresos fiscales de las sociedades extranjeras por un valor aproximado de 85.000 millones de dólares anuales, pero en los hechos reciben como máximo alrededor de 50.000 millones de dólares. Sin embargo, los autores del estudio mencionado reconocen que ésta es probablemente una estimación muy conservadora, ya que las cifras oficiales no sólo tienden a subestimar el verdadero valor de la IED, sino que no tienen en cuenta las transacciones financieras de las empresas más grandes.

<sup>13</sup> Las tasas impositivas efectivas se definen como la relación entre los impuestos extranjeros sobre los ingresos y los ingresos brutos (la suma de los ingresos netos más los impuestos extranjeros sobre los ingresos). Si una tasa nominal alta del impuesto sobre las sociedades va acompañada de generosas exenciones, puede surgir una gran discrepancia entre las tasas nominales y las efectivas. Desde el punto de vista de las empresas, lo que importa es obviamente la tasa efectiva.



efectivas eran marginalmente superiores en los países en desarrollo que en los países industrializados, hacia 1998 esa relación se había invertido y las tasas efectivas eran en promedio más altas en los países desarrollados (19,9% contra 23,1%).<sup>14</sup> Otro aspecto que se destaca en las cifras calculadas en el apéndice es la gran dispersión de las tasas impositivas efectivas. En efecto,

mientras que en países como Nigeria o Indonesia esa tasa era en 1999 de 53,3% y 32,2%, respectivamente, en Luxemburgo, las Bermudas, Panamá o Suiza las cifras respectivas sólo alcanzaban a 2,5%, 2,8%, 0,5% y 5,7%. El incentivo para transferir las ganancias antes de deducir los impuestos a estas últimas jurisdicciones impositivas es sin duda muy fuerte.<sup>15 16</sup>

### III

## Las consecuencias para los países en desarrollo

Las repercusiones de esta “guerra por inversiones” en lo que respecta a reducir la recaudación fiscal total, pueden ser muy perjudiciales para los países en desarrollo. Las reducciones de impuestos y las exoneraciones temporales de impuestos son cada vez más generosas. En algunos países, como Honduras, Jamaica, Namibia y Senegal, se ha otorgado a las empresas exenciones tributarias permanentes. Las exoneraciones temporales de impuestos en las zonas francas industriales se han extendido en algunos casos hasta 20 años. Sin embargo, una de las ironías de ofrecer reducciones de impuestos cada vez más generosas es que los efectos de las regulaciones impositivas sobre

las decisiones de localización de las empresas son ambiguos. Por ejemplo, un estudio detallado de Wells y Allen (2002) sobre la eliminación de las exoneraciones temporales de impuestos en Indonesia no reveló ningún efecto observable en la capacidad posterior del país de atraer corrientes importantes de inversión extranjera. De manera similar, en un estudio econométrico de las decisiones adoptadas por empresas manufactureras estadounidenses y japonesas de instalarse en 74 países receptores, Kumar (1999) encontró muy pocas pruebas de que las tasas impositivas más bajas o los incentivos tributarios influyeran en la decisión de producir en países en desarrollo. De hecho, los resultados de algunas

<sup>14</sup> Estos resultados se asemejan, en términos generales, a las conclusiones de un estudio realizado por Altshuler, Grubert y Newlon (1998) acerca de las tasas impositivas efectivas medias que pagan las grandes empresas manufactureras estadounidenses. Ese estudio se basó en datos del Tesoro de los Estados Unidos sobre los impuestos a las sociedades en el período comprendido entre 1980 y 1992, encontró que las tasas habían caído más de 15 puntos porcentuales entre 1984 y 1992. La disminución de las tasas impositivas efectivas fue particularmente pronunciada en muchos países en desarrollo.

<sup>15</sup> Algunas regiones en desarrollo, en particular África, parecen tener tasas impositivas efectivas muy altas. Sin embargo, estas cifras no reflejan necesariamente tasas totales altas, sino más bien el hecho de que las inversiones se dirigen a sectores (principalmente la industria petrolera y la minería) donde la proporción de los ingresos brutos que retiene el gobierno receptor es relativamente alta. Por ejemplo, en Nigeria, mientras que la tasa efectiva aplicable a todas las industrias era de 32,4%, según el estudio de Altshuler, Grubert y Newlon (1998) la correspondiente a empresas manufactureras estadounidenses en Nigeria era de solamente 13%. Las altas tasas impositivas aparentes aplicables a los sectores del petróleo y la minería pueden ser también el resultado de un extendido manejo de los precios de transferencia, que da una falsa impresión de las tasas impositivas efectivas reales.

<sup>16</sup> Aquí es preciso hacer una salvedad importante. Algunos países que son fuentes importantes de IED otorgan créditos por impuestos pagados en el extranjero, que pueden deducirse de la renta imponible. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos obtiene muy pocos ingresos por concepto de impuestos sobre las sociedades estadounidenses ubicadas en países con impuestos altos, ya que las ganancias gravadas por impuestos en esos países generan créditos fiscales que compensan cualquier obligación tributaria residual en los Estados Unidos. En cambio, una proporción elevada, aproximadamente el 40%, de los ingresos que obtienen los Estados Unidos al gravar las ganancias de las empresas estadounidenses en el exterior, provienen de los impuestos sobre las ganancias que obtienen dichas empresas en los paraísos fiscales (Hines y Rice, 1994, p.150). Por lo tanto, los sistemas de créditos fiscales pueden tener como resultado perverso que el inversionista deba pagar impuestos más altos en su país de origen. Debido a este fenómeno, en algunos círculos las exenciones temporales de impuestos comienzan a conocerse como “ayuda extranjera inversa” (Wells y Allen, 2002, p.8). Sería interesante extender nuestro análisis a países que no otorgan créditos fiscales amplios, como Francia; en esos casos cabría esperar que hubiera un incentivo mucho mayor para transferir las ganancias a jurisdicciones con impuestos bajos.

de las regresiones de Kumar parecen sugerir que la existencia de tasas impositivas más altas estaba relacionada positivamente con niveles de producción más elevados de las filiales de empresas extranjeras.<sup>17</sup> Si bien hay por cierto casos individuales en los que las tasas impositivas han influido en la decisión final, en general las empresas transnacionales parecen encarar las decisiones de localización con una perspectiva de largo plazo, y es más probable que se dejen influir por factores como la calidad de la infraestructura local, la disponibilidad de mano de obra calificada y, probablemente lo más importante de todo, un mercado local dinámico.

Conclusiones como confieren credibilidad a la idea de que los gobiernos han hecho demasiadas concesiones a las empresas transnacionales a cambio de demasiado poco —la competencia tributaria no es ni siquiera un método muy eficaz de atraer inversión extranjera de largo plazo. En realidad, hay otras formas más eficaces de atraer IED en lugar de tener que depender de las reducciones de impuestos. Se ha sugerido, por ejemplo, que una política más conveniente sería la de respaldar la inversión en capital humano, educación o capacidad tecnológica local (MacEwan, 2001, pp.299-300). De esa manera, si la filial en definitiva cierra, o se va a otro país que tenga una tasa impositiva más baja, el gobierno conserva por lo menos el beneficio de la inversión inicial en términos de una mano de obra más calificada, o una mejor infraestructura. Si el único incentivo que se ofrece es una tasa impositiva baja, se pierde todo si la empresa finalmente decide instalarse en otro lugar.

Además, a pesar del gran entusiasmo que han mostrado las autoridades encargadas de formular las políticas, probablemente sean limitados los beneficios potenciales para los países en desarrollo —como grupo— que deriven de la obtención de IED mediante reducciones de impuestos y exoneración temporal de impuestos. Por ejemplo, se ha estimado que el empleo total en las zonas francas para la industria de exportación (ZPE) de los países en desarrollo no supera los 4 millones (Dicken,

1998, p.131).<sup>18</sup> Los empleos en esas zonas generalmente no representan más del 5% de la mano de obra total ocupada en el sector manufacturero de los países en desarrollo, cifra muy pequeña si se compara con los 300 millones de personas que, según se estima, trabajan en los “sectores informales” (Madeley, 1999, p.113). Si se considera que existe una cantidad estimada de 1.200 millones de personas que viven con menos de 1 dólar por día, es obvio que el impacto potencial de las ZPE en la reducción de la pobreza es limitado.<sup>19</sup> Tampoco es una coincidencia que, con la excepción de México y China, los países en desarrollo que han hecho el mejor uso de estas prácticas para atraer inversiones extranjeras tiendan a ser Estados insulares relativamente pequeños, como Mauricio. En síntesis, en calidad de modelos que otros países en desarrollo podrían imitar, la importancia de las ZPE es limitada. Al examinar la información al respecto, un grupo de economistas del Fondo Monetario Internacional (FMI) admitió que ‘la creación y/o el mantenimiento de zonas francas para la industria de exportación no suele ser aconsejable’ (Zee, Stotsky y Ley, 2002, p.1507). Sin embargo, los gobiernos de los países en desarrollo le han asignado un monto importante de fondos escasos, y han renunciado a una cantidad considerable de ingresos fiscales, con la esperanza de atraer empresas hacia esas zonas.

Por supuesto, la propuesta de reavivar el debate sobre los impuestos unitarios que se formula en este artículo poco puede hacer para evitar la competencia tributaria y “guerras para atraer inversiones”. Ante este problema obviamente se precisa una mayor coordinación entre las autoridades tributarias. Sin embargo, la manipulación de los precios de transferencia sí puede combatirse con impuestos unitarios. Los países en desarrollo son particularmente susceptibles a ese tipo de maniobras. Gran parte de su acervo de inversiones se concentra en las industrias primarias. Hay sectores como el del petróleo que son famosos por su habilidad para mover fondos hacia adentro y hacia fuera de los países. El manejo de los precios de transferencia se ve facilitado por el gran volumen de transacciones

<sup>17</sup> En Morrissey y Pirmia (2002) figura un examen reciente de estos estudios. Es verdad que en algunos estudios aún más recientes sí se ha encontrado una relación entre la presión fiscal y los estudios de inversión; mucho parecería depender de la forma en que se define la variable impositiva en el análisis de regresión (las tasas impositivas efectivas parecerían tener una capacidad explicativa mucho mayor que las tasas impositivas nominales). Sin embargo, como reconoce Hines (1996a, p.8), incluso en esos estudios la influencia de las tasas impositivas en la localización y el volumen de las inversiones tiende a ser relativamente pequeña.

<sup>18</sup> Además, esos empleos tienen una alta concentración geográfica. México por sí solo ofrece 600.000 empleos en las ZPE. China también es responsable de una alta proporción del empleo total en la ZPE. La gran mayoría de los países en desarrollo tienen una participación insignificante en los empleos generados por las ZPE.

<sup>19</sup> Es evidente que la entrada de empresas extranjeras puede generar toda clase de efectos indirectos potenciales, pero no hay una garantía automática de que esos efectos positivos indirectos se vayan a producir.

transfronterizas que tienen lugar en los sectores de la minería y el petróleo. Por otra parte, las autoridades fiscales de los países en desarrollo no tienen la misma capacidad que las de los países desarrollados para fiscalizar esas maniobras.

Hay otros incentivos que llevan a las empresas transnacionales a embarcarse en una intensa manipulación de los precios de transferencia en los países en desarrollo. Si bien en el pasado los impuestos sobre las ganancias en estos países tendían a ser más bajos que en los industrializados, el nivel de los aranceles *ad valorem* sobre el comercio sigue siendo generalmente más alto en los países en desarrollo. Al subfacturar el costo real de las importaciones o exportaciones dentro de una misma compañía, las empresas transnacionales suelen manipular los precios de transferencia para reducir al mínimo los pagos por concepto de aranceles sobre el comercio. Por su parte, como forma de promover la reinversión de las ganancias en la economía receptora, los gobiernos de los países en desarrollo tradicionalmente han impuesto más restricciones a la repatriación de las ganancias que los países desarrollados. Frente a tales restricciones, sin embargo, vemos que el mecanismo de los precios de transferencia ha proporcionado a las empresas transnacionales otra forma de sacar ingresos de un país (Grimwade, 2000, p.149).

¿Hasta qué punto se utilizan realmente las posibilidades de manipulación de los precios de transferencia en detrimento de los países en desarrollo? La mayoría de los estudios empíricos sobre este tema datan de los decenios de 1970 y 1980. No obstante, como observa Elson (1995, p.305), las pocas investigaciones sistemáticas que se han realizado han demostrado -todas ellas-, que los precios de transferencia se usan en perjuicio de los países en desarrollo. Por ejemplo, un estudio temprano de la industria farmacéutica de Colombia realizado por Vaitos (1977) reveló que las ganancias declaradas representaban apenas el 3,4% de la rentabilidad efectiva; las regalías el 14,0%, y la asignación de precios superiores a los reales el 82,6%. Se estimó que el costo adicional de las importaciones de productos farmacéuticos solamente, en la economía colombiana, era de 20 millones de

dólares anuales. Además, cuando se manipulaban los precios de transferencia para declarar ganancias inferiores a las reales, los gobiernos sufrían una pérdida importante de ingresos fiscales, del orden de los 10 millones de dólares anuales. Investigaciones realizadas por Lall y Streeten (1977, p.153) confirmaron esta práctica sistemática de la industria farmacéutica de Colombia de asignar a las importaciones precios superiores a los reales: a determinados artículos, según se descubrió, se les asignaban precios que superaban a los reales en 5.000% a 6.000%. Estas prácticas también predominaban en la industria del caucho y la electricidad. Los estudios más recientes han tendido a concentrarse en comparaciones de los niveles de rentabilidad antes de deducir los impuestos como medida indirecta de la actividad de asignación de precios de transferencia. Un estudio amplio de la rentabilidad de las filiales estadounidenses en 59 países receptores realizado por Hines y Rice (1994), sobre la base de datos de 1982, reveló que en promedio una tasa impositiva un 1% mayor reducía en 2,3% el nivel declarado de rentabilidad antes de deducir los impuestos.

Se ha aducido con frecuencia que una forma de minimizar la asignación abusiva de precios de transferencia como la ya mencionada consiste en exigir la formación de empresas mixtas (*joint ventures*), ya que es muy difícil que los socios locales acepten la transferencia de grandes cantidades de ingresos al exterior. Pero la liberalización internacional de los códigos de inversión está haciendo cada vez más difícil imponer esa exigencia a las empresas transnacionales. Por lo demás, incluso cuando existen socios locales, a menudo no se les da información sobre la estructura de los costos. El verdadero nivel de rentabilidad es, pues, sumamente difícil de evaluar. Como comentó un ex director ejecutivo de la Compañía Nacional de Petróleo de Nigeria, una empresa mixta asociada a la Shell, 'no hemos podido supervisar debidamente los costos de sus operaciones [las de la Shell], y podríamos concluir que lo que hace que estas sociedades sigan funcionando no es el margen teórico sino las ganancias que incorporan a sus costos' (Frynas, 1998, p.20).

## IV

### Los impuestos unitarios como forma de combatir la evasión fiscal

Otra solución podría ser gravar los resultados consolidados de las empresas transnacionales y distribuir la carga tributaria, utilizando alguna variable fácil de cuantificar (como las ventas, el capital fijo u otra) en lugar de las ganancias. En la práctica, la fórmula más común es la de prorratear los ingresos de la sociedad sobre la base de la participación media del país en el total de las ventas, el capital fijo y la remuneración de la mano de obra. Expresado en términos más formales, si  $\pi_j$  es el total de las ganancias de una transnacional, la ganancia atribuida al país  $j$  para efectos impositivos, es

$$\pi_j = \left( \alpha_j^p \frac{P_i}{P} + \alpha_j^l \frac{L_i}{L} + \alpha_j^s \frac{S_i}{S} \right) \pi$$

donde  $P$  es el total de los activos de la sociedad,  $L$  es el total de la mano de obra empleada y  $S$  es el total de las ventas de la empresa transnacional, y  $P_j$  y  $L_j$  y  $S_j$  son los activos, la mano de obra empleada y las ventas dentro de la jurisdicción impositiva del país en cuestión, mientras que  $\alpha_j^f$  es la ponderación de cada factor  $f$  en el país  $j$  en el impuesto total. En la práctica, el método de ponderación más utilizado es el de adjudicar un tercio a cada componente.

Con impuestos unitarios de este tipo se eliminaría el incentivo para transferir las ganancias a jurisdicciones con impuestos bajos. Huelga decir que una propuesta de esta índole provocaría una airada reacción de las empresas transnacionales, y se sabe por experiencia que estas compañías son capaces de cabildear enérgicamente en torno a cualquier tema que pueda afectar sus intereses. Más allá de la conveniencia política, sin embargo, hay pocos motivos para mantener estos asuntos fuera de la agenda pública: las iniciativas generadoras de ingresos como ésta son esenciales para fortalecer la posición fiscal del Estado en los países en desarrollo, y también pueden originar importantes beneficios para los países desarrollados. En un estudio reciente de Shackelford y Slemrod (1998), basado en los informes financieros de 46 empresas transnacionales

con base en los Estados Unidos, se estima que la aplicación de un impuesto unitario en ese país hubiese aumentado las obligaciones tributarias de dichas empresas en los Estados Unidos en un 38%, y que en el caso de las empresas de petróleo y gas ese aumento hubiese sido mucho mayor, del 81%.

Además, aunque las empresas transnacionales de partida puedan resistirse a admitirlo, un sistema de impuestos unitarios tendría ciertas ventajas incluso para ellas mismas. La manipulación de los precios de transferencia afecta la capacidad de la empresa para evaluar el desempeño de sus filiales: cuanto más recurre a esa práctica, más difícil se le hace determinar si la rentabilidad de la filial se debe al nivel de productividad, o si es simplemente un artificio contable. Por lo tanto, el manejo de los precios de transferencia distorsiona en definitiva la estructura de incentivos dentro de la empresa. Una filial que reciba instrucciones de cobrar un precio de transferencia alto por un bien o servicio suministrado a otra filial dará la impresión de tener un mejor desempeño del que realmente tiene, mientras que la filial que compra el bien o servicio tendrá aparentemente peores resultados. A menos que se reconozca este sesgo intrínseco al hacer las evaluaciones de desempeño, se pueden producir graves distorsiones en los sistemas de incentivos administrativos (Hill, 2000, p.625). En este sentido, las propias empresas transnacionales se verían beneficiadas por la mayor transparencia que se derivaría de un sistema de impuestos unitarios. Los impuestos unitarios también permitirían a las empresas concentrarse en fortalecer sus ventajas competitivas, en lugar de desperdiciar mucho tiempo y recursos administrativos valiosos en idear estrategias de evasión fiscal. Debido a la simplicidad del sistema, los impuestos unitarios también pueden reducir enormemente los gastos de contabilidad. Como ha dicho Philip Gillett, contralor de impuestos en el Investment Company Institute (ICI), 'Desde el punto de vista comercial, la asignación de precios de transferencia no tiene sentido. Nos obliga a pasar mucho tiempo haciendo cosas absurdas desde el punto de vista empresarial... Las empresas quieren organizarse como

si hubiera un solo mercado de productos regionales. En cambio, son los impuestos los que están determinando la forma en que ellas se organizan' (*The Economist*, 2000, p.14).

Además, es claramente injusto que las diferencias en el desempeño de las sociedades dependan hasta tal punto de la capacidad de sus contadores para reducir el pago de impuestos. El estudio de McIntyre y Nguyen (2000) ya mencionado reveló que los competidores de diversas industrias afrontaban tasas impositivas efectivas muy variadas. Por ejemplo, tanto Maytag como General

Electric fabrican electrodomésticos de cocina, pero mientras Maytag pagó el 35% de sus ganancias por concepto de impuestos entre 1996 y 1998, General Electric pagó solamente el 8,1%. De manera similar, los laboratorios Abbot y Pfizer trabajan en el sector farmacéutico, pero mientras el primero pagó casi el 29% de sus ganancias por concepto de impuestos entre 1996 y 1998, el segundo pagó apenas el 3,1%. Estos ejemplos reflejan trucos competitivos que resultan injustos para los accionistas. Los impuestos unitarios permitirían competir en condiciones más equitativas.

## V

### Los impuestos unitarios en la práctica

Nunca es fácil introducir reformas tributarias. Los regímenes impositivos tienden a evolucionar de manera desordenada, y si bien los resultados pueden a menudo parecer irracionales e inequitativos a quienes los miran desde afuera, dentro de ellos se crean intereses políticos que suelen detener el avance de reformas bien intencionadas. La experiencia del economista Nicholas Kaldor es aleccionadora en ese sentido. Durante las décadas de 1950 y 1960, Kaldor participó en muchas misiones relacionadas con impuestos en países en desarrollo. Si bien muchas de sus propuestas se basaban en sólidos principios económicos y podrían haber sido el punto de partida para la implantación de un régimen tributario más equitativo, pocos países estuvieron dispuestos a seguir sus recomendaciones tributarias, o estuvieron en posición de poder hacerlo. En Ghana, por ejemplo, el Primer Ministro Nkrumah le pidió a Kaldor que lo asesorara sobre la situación presupuestaria y el régimen tributario durante la crisis económica que afectó a ese país en 1961. Kaldor quería reformar el régimen impositivo aplicable a las sociedades para evitar que las empresas extranjeras eludieran el pago de impuestos mediante la asignación de precios de transferencia, e introducir un plan de ahorro obligatorio para respaldar los esfuerzos de desarrollo. Sin embargo, las propuestas resultaron insostenibles desde el punto de vista político, y generaron agitación política y una huelga de trabajadores (Thirlwall, 2003, pp. 522-524).

Episodios como este, que llaman a la cautela, no son sin embargo motivo suficiente para no presionar en aras de un cambio. Los impuestos unitarios no son algo nuevo, ya se han probado antes, de modo que es

posible recoger enseñanzas importantes de experiencias anteriores.<sup>20</sup> De hecho, una de las ironías del proceso de globalización es que los impuestos unitarios se pusieron en práctica por primera vez en el país que es por sí solo la fuente más importante de IED del mundo: los Estados Unidos. En efecto, ninguno de los estados de ese país trata de medir, para fines tributarios, las ganancias que obtienen en uno de ellos las empresas que operan en varios estados, exigiéndoles que lleven una contabilidad separada. En cambio, todos los estados de la nación utilizan algún tipo de fórmula para prorratear las ganancias que obtienen las empresas en todo el país (y en algunos casos en todo el mundo) y adjudicarlas a cada estado (Shackelford y Slemrod, 1998, p.41). En la década de 1980 fueron 12 los estados del país que adoptaron un impuesto unitario a nivel mundial.<sup>21</sup> Los legisladores estatales estaban conscientes de la facilidad con que las empresas transnacionales podían evadir los impuestos estatales sobre las ganancias, simplemente transfiriendo ingresos a otros estados donde la presión fiscal fuera menor. Los contralores estatales fueron pues los defensores de los impuestos unitarios como forma de minimizar la evasión fiscal mediante la asignación de precios de transferencia.

<sup>20</sup> Hasta donde sabemos, el primer autor que argumentó que los países debían abandonar el método de contabilidad separada para adoptar una fórmula de prorrateo fue Musgrave (1973).

<sup>21</sup> El relato de esta experiencia de los Estados Unidos en la aplicación de los impuestos unitarios se extrajo en gran parte de Glickman y Woodward (1989, pp. 210-213). Véase también Hines (1996b).



La reacción política en contra de estas medidas fue casi inmediata. La constitucionalidad de este método de tributación aplicado por los estados fue cuestionada en los tribunales en numerosas ocasiones. Por lo menos 20 países presentaron protestas oficiales ante los Estados Unidos en representación de empresas transnacionales, aduciendo que los impuestos unitarios sometían a las empresas extranjeras a una doble tributación, requerían procedimientos contables engorrosos y obligaban a las empresas transnacionales a preparar informes detallados sobre sus actividades mundiales. En California, uno de los lugares favoritos para penetrar en el mercado estadounidense, la legislación sobre impuestos unitarios provocó una respuesta particularmente adversa. Como ha señalado Vernon (1998, p.42), la iniciativa de California de abandonar toda pretensión de calcular las obligaciones tributarias utilizando precios normales de mercado para las transferencias dentro de una misma empresa 'horrorizó a la comunidad internacional, casi como si las insensatas autoridades estatales estuvieran infringiendo algún dogma religioso'.<sup>22</sup> La intensa presión ejercida por las empresas transnacionales y los gobiernos extranjeros llevó finalmente a todos los estados, salvo Alaska, a derogar las leyes de impuestos unitarios.

No obstante, la enseñanza que puede recogerse de la experiencia estadounidense no es que los impuestos unitarios sean inviables, o políticamente indefendibles. Por el contrario, el caso de los Estados Unidos demuestra la necesidad de aplicar impuestos unitarios a nivel general. Como sólo una pequeña mayoría de los estados de ese país adoptaron los impuestos unitarios, las empresas transnacionales lograron generar antagonismo entre estados, simplemente amenazándolos con retirar sus inversiones. En definitiva, esta presión benefició a las empresas transnacionales extranjeras. Uno de los primeros estados en claudicar fue Oregón, que derogó sus impuestos unitarios en 1984. El incidente que lo llevó a revisar la política tributaria fue la pérdida de una importante inversión japonesa de los fabricantes de automóviles Mitsubishi, que finalmente se trasladó

a Carolina del Norte.<sup>23</sup> La campaña en contra de los impuestos unitarios culminó con un enfrentamiento en Sacramento, donde los cabilderos de las empresas transnacionales argumentaron que California perdería dinero de inversiones si no se derogaba el método de cálculo. Para fines de la década de 1980, solamente Alaska había logrado resistir a la presión de capitular y derogar el código de impuestos unitarios.<sup>24</sup>

Cabe argumentar, sin embargo, que la situación podría haber sido muy diferente si se hubieran adoptado los impuestos unitarios a nivel mundial en los 50 estados simultáneamente. El mercado de los Estados Unidos es tan importante para las empresas extranjeras que no cabría concebir una retirada masiva de las inversiones extranjeras en él. Lo mismo puede decirse de la Unión Europea (UE): cualquier Estado miembro que actuara por sí solo probablemente tendría que enfrentar una andanada de quejas y amenazas de las empresas transnacionales. Pero una acción simultánea concertada por los 15 Estados miembros haría muy difícil para esas empresas adoptar cualquier medida evasiva. Por ejemplo, a la UE le corresponde actualmente alrededor del 48% de las ventas mundiales y el 56% del valor agregado producido por filiales estadounidenses en el exterior.<sup>25</sup> Para la mayoría de las empresas transnacionales sería un importante error estratégico retirarse de un mercado de esa magnitud sólo para evitar el pago de impuestos.

Obviamente, la situación de los países en desarrollo es más delicada; si tratan de imponer nuevas medidas tributarias, estarán mucho más expuestos a sufrir las consecuencias de las represalias de las empresas transnacionales. Sin embargo, aun en este caso la experiencia indica que dichas empresas suelen ladrar

<sup>22</sup> En este caso, el escándalo fue en gran medida exagerado. Por ejemplo, a pesar de la bien conocida antipatía de las empresas transnacionales basadas en Japón por la legislación californiana sobre impuestos unitarios, California fue el estado que logró atraer más inversiones japonesas. De las 295 nuevas fábricas anunciadas por compañías japonesas desde principios del decenio de 1970 hasta 1985, fueron 109 (37%) las que se instalaron en el Lejano Oeste, predominantemente en California (Glickman y Woodward, 1989, p.210).

<sup>23</sup> En efecto, en un informe preparado para la administración del estado de Oregón sobre los motivos de la pérdida del proyecto y su traslado a Carolina del Norte se llegó a la conclusión de que, en definitiva, Oregón había perdido la planta porque la proximidad del mercado había sido un factor clave en el proceso de decisión, y Mitsubishi quería instalarse cerca del mercado de la costa este. Se concluyó asimismo que 'si bien el impuesto unitario fue evaluado cuidadosamente por los japoneses, no parece haber sido un factor crítico en su decisión de construir la planta en Carolina del Norte en lugar de Salem' (citado en Glickman y Woodward, 1989, p.212).

<sup>24</sup> California, Montana y Dakota del Norte también siguen aplicando regímenes de impuestos unitarios a nivel mundial, pero en esos casos su uso es opcional para los contribuyentes (Hines, 1996b, p.1079).

<sup>25</sup> Datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, Encuesta de referencia de 1999 sobre la inversión directa estadounidense en el exterior [<http://www.bea.doc.gov/bea/ai/newiid.htm>].



más fuerte de lo que muerden.<sup>26</sup> Los casos en que se han retirado realmente de un país son relativamente pocos. Incluso cuando se han adoptado medidas bastante draconianas contra ellas en países en desarrollo, en su mayoría se han quedado donde estaban.<sup>27</sup> De todos modos, es probable que las empresas que saldrían perdiendo con la introducción de un sistema de impuestos unitarios serían precisamente aquellas que

los países en desarrollo no deberían interesarse en atraer: empresas sumamente móviles a las que no les importan demasiado los servicios (como la educación, por ejemplo) existentes en los países receptores, y que probablemente no harían una contribución importante al desarrollo.<sup>28</sup> En este sentido, un sistema de impuestos unitarios podría incluso mejorar la calidad de la inversión extranjera recibida.

## VI

### Conclusiones

En este artículo se han presentado argumentos a favor de crear un nuevo sistema de impuestos unitarios sobre las ganancias de las empresas transnacionales, como una manera de contribuir a financiar los gastos en servicios sociales e infraestructura relacionados con el desarrollo. Según cálculos muy preliminares de Oxfam Reino Unido, los ingresos que pierden actualmente los países en desarrollo debido a la evasión de impuestos por estas sociedades ascienden como mínimo a 35.000 millones de dólares anuales. La asignación de precios de transferencia no es el único pero sí uno de los principales mecanismos que utilizan las empresas transnacionales para reducir su "exposición" tributaria. Los impuestos unitarios eliminarían el incentivo para recurrir a él.

Al mismo tiempo, es necesario destacar que los impuestos unitarios no impiden a los países o regiones ofrecer tasas impositivas más bajas. Por ejemplo, como parte de la política regional podría considerarse aceptable la posibilidad de rebajar la tasa del impuesto sobre las sociedades con el propósito de evitar una concentración excesiva de la actividad económica, y de extender los beneficios del crecimiento económico a zonas periféricas

menos desarrolladas. De manera similar, los países en desarrollo podrían seguir ofreciendo tasas impositivas más bajas como forma de atraer inversiones con movilidad internacional.

La ventaja del sistema de impuestos unitarios radicaría en su transparencia intrínseca, ya que haría mucho más difícil para las empresas eludir su responsabilidad fiscal. Cabría esperar asimismo que los directivos de las empresas comprendieran que un régimen impositivo justo redundaría a largo plazo en beneficio de sus propios intereses. Un sistema de impuestos unitarios no solamente simplificaría sus prácticas contables y les permitiría dedicar un tiempo administrativo valioso a fortalecer sus ventajas competitivas, sino que también les traería muchos otros beneficios derivados del gasto público en infraestructura, programas sociales, etc. Al mejorar la salud y la educación de sus empleados, las empresas transnacionales podrían también salir muy beneficiadas por un aumento de la productividad. Los vínculos son por supuesto indirectos, y los beneficios serían a largo plazo, pero la preferencia de los inversionistas directos por las economías de mercado desarrolladas con altos

<sup>26</sup> Por ejemplo, en el Presupuesto de marzo de 2000, el gobierno británico anunció la prohibición de utilizar sociedades mixtas, que permitían a las empresas transnacionales con sede en el Reino Unido reducir sus obligaciones tributarias totales (Grant, 2000). El gobierno británico estimó que esta medida costaría a esas empresas unos 300 millones de libras esterlinas en pagos de impuestos adicionales. Pero la cifra fue enérgicamente refutada por los cabilderos de las empresas, que alegaron que el costo total podría ascender a varios miles de millones de libras. Pero hasta el *Financial Times* manifestó haber captado un "olorcillo a histeria" en torno a las evaluaciones del impacto de los cambios realizadas por el sector privado. En este caso, la única concesión que ofrecía el gobierno era una postergación de nueve meses para la aplicación de las nuevas medidas. Este caso es

particularmente interesante porque demuestra hasta qué punto un gobierno supuestamente favorable a las empresas, como la administración Blair, es capaz de hacer retroceder a empresas grandes si actúa de manera concertada y está convencido de la validez de sus argumentos.

<sup>27</sup> Los ejemplos que se citan más comúnmente de empresas transnacionales que se retiran de un país en desarrollo son la salida de IBM, Coca-Cola y Exxon de la India en la década de 1970. Pero en ese caso la controversia estuvo vinculada con las restricciones impuestas por el gobierno indio a la propiedad mayoritaria y no tenía relación alguna con cuestiones de tributación.

<sup>28</sup> Agradezco a Arthur MacEwan este punto de vista.

niveles de protección social sugiere sin duda alguna que las empresas responsables también están conscientes de estos beneficios potenciales y dispuestas a hacer una justa contribución para financiarlas.

Si bien es obviamente deseable, cabe destacar que la adopción de un sistema de impuestos unitarios por un solo país o un grupo de países no exige en principio una mayor coordinación entre las autoridades impositivas ni negociaciones internacionales exhaustivas. Los accionistas de las sociedades siempre piden información sobre los resultados consolidados, dondequiera que se encuentre registrada la empresa transnacional. La aplicación de métodos contables diferentes implica por supuesto que las ganancias declaradas variarán según el lugar de inscripción de la sociedad. Para que un sistema unitario funcione con eficiencia, es conveniente que todas las sociedades utilicen las mismas prácticas contables. No obstante, la falta de un sistema de contabilidad totalmente homogéneo a nivel internacional no impediría la aplicación de un impuesto unitario por cualquier país o grupo de países que deseen aplicarlo —aunque puedan querer presionar a las empresas transnacionales dentro de su territorio para que respeten los principios contables generalmente aceptados de los Estados Unidos, o las normas del Comité Internacional de Estándares Contables (IASB), con sede en Londres<sup>29</sup>

Afortunadamente, la preocupación por la evasión fiscal es compartida tanto por los países en desarrollo como por los países industrializados. La globalización de los mercados está generando el temor de que las formas tradicionales de recaudación fiscal peligren cada vez más. Por lo tanto, una iniciativa para resolver estos problemas tiene más probabilidades de triunfar. La preocupación por las tendencias actuales se ha expresado incluso en el seno del FMI, una institución que no se asocia normalmente a una preocupación por los efectos de las tasas impositivas bajas. En un trabajo reciente preparado por un economista del Fondo (Tanzi, 2000), se señala que ‘si bien la casa fiscal continúa en pie y parece sólida, uno puede ver muchas termitas fiscales muy ocupadas carcomiendo sus cimientos’. La habilidad de las empresas transnacionales para embarcarse en actividades ilegales de manipulación de precios de transferencia es, sin lugar a dudas, una de las termitas fiscales a las que se refiere Tanzi.

<sup>29</sup> Dependiendo de cuál de estos dos métodos de contabilidad se utilice, las discrepancias en las ganancias declaradas pueden a menudo ser grandes. En el período posterior a los escándalos de Enron y Worldcom, las probabilidades de que en definitiva se impongan las normas del IASB han mejorado considerablemente. Véase *The Economist* (2002).

Es evidente que, con independencia de sus méritos, la propuesta de aplicar impuestos unitarios tropezará con una fuerte oposición de los grupos de cabildeo que defienden los intereses de las empresas. Sin embargo, los argumentos a favor de los impuestos unitarios son lo suficientemente sólidos como para no permitir que esas presiones políticas desvíen a la reforma de sus objetivos. Hasta el momento, todas las iniciativas de reforma de los códigos tributarios han apuntado a eliminar la doble tributación internacional, medidas que los inversionistas internacionales obviamente han apoyado con gran entusiasmo. En vista de las evidencias que indican que las tasas impositivas efectivas que pagan las empresas transnacionales están disminuyendo, este énfasis es claramente injusto. En tales circunstancias, la aplicación de impuestos unitarios daría un gran impulso a la reforma. La legislación internacional sentaría las bases para que los estándares se nivelaran hacia arriba, y no hacia abajo, como se ha tendido a hacer hasta ahora. Una forma de lograr que la propuesta sea políticamente más aceptable podría consistir en reducir las tasas del impuesto sobre las sociedades a través de los impuestos unitarios. Las empresas transnacionales podrían estar más dispuestas a aceptar un sistema de impuestos unitarios si las tasas básicas fueran más bajas. Desde el punto de vista de los gobiernos también podría ser preferible tener una tasa más baja, pero una recaudación más eficiente.

La Unión Europea está en condiciones favorables para tomar medidas a este respecto. Si bien hasta ahora los progresos han sido lentos, hay un consenso cada vez mayor en cuanto a la necesidad de adoptar medidas para evitar la competencia tributaria y la evasión fiscal entre los Estados miembros (Radaelli, 1999). La adopción de un sistema de impuestos unitarios a nivel de toda Europa daría el impulso necesario a la reforma tributaria. La acción de la UE en este sentido sentaría un precedente favorable que podrían imitar posteriormente otros países. Puesto que aproximadamente el 85% de las empresas transnacionales se forman en países de la OCDE, esta organización también constituye un foro apropiado para proponer la introducción de impuestos unitarios. Hasta el momento, los intentos de aprobar un marco jurídico internacional para la IED, como el malogrado Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) de la OCDE, han contribuido únicamente a flexibilizar los controles aplicables a las empresas extranjeras. En este contexto, una propuesta de reforzar la capacidad de los Estados nacionales para recaudar mediante impuestos una justa proporción de las ganancias derivadas de las actividades de las empresas

transnacionales podría ser suficiente para inclinar la balanza a favor de cualquier acuerdo futuro: la iniciativa recibiría un apoyo más amplio, y los países en desarrollo sentirían que no sólo están haciendo concesiones a esas empresas, sino también recibiendo algo a cambio de ese acuerdo. Iniciativas audaces como ésta son sin duda

necesarias para lograr una mayor justicia y equidad en el sistema económico mundial, y deberían ser parte indispensable de cualquier propuesta futura.

(Traducido del inglés)

### Apéndice

#### Mundo: Tasas impositivas efectivas pagadas por las filiales de propiedad mayoritaria de empresas estadounidenses, 1983 y 1999

(En millones de dólares y porcentajes)

	1983			1999			Cambio en la tasa impositiva efectiva 1983-1999 (%)
	Impuestos extranjeros sobre los ingresos (1)	Ingresos netos (2)	Tasa impositiva efectiva (%) (1)/[(1)+(2)]	Impuestos extranjeros sobre los ingresos (1)	Ingresos netos (2)	Tasa impositiva efectiva (%) (1)/[(1)+(2)]	
<i>Todos los países</i>	30 122	30 600	49,6	45 791	160 490	22,2	-55,3
Canadá	3 700	5 588	39,8	6 676	14 951	30,9	-22,5
<i>Europa</i>	12 075	12 503	49,1	22 464	91 467	19,7	-59,9
Austria	47	80	37,0	259	599	30,2	-18,4
Bélgica	265	453	36,9	916	2 570	26,3	-28,8
Dinamarca	65	175	27,1	234	790	22,9	-15,6
Finlandia	38	54	41,3	161	282	36,3	-12,0
Francia	736	666	52,5	2 089	3 610	36,7	-30,2
Alemania	1 316	1 766	42,7	3 513	8 375	29,6	-30,8
Grecia	13	25	34,2	153	204	42,9	25,3
Irlanda	31	1 090	2,8	1 141	13 147	8,0	188,8
Italia	488	744	39,6	1 869	2 235	45,5	15,0
Luxemburgo	32	88	26,7	100	3 906	2,5	-90,6
Países Bajos	486	494	49,6	1 825	15 669	10,4	-79,0
Noruega	2 197	827	72,7	1 022	1 052	49,3	-32,2
Portugal	25	29	46,3	258	939	21,6	-53,4
España	137	16	89,5	899	2 439	26,9	-69,9
Suecia	132	169	43,9	424	1 617	20,8	-52,6
Suiza	233	1 504	13,4	653	10 713	5,7	-57,2
Turquía	26	39	40,0	127	118	51,8	29,6
Reino Unido	5 800	4 197	58,0	6 266	22 602	21,7	-62,6
Otros	2 842	2 805	50,3	165	460	26,4	-47,5
<i>América Latina y otros países del hemisferio occidental</i>	2 509	5 129	32,8	4 481	26 000	14,7	-55,2
América del Sur	1 648	1 003	62,2	1 540	3 012	33,8	-45,6
Argentina	47	392	10,7	375	350	51,7	383,1
Brasil	740	268	73,4	553	880	38,6	-47,4
Chile	59	50	54,1	172	586	22,7	-58,1
Colombia	185	125	59,7	227	475	32,3	-45,8
Ecuador	-	61	-	25	27	48,1	-
Perú	125	119	51,2	83	14	85,6	67,0
Venezuela	196	-41	126,5	39	642	5,7	-95,5
Otros	-	28	-	66	37	64,1	-
América Central	422	517	44,9	2 297	6 979	24,8	-44,9
Costa Rica	-	-	-	37	40	48,1	-
Honduras	-	-	-	22	26	45,8	-
México	274	-229	608,9	2 179	4 805	31,2	-94,9
Panamá	85	648	11,6	10	1 939	0,5	-95,6
Otros	62	98	38,8	49	170	22,4	-42,3

	1983			1999			Cambio en la tasa impositiva efectiva 1983-1999 (%)
	Impuestos extranjeros sobre los ingresos (1)	Ingresos netos (2)	Tasa impositiva efectiva (%) (1)/[(1)+(2)]	Impuestos extranjeros sobre los ingresos (1)	Ingresos netos (2)	Tasa impositiva efectiva (%) (1)/[(1)+(2)]	
Otros países del hemisferio occidental	439	3 610	10,8	644	16 009	3,9	-64,3
Ant. Neerlandesas	221	1 283	14,7	-	-	-	-
Barbados	7	141	4,7	158	1 337	10,6	123,4
Bermudas	36	1 664	2,1	238	8 175	2,8	33,6
Rep. Dominicana	9	26	25,7	15	509	2,9	-88,9
Trinidad y Tabago	140	100	58,3	-	-	-	-
Islas del Reino Unido en el Caribe	1	286	0,3	85	4 817	1,7	397,7
Otros	27	110	19,7	148	1 171	11,2	-43,1
<i>África</i>	4 494	724	86,1	2 039	2 242	47,6	-44,7
Egipto	-	515	-	125	461	21,3	-
Nigeria	1 421	357	79,9	1 096	960	53,3	-33,3
Sudáfrica	272	388	41,2	99	169	36,9	-10,4
Otros	4 494	724	86,1	720	652	52,5	-39,1
<i>Oriente medio</i>	2 162	516	80,7	1 022	1 343	43,2	-46,5
Arabia Saudita	461	104	81,6	29	206	12,3	-84,9
Emir. Árabes Unidos	1 618	292	84,7	133	163	44,9	-47,0
Israel	53	90	37,1	110	342	24,3	-34,3
Otros	29	31	48,3	751	632	54,3	12,3
<i>Asia y el Pacífico</i>	7 810	9 261	45,8	9 054	24 126	27,3	-40,4
Australia	989	597	62,4	1 020	3 157	24,4	-60,8
China	-	-	-	249	912	21,4	-
Hong Kong	73	662	9,9	450	4 111	9,9	-0,7
India	32	21	60,4	134	-27	125,2	107,4
Indonesia	2 383	1 779	57,3	1 069	2 249	32,2	-43,7
Japón	764	776	49,6	4 136	4 848	46,0	-7,2
Malasia	213	431	33,1	228	1 601	12,5	-62,3
República de Corea	31	88	26,1	361	787	31,4	20,7
Filipinas	83	59	58,5	214	724	22,8	-61,0
Nueva Zelandia	37	74	33,3	78	106	42,4	27,2
Singapur	109	631	14,7	524	3 905	11,8	-19,7
Taiwán (Prov. china)	43	184	18,9	297	980	23,3	22,8
Tailandia	36	40	47,4	218	647	25,2	-46,8
Otros	3 017	3 919	43,5	78	127	38,0	-12,5
Internacional	104	384	21,3	55	360	13,3	-37,8
<i>Addenda:</i>							
Unión Europea <sup>a</sup>	9 232	9 698	48,8	20 106	78 984	20,3	-58,4
OPEP <sup>b</sup>	8 342	2 690	75,6	2 996	4 648	39,2	-48,2
Países desarrollados <sup>c</sup>	17 565	19 538	47,3	34 374	114 529	23,1	-51,2
Países en desarrollo <sup>d</sup>	12 557	11 062	53,2	11 417	45 961	19,9	-62,6

Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos [<http://www.bea.doc.gov/bea/ai/newiid.htm>].

<sup>a</sup> Constituida por 10 países en 1983 y 15 países en 1999.

<sup>b</sup> Organización de Países Exportadores de Petróleo.

<sup>c</sup> Europa, Canadá, Australia, Nueva Zelandia y Japón.

<sup>d</sup> Los países en desarrollo abarcan el resto del mundo.

## Bibliografía

- Altshuler R., H. Grubert y S. Newlon (1998): *Has US Investment Abroad Become More Sensitive to Tax Rates?*, NBER Documento de Trabajo, N° 6383, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Bayliss, K. y D. Hall (2001): *Enron: A Corporate Contribution to Global Inequality*, Londres, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, junio [www.psiu.org].
- Bergsten, C. (1974): Multinationals: the games and the rules. Coming investment wars?, *Foreign Affairs*, vol. 53, N° 1, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, octubre.
- Caves, R. (1996): *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, segunda edición, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Dicken, P. (1998): *Global Shift -Transforming the World Economy*, Londres, Paul Chapman Publishing Ltd.
- Eden, L. (1998): *Taxing Multinationals*, Toronto, University of Toronto Press.
- El país* (2001): El autoritarismo amenaza a Latinoamérica si no se resuelven los graves problemas sociales, 11 de mayo.
- Elson, D. (1995): Transnational corporations: dominance and dependency in the world economy, en S. Corbridge (comp.), *Development Studies: A Reader*, Londres, Arnold, (publicado originalmente en 1988).
- Fitzgerald, V. (2001): *Regulating Large International Firms*, QEH Documento de Trabajo Series (QEHWPS64), Oxford, Queen Elizabeth House, enero [http://www2.qeh.ox.ac.uk/research/qehwp.html].
- Frynas, J. (1998): *Is Political Instability Harmful to Business? The Case of Shell in Nigeria*, Saint Andrews, University of Saint Andrews.
- Glickman, N. y D. Woodward (1989): *The New Competitors: How Foreign Investors are Changing the U.S. Economy*, Nueva York, Basic Books.
- Goolsbee, A. y E. Maydew (1998): *Coveting the Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment*, NBER Documento de Trabajo, N° 6614, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, junio [http://www.nber.org/papers/w6614].
- Grant, W. (2000): *Globalisation, Big Business and the Blair Government*, CSGR Documento de Trabajo, N° 58/00, Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation University of Warwick, agosto [http://www.csgr.org].
- Grimwade, N. (2000): *International Trade: New Patterns of Trade, Production and Investment*, segunda edición, Londres, Routledge.
- Haq, M. ul, I. Kaul e I. Grunberg (comps.) (1996): *The Tobin Tax. Coping with Financial Volatility*, Nueva York, Oxford University Press.
- Hill, C. (2000): *International Business: Competing in the Global Marketplace*, tercera edición, Boston, Irwin McGraw-Hill.
- Hines, J. (1996a): *Tax Policy and the Activities of Multinational Corporations*, NBER Documento de Trabajo, N° 5589, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1996b): Altered states: taxes and the location of foreign direct investment in America, *American Economic Review*, vol. 86, N° 5, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Hines, J. y E. Rice (1994): Fiscal paradise: foreign tax havens and American business, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 1, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, febrero.
- Kozul-Wright, R. y R. Rowthorn (1998): Spoilt for choice? Multinational corporations and the geography of international production, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 2, Oxford, Oxford University Press.
- Kumar, N. (1999): Explaining the geography and depth of international production: the case of US and Japanese multinational enterprises, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 136, N° 3, Kiel, Kiel Institute for World Economics.
- Lall, S. y P. Streeten (1977): *Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries*, Londres, MacMillan.
- MacEwan, A. (2001): *¿Neoliberalismo o democracia? Estrategia económica, mercados y alternativas para el siglo XXI*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- Madeley, J. (1999): *Big Business, Poor Peoples: The Impact of Transnational Corporations on the World's Poor*, Londres, Zed Books.
- McIntyre, R. y T. Nguyen (2000): *Corporate Income Taxes in the 1990s*, Washington, D.C., Institute on Taxation and Economic Policy, octubre.
- Mehrotra, S., J. Vandemoortele y D. Delamonica (2000): *Basic Services for All? Public Spending and the Social Dimensions of Poverty*, Florencia, Innocenti Research Centre [http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/basicse.pdf].
- Mold, A. (2000): *Empresas multinacionales, integración europea y las economías periféricas: un análisis de la dinámica espacial del mercado único*, tesis de doctorado, Madrid, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Past Experience and Future Perspectives for Foreign Direct Investment in Nigeria*, documento de trabajo, DT04/2001, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales [http://www.ucm.es/info/icei/publica/doctra.html].
- Moran, T. (1998): *Foreign Direct Investment and Development: The New Agenda for Developing Countries and Economies in Transition*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Morisset, J. y N. Pirmia (2002): How tax policy and incentives affect foreign direct investment: a review, en L. Wells, N. Allen y otros, *Using Tax Incentives to Compete for Foreign Investment: Are They Worth the Cost?*, Documento de Trabajo, N° 15, Washington, D.C., Corporación Financiera Internacional/Banco Mundial.
- Musgrave, P. (1973): International tax base division and the multinational corporation, *Public Finance*, vol. 27, N° 4.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997): *World Labour Report: Industrial Relations, Democracy and Social Stability*, Ginebra.
- Oxfam (2000): *Tax Havens: Releasing the Hidden Billions for Poverty Eradication*, Oxford, Reino Unido.
- Poterba, J. (1999): *The Rate of Return to Corporate Capital and Factor Shares: New Estimates Using Revised National Income Accounts and Capital Stock Data*, NBER Documento de Trabajo, N° 6263, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research [www.nber.org/papers/w6263].
- Radaelli, C. (1999): Harmful tax competition in the EU: policy narratives and advocacy coalitions, *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, N° 4, Londres, Blackwell Publishers, diciembre.
- Shackelford, D. y J. Slemrod (1998): The revenue consequences of using formula apportionment to calculate U.S. and foreign-source income: a firm-level analysis, *International Tax and Public Finance*, vol. 5, Amsterdam, Kluwer Academic Publishers.
- Tanzi, V. (2000): *Globalisation and the Future of Social Protection*, IMF Documento de Trabajo N° 12, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).

- Altshuler R., H. Grubert y S. Newlon (1998): *Has US Investment Abroad Become More Sensitive to Tax Rates?*, NBER Documento de Trabajo, N° 6383, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Bayliss, K. y D. Hall (2001): *Enron: A Corporate Contribution to Global Inequality*, Londres, Public Services International Research Unit, University of Greenwich, junio [www.psiru.org].
- Bergsten, C. (1974): Multinationals: the games and the rules. Coming investment wars?, *Foreign Affairs*, vol. 53, N° 1, Nueva York, Consejo de Relaciones Exteriores, octubre.
- Caves, R. (1996): *Multinational Enterprise and Economic Analysis*, segunda edición, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Dicken, P. (1998): *Global Shift -Transforming the World Economy*, Londres, Paul Chapman Publishing Ltd.
- Eden, L. (1998): *Taxing Multinationals*, Toronto, University of Toronto Press.
- El país* (2001): El autoritarismo amenaza a Latinoamérica si no se resuelven los graves problemas sociales, 11 de mayo.
- Elson, D. (1995): Transnational corporations: dominance and dependency in the world economy, en S. Corbridge (comp.), *Development Studies: A Reader*, Londres, Arnold, (publicado originalmente en 1988).
- Fitzgerald, V. (2001): *Regulating Large International Firms*, QEH Documento de Trabajo Series (QEHWPS64), Oxford, Queen Elizabeth House, enero [http://www2.qeh.ox.ac.uk/research/qehwp.html].
- Frynas, J. (1998): *Is Political Instability Harmful to Business? The Case of Shell in Nigeria*, Saint Andrews, University of Saint Andrews.
- Glickman, N. y D. Woodward (1989): *The New Competitors: How Foreign Investors are Changing the U.S. Economy*, Nueva York, Basic Books.
- Goolsbee, A. y E. Maydew (1998): *Coveting the Neighbor's Manufacturing: The Dilemma of State Income Apportionment*, NBER Documento de Trabajo, N° 6614, Cambridge,



# La integración regional y la coordinación macroeconómica en América Latina

*Hubert Escaith*

**E**l fenómeno de contagio en las crisis financieras y cambiarias de los últimos años indica que es preciso ampliar el campo de acción de la política macroeconómica y llevarlo del plano nacional al plano regional. Este artículo da a conocer los principales conceptos y desafíos que plantea la cooperación macroeconómica en América Latina y el Caribe y los evalúa desde el punto de vista de la teoría de los juegos. Bajo ciertas condiciones que tienen que ver con el debate sobre las áreas monetarias óptimas, ingresar a un esquema de cooperación favorecerá a todos los participantes. Además, el trabajo muestra que debido a que el aumento de bienestar a que da lugar la cooperación es endógeno, incluso en la presencia del dilema del prisionero, en algún momento la cooperación se tornará estable. Pese a que son promisorias a nivel subregional, las condiciones observadas inicialmente en América Latina aún distan mucho de ser de dinamismo autosostenido. En las primeras etapas de coordinación, la cooperación es inestable y se necesita un marco institucional formal para iniciar y coordinar el proceso. Además, habría que aplicar también políticas más tradicionales de integración comercial.

Hubert Escaith  
Director, División de Estadística  
y Proyecciones Económicas  
✉ [hescraith@eclac.cl](mailto:hescraith@eclac.cl)

## I

## Introducción

Los primeros años del decenio de 1990 marcaron el comienzo de una nueva era en el análisis de la interacción económica entre los países de América Latina y el Caribe. Las perturbaciones se transmitieron por dos canales, el real y el financiero. La oleada de liberalización del comercio y la reanudación del crecimiento económico que se produjo después de la “década perdida” de 1980 trajo consigo un fuerte repunte del comercio intrarregional. El inicio de la década de 1990 coincidió con una amplia introducción de mecanismos financieros nuevos que permitieron que los operadores transaran valores de mayor riesgo, dando paso a un activo mercado de títulos financieros emitidos por las llamadas “economías emergentes”. Debido a esta innovación, a la solución del antiguo problema de la deuda gracias al plan Brady y a la creciente afluencia de inversión extranjera directa (IED), hubo nuevamente transferencia neta de recursos a la región y se reanudó el crecimiento.

Sin embargo, la reactivación se acompañó de una mayor inestabilidad debido a la naturaleza del nuevo mercado financiero internacional, donde el contagio y el efecto rebaño han pasado a ser una prominente realidad. Por lo tanto, los shocks que se inician en un país tendrán efectos directos en el comercio y otras variables reales, en los márgenes financieros y el tipo de cambio de la zona geográfica circundante, así como en el entorno económico internacional si el país afectado es lo suficientemente grande (como Argentina, Brasil o México). Pese a las diferencias de un país a otro en materia de política o de equilibrios macroeconómicos, este destino común indica claramente que la integración del comercio y la globalización financiera han dado lugar a una dimensión subregional (Studart, 2002).

---

< El presente trabajo se basa en diversas contribuciones a un programa de investigaciones sobre la integración regional, los sistemas cambiarios y la coordinación macroeconómica llevado a cabo en el marco de la Red de Diálogo Macroeconómico (REDIMA) CEPAL/Comisión Europea. Los argumentos que en él se plantean se enriquecieron mucho gracias a las discusiones, observaciones y sugerencias de Christian Ghymers, Igor Ppaunovic y Rogerio Studart, así como de los participantes en la Red. Naturalmente, soy el único responsable de cualesquiera errores o vacíos en el análisis que aún pueda contener el trabajo.

Debido a este elemento común, la estabilidad macroeconómica nacional (incluidos sus aspectos reales) debería considerarse ahora un bien público regional. La existencia de externalidades exige coordinar mejor las políticas económicas nacionales de la región. Pese a la interdependencia existente y no obstante importantes iniciativas para promover la coordinación macroeconómica iniciadas en varias subregiones de América Latina y el Caribe, la cooperación no siempre surge en forma natural, pese a que sería óptimo que lo hiciera. Reflexionando sobre esta situación, Escaith, Ghymers y Studarts (2002) señalan que sorprende la ausencia de un esquema regional o subregional sistemático y operativo que se ocupe de los efectos indirectos; que, en rigor, las políticas económicas siguen siendo totalmente descoordinadas y todas las decisiones continúan adoptándose en círculos nacionales cerrados, sin tener en cuenta sus efectos secundarios, y que la indicación más clara de lo dicho es que se eligen sistemas cambiarios basándose en consideraciones estrictamente nacionales.

Dicho en otras palabras, y examinando el problema de la coordinación macroeconómica desde el punto de vista de la teoría de los juegos, es evidente que las estrategias dominantes descoordinadas que han adoptado los países de América Latina y el Caribe no coinciden con el óptimo social que podría lograrse si se incorporara la cooperación regional. Ghymers (2001) sostiene que desde el punto de vista de la coordinación regional, la mayor parte de las deficiencias institucionales pueden analizarse en el marco del dilema del prisionero.

A partir de esa premisa, en este artículo se demuestra que, incorporando avances recientes en la teoría de las uniones monetarias, la coordinación macroeconómica dentro de esquemas regionales de integración permite dar solución viable y robusta al dilema del prisionero. Asimismo, se comparan los elementos necesarios para que haya una solución con la regularidad estadística que se observa en la región, se describen los marcos institucionales que harían posible esa coordinación y, finalmente, se sintetizan las principales conclusiones.

## II

### La coordinación macroeconómica, el dilema del prisionero y el problema del equilibrio ineficiente

Como lo señala Ghymers (2001), uno de los principales obstáculos a la cooperación regional es la convicción de que el interés nacional y la integración regional se contraponen. Según ese autor, pese a que la mayoría de los gobiernos comprenden que en un mundo perfecto la mejor manera de resolver los problemas y desafíos que plantea la globalización es mediante la coordinación de las políticas, los criterios prácticos los llevan a aplicar políticas no coordinadas, que apuntan a optimizar objetivos puramente nacionales y de corto plazo. Esta situación, en que la racionalidad individual impide la coordinación, constituye el llamado dilema del prisionero.

#### 1. La cooperación y el dilema del prisionero

El dilema del prisionero es una situación social poco afortunada en que dominan actitudes miopes y egoístas, pese a que desde el punto de vista social lo mejor sería cooperar. En otras palabras, es un juego en que cada jugador tiene un incentivo para jugar en forma no cooperadora, ya sea porque hacer trampa maximiza su ventaja personal si la otra parte juega de buena fe (esto es, aplica una estrategia de cooperación) o minimiza su pérdida si la otra parte decide renunciar al acuerdo de cooperación y traiciona a su compañero de juego.

El nombre proviene de un cuento utilizado por A.W. Tucker. Dos individuos sospechosos son detenidos, no pueden comunicarse entre sí y tienen dos posibilidades: confesar o no confesar que cometieron el delito. Si ambos confiesan, serán condenados a cinco años de prisión. Si ninguno de los dos confiesa, lo más probable es que sean sentenciados por haber cometido delitos menores y cada uno de ellos será condenado a un año de prisión. Pero si uno confiesa y el otro no, el que confiese será dejado en libertad mientras que el otro será condenado a una pena de diez años. En este juego, la estrategia individual dominante (no cooperadora) consiste en no confiar en el otro detenido y confesar, a fin de evitar la pena mayor.

Desde el punto de vista técnico, en este juego el

equilibrio no es un óptimo paretiano: a ambos jugadores les convendría más no confesar. El cuadro 1 representa simbólicamente las estrategias y resultados de un juego ordinal de 2x2 que conducen al dilema del prisionero. Las estrategias C son de cooperación y las D de deserción. R representa la recompensa por la cooperación mutua, T la tentación de abandonar unilateralmente la cooperación, P el castigo por el abandono mutuo y S la ventaja que otorga el incauto jugador que coopera cuando el otro no lo hace.

CUADRO 1

**Dilema del prisionero: representación simbólica de un juego de 2x2**

	Cooperar (C)	Desertar (D)
Cooperar (C)	(R,R)	(S,T)
Desertar (D)	(T,S)	(P,P)

Fuente: Elaboración propia.

En general, se dice que un juego constituye un dilema del prisionero cuando para ambos jugadores  $T > R > P > S$ .<sup>1</sup> Este orden asegura que cada jugador tiene una estrategia dominante que conduce a un equilibrio cuyo resultado es inferior al paretiano. En esta situación, los jugadores –sean ellos personas, empresas o Estados– que apliquen la lógica irrefutable de estrategias exclusivamente racionales y egoístas pueden verse atrapados en una situación subóptima.

Vemos entonces que no es fácil lograr espontáneamente una situación de equilibrio cooperador. A menos que el compromiso de cooperar de los jugadores sea fidedigno y obligatorio, o que un árbitro externo asuma la coordinación, la cooperación seguirá siendo esquiva, por mucho que se permita anticipadamente que los jugadores se comuniquen entre

<sup>1</sup> Otro requisito, aplicable a juegos que se repiten, es que los jugadores no pueden resolver el dilema turnándose al azar, aprovechándose uno del otro. Esto significa que  $R > (T + S) / 2$  (Axelrod, 1984).

ellos: cada uno de los jugadores tiene un incentivo para jugar en forma no cooperadora. Cuando el juego se amplía a más de dos jugadores, se convierte en una versión de la llamada “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968). Decisiones que son acertadas desde el punto de vista individual se tornan erradas desde el punto de vista colectivo.

Una de las maneras de resolver el problema es considerar que los jugadores pueden optar por llegar a un acuerdo, comunicándose entre ellos. Evidentemente, si las partes pueden negociar un acuerdo vinculante, el problema desaparece. Para castigar las conductas no cooperadoras, pueden establecerse sanciones, de tal modo que para cada jugador  $R > T > P > S$ . Como es natural, cuando se trata de países soberanos, que son los actores que hay que considerar en el juego de la coordinación macroeconómica, los acuerdos que contemplan sanciones, como el tratado de Maastricht en Europa, no siempre pueden hacerse cumplir por medios legales y pueden dejarse sin efecto o renegociarse cuando una de las partes estima que están en juego los intereses “superiores” del Estado.

Por lo tanto, en estos casos no basta con la sola comunicación y el problema de los gobiernos es contraer compromisos confiables. Este problema, que es característico de la política macroeconómica, también puede abordarse desde el punto de vista de la teoría de los juegos. De hecho, aunque no haya un contrato vinculante, se puede llegar a un resultado de cooperación cuando los juegos se consideran desde una perspectiva dinámica. Cuando se trata de resolver un problema de falta de cooperación, el tiempo es un factor importante. El hecho de que los jugadores deban reunirse una y otra vez prepara el camino para desarrollar estrategias “amables”, incluso cuando los jugadores son egoístas: la cooperación se basa en el interés propio, sin ayuda de autoridades centrales o supranacionales. Hay dos condiciones importantes para que la cooperación prospere en este contexto: que se base en la reciprocidad y que los resultados futuros sean lo suficientemente importantes como para que la reciprocidad sea estable.

Los jugadores en la vida real -individuos, empresas o países- no juegan una sola vez sino que interactúan repetidamente. En consecuencia, cada jugador puede adquirir prestigio e inspirar confianza <sup>2</sup> respecto de su

<sup>2</sup> En la teoría de los juegos, los conceptos de prestigio y confianza son muy complejos y exigen partir de supuestos acerca del grado de racionalidad de los jugadores, de información asimétrica, de las distintas características de los jugadores y de muchos otros elementos. Como sólo nos proponemos plantear los conceptos básicos de la teoría, tratamos de plantearlos de la manera más sencilla posible.

propio comportamiento y aprender a conocer la conducta de los demás. No sólo adquirirá conocimiento acerca del comportamiento recíproco sino también la capacidad de premiar las conductas cooperadoras (estrategia C) o castigar el comportamiento no cooperador (D).

Esta es la estrategia del golpe por golpe: el jugador A comienza cooperando y sigue haciéndolo mientras coopere el jugador B. Si B no coopera y aplica la estrategia D, todavía es tiempo de contraatacar con la estrategia D y evitar los desastrosos resultados CD o DC. La estrategia del golpe por golpe es la mejor alternativa cuando los juegos se repiten indefinidamente o el suficiente número de veces. Sin embargo, cuando el número de juegos es limitado, hay grandes probabilidades de que en la última vuelta el otro jugador (de manera perfectamente racional) utilice la estrategia egoísta y no cooperadora, porque su contrincante no tiene posibilidades de desquitarse. Con el mismo razonamiento, no habrá cooperación en la penúltima vuelta, y así sucesivamente.

Sin embargo, puede ser que predomine la cooperación, porque en la vida real la hipótesis de racionalidad y egoísmo puros no siempre representa el comportamiento real de los jugadores. Como lo demuestra Axelrod (1984), puede haber cooperación incluso en un mundo de incondicional mala fe cuando al menos algunos de los jugadores están dispuestos a iniciar el juego utilizando una estrategia cooperadora (“amable”). La cooperación puede surgir si hay pequeños grupos de personas que basan su cooperación en la reciprocidad e interactúan entre sí, incluso en pequeña medida. Para este autor, la conclusión más alentadora es que se puede acelerar el desarrollo de la cooperación cuando los participantes están familiarizados con los elementos de la teoría pertinente (Axelrod, 1984, p.24).

## 2. Costos y beneficios de la coordinación

Por lo general, los aspectos técnicos relacionados con los beneficios y costos de la coordinación macroeconómica se analizan desde el punto de vista del concepto de zonas monetarias óptimas.<sup>3</sup> Los países que estudian la posibilidad de adoptar la moneda de un tercer país (por ejemplo, la dolarización) o de incorporarse a una unión monetaria (como la Unión Económica y Monetaria europea) ponderan los posibles beneficios con los costos esperados. Desde que Mundell

<sup>3</sup> Véanse ejemplos de cooperación fiscal en Escaith y Paunovic (2003).

(1961) elaboró el concepto de zonas monetarias óptimas, sus elementos se definen en función de la relación comercial y de la simetría o asimetría de las perturbaciones externas. Mientras mayor sea la vinculación, más conveniente será la unión; y para compensar las imperfecciones de los dos primeros factores se examinan dos aspectos adicionales, el grado de movilidad de la fuerza de trabajo y el sistema de transferencias fiscales.

Así pues, en el modelo de Mundell-Fleming la naturaleza del sistema cambiario determina el grado de libertad para usar la política monetaria como manera de responder a las perturbaciones externas (reales). En los sistemas de cambio fijo, un *shock* se transmitiría directamente a la economía mediante la reducción/ o incremento de las reservas internacionales y la consiguiente reducción o incremento de la oferta monetaria y, por ende, dadas las rigideces nominales, a la demanda agregada. Un tipo de cambio flexible permitiría utilizar la política monetaria con más flexibilidad para contrarrestar el *shock* externo y ajustar los precios relativos, a expensas de una tasa de inflación más alta.

Para Mundell (1961),<sup>4</sup> la zona monetaria óptima se da en los casos en que los beneficios de renunciar al uso del tipo de cambio como mecanismo interno de ajuste son superiores a los costos de adoptar una moneda única en un sistema de cambio fijo. Estos elementos indican las condiciones concretas con arreglo a las cuales a un grupo de economías le conviene adoptar una moneda única, a partir de un análisis del aumento (microeconómico) de la eficiencia y de los costos (macroeconómicos) de la pérdida de flexibilidad.

La utilidad/sustentabilidad de una zona monetaria óptima a menudo se determina en función de la movilidad de la fuerza de trabajo, el tamaño y la apertura de la economía, la semejanza de la estructura productiva y la incidencia (o asimetría) de las perturbaciones económicas. Si hay una marcada relación comercial mutua, peligro de *shocks* externos y sincronización de los ciclos económicos, aumentan los beneficios netos que se espera obtener de la adopción de una moneda y de una política monetaria comunes. A decir verdad, cuando los *shocks* afectan de manera similar y en el mismo punto de su ciclo económico a todos los países no es necesario modificar el tipo de cambio. La flexibilidad y la movilidad del mercado de trabajo disminuyen el costo real del ajuste cuando los *shocks*

y los ciclos no son perfectamente simétricos, mientras que la existencia de sistemas de compensación fiscal permite realizar transferencias entre perdedores y ganadores.

Pese a su interés teórico y a la orientación cualitativa que proporcionan, los criterios relativos a las zonas monetarias óptimas son de escasa utilidad práctica. En especial, no sirven mucho para tomar decisiones, puesto que en la práctica no pueden aplicarse para cuantificar el equilibrio de costos y beneficios (McCallum, 1999). Además, en el último tiempo, la literatura tiende a centrarse en dos cuestiones empíricas que reevalúan la pertinencia de los aspectos antes mencionados en relación con estas zonas.

La primera de esas cuestiones examina el problema del equilibrio entre costos y beneficios mediante la revisión de lo que le cuesta realmente a un país perder la capacidad de utilizar el tipo de cambio como mecanismo de política, y estudia cuán eficaz resulta realizar leves ajustes del tipo de cambio. Cuando una economía experimenta un *shock* nominal, no tiene sentido ajustar la paridad y en materia de bienestar serviría más un sistema de cambio fijo.<sup>5</sup> En realidad, el tipo de cambio podría ser un mecanismo útil cuando los *shocks* afectan a países determinados y son al mismo tiempo reales y transitorios. De acuerdo con literatura reciente, la probabilidad de que se produzca este tipo de situaciones es menor a medida que la integración del comercio disminuye la importancia de las fronteras nacionales y que las políticas orientadas a lograr la estabilidad reducen las perturbaciones provocadas por las políticas. Además, al analizar los costos y beneficios de las zonas monetarias óptimas, los autores modernos partidarios de las uniones monetarias estiman que una flexibilidad pura y perfecta del tipo de cambio no es la alternativa adecuada, debido a que el comercio y las interrelaciones financieras modernas hacen que dicha flexibilidad no sea una opción viable (Buti y Sapir, 1998).

Desde el punto de vista del presente estudio, la segunda tendencia "revisionista" de la literatura relativa a las zonas monetarias únicas reviste especial interés. La integración del comercio a nivel regional aumenta la correlación de los ciclos económicos y promueve iniciativas institucionales nuevas que darán lugar a un nudo positivo de intercambio para el propio comercio intrarregional. En consecuencia, la cooperación crea sus propias condiciones de sustentabilidad. En el apartado siguiente examinaremos con más detalle estos

<sup>4</sup> McKinnon (1963) y Kenen (1969) también contribuyeron de manera importante a la bibliografía sobre las zonas monetarias óptimas.

<sup>5</sup> Véase Parrado y Velasco (2002).

aspectos y mostraremos cómo se aplican a la cuestión del dilema del prisionero.

### 3. Las ventajas dinámicas de la coordinación de las políticas macroeconómicas en el plano regional

Como ya se señaló, los avances recientes de la teoría positiva acerca de las zonas monetarias óptimas y la experiencia de la Unión Económica y Monetaria europea revelan que, en realidad, las pautas sobre lo que es óptimo son de carácter endógeno. Como observan Frankel y Rose (1996) y lo ilustra el caso de la Unión Europea, determinar si los principios aplicables a las zonas monetarias óptimas son adecuados es algo que no puede hacerse a partir de datos históricos, puesto que la estructura de las economías nacionales —en especial la del comercio— se verá afectada por la creación de una zona monetaria y lo más probable es que varíe. Para estos autores, los principios relativos a las zonas monetarias únicas son solidariamente endógenos:

‘Lo más probable es que los países vinculen deliberadamente sus monedas con las de sus asociados comerciales más importantes, a fin de captar las ventajas que acompañan a una mayor estabilidad del tipo de cambio. Al hacerlo, pierden la capacidad de establecer la política monetaria independientemente de sus vecinos. El hecho de que su política monetaria vaya a estar estrechamente vinculada con la de esos vecinos podría conducir a una asociación positiva entre el vínculo comercial y los vínculos de ingreso. En otras palabras, la asociación podría ser el resultado de la aplicación por los países de los principios de zona monetaria óptima, y no un aspecto de la estructura económica, que es invariable ante los sistemas cambiarios’ (p.15).<sup>6</sup>

Como consecuencia de lo anterior, los autores concluyen que, a juzgar por los datos históricos, podría parecer que algunos países son malos candidatos para ingresar a la Unión Económica y Monetaria europea. Sin embargo, cualquiera que sea la razón, la incorporación a ésta puede darle bastante impulso a la expansión del comercio y esto puede traducirse en una mayor relación entre los ciclos económicos. En otras palabras, las probabilidades de que un país reúna los

requisitos para ingresar a una unión monetaria son mayores *ex post* que *ex ante*.

En este contexto endógeno, la coordinación monetaria y cambiaria a nivel regional puede representarse por un nuevo tipo de juego de suma no cero en el cual el resultado positivo es mayor mientras más veces se repite el juego: mientras más se juega, más se gana. Por razones objetivas, relacionadas con aspectos de las zonas monetarias óptimas (falta de vigor de la integración comercial y financiera, asimetría de los ciclos económicos) y con factores subjetivos (menor confianza en los compromisos regionales y flojedad de los procedimientos para hacerlos cumplir) puede suceder que las ventajas que acarree inicialmente llegar a un consenso sobre la aplicación de una política regional para responder a las perturbaciones externas no sean tan grandes comparadas con los resultados de las estrategias no cooperadoras. Reconocemos aquí la presencia del típico dilema del prisionero, en que la estructura de los incentivos es anómala. Sin embargo, debido a la endogeneidad de los principios de las zonas monetarias óptimas, a medida que pase el tiempo y mientras más países interactúen entre sí, mayor será el bienestar que produzca la coordinación y menor la tentación de renunciar a ella.

Si volvemos al planteamiento formal del dilema del prisionero (cuadro 1), se observa que los beneficios de la cooperación  $R(t)$  dependen positivamente del número de veces  $t$  que se repita el juego.

$$dR/dt > 0$$

El gráfico 1 representa esquemáticamente este juego. La primera letra que figura entre paréntesis indica la estrategia de A, mientras que la segunda es la estrategia de B. Para mayor facilidad, supongamos que B aplica la estrategia de golpe por golpe. Ambos países cooperan en la vuelta inicial y ganan  $R_0$ .

- Si A abandona el juego en la primera vuelta, gana T y B obtiene el resultado S, pero ambos sólo ganan P en la segunda vuelta, cuando B responde con la estrategia de golpe por golpe.

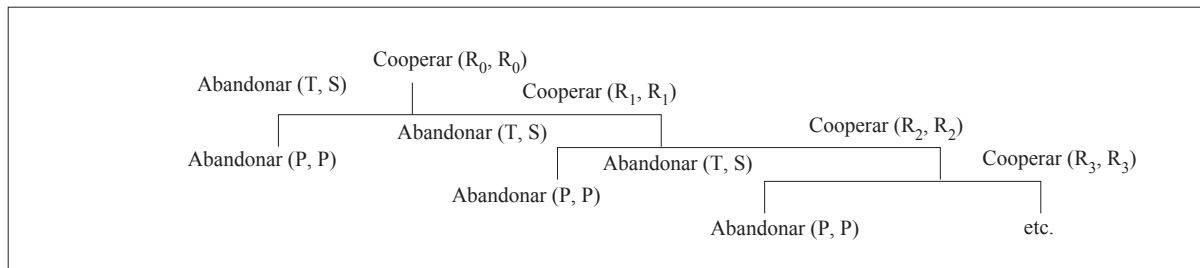
- Si A coopera, ambos países ganan  $R_1$ , en que  $R_1 > R_0$ .

<sup>6</sup> La cita que aparece entre comillas simples fue traducida del inglés.



GRAFICO 1

**Representación esquemática del juego**



El mismo razonamiento se aplica a las movidas posteriores, en que  $R_t > R_{(t-1)}$ .

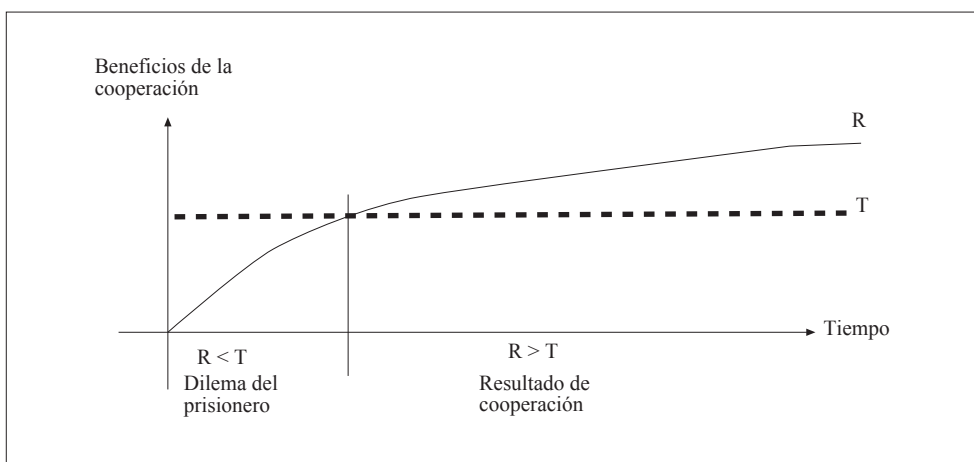
Gracias a que el valor de  $R_t$  es endógeno y progresivo, en este tipo de juegos las ventajas de la cooperación deberían aumentar con el tiempo, hasta llegar a una situación en que  $R_{(t^*)} > T$ . Cabe recordar que sólo hay dilema del prisionero cuando, en el caso de ambos jugadores,  $T > R > P > S$  y la estrategia dominante indica que cada jugador debería desertar el juego y aplicar una estrategia de no cooperación. Tras repetir el juego hasta el tiempo  $t^*$ , los beneficios en materia de bienestar aumentan al punto en que abandonar

el juego deja de ser la estrategia dominante. Véase en el gráfico 2 una representación del resultado del juego de cooperación.

Como es evidente, las primeras etapas del juego de cooperación son decisivas para su éxito, cuando el valor de  $R_t$  es inferior al de  $T$  o demasiado próximo al de éste, de modo que la ventaja neta de la cooperación es demasiado incierta. Esta advertencia es particularmente importante en el caso de América Latina, cuyo grado de integración comercial y financiera es más precario que el de Europa.

GRAFICO 2

**Beneficios dinámicos de la cooperación y dilema del prisionero**



Fuente: Escaith y Paunovic (2003).

### III

## Convergencia económica, integración y coordinación de políticas en América Latina

Como ya se señaló, el concepto de zona monetaria óptima, pese a sus limitaciones, es un buen punto de partida para estudiar si es viable iniciar un proceso dinámico de coordinación de políticas en un marco regional. El tema pasa no sólo por consideraciones internas, sino también por efectos externos vinculados con la dimensión regional de la transmisión de las perturbaciones.

La evolución de las economías de América Latina y el Caribe desde mediados de la década de 1980 revela convergencia en materia de políticas y logros macroeconómicos. Frente al *shock* negativo de la crisis de la deuda de 1982, a los ajustes que fue necesario realizar tras el cambio de sentido de las transferencias netas de recursos financieros del resto del mundo y a los casos de inflación elevada e hiperinflación, la mayoría de los países emprendieron programas de estabilización. Estos programas incluyeron un conjunto básico de objetivos, estrategias y mecanismos comunes. Además, el aumento de la dependencia del financiamiento externo que se produjo en la década de 1990 hizo que las autoridades encargadas de formular las políticas perdieran independencia para apartarse de las políticas convencionales.

La tendencia no sólo afectó las políticas macroeconómicas *stricto sensu*, sino que trajo consigo una transformación más profunda del marco institucional mediante reformas estructurales. La evolución de los índices de reforma (CEPAL, 2001) revela que hacia fines del decenio de 1990 la mayoría de los países de América Latina y el Caribe habían logrado converger en materia de reformas del comercio, las finanzas y la liberalización del capital.

Como resultado de esta evolución, los países de la región, en su mayoría, iniciaron el decenio de 2000 compartiendo numerosas características relacionadas tanto con su concepción de las políticas económicas como con sus resultados. Compartir objetivos, estructuras y mecanismos institucionales es terreno bastante fértil para coordinar políticas. El que sea óptimo incorporar este aspecto en las estrategias nacionales

dependerá en parte de un estudio comparado de su riesgo de enfrentar *shocks* externos. El primer aspecto que se examinará es la integración del comercio.

#### 1. La integración del comercio

Uno de los aspectos fundamentales de la coordinación de la política macroeconómica y la creación de una zona monetaria óptima es el grado de interrelación comercial de los países que podrían llegar a asociarse en el sector de comercio. Tradicionalmente, el análisis de este punto se efectúa en función de las corrientes comerciales y de la simetría de las perturbaciones externas.

##### a) El comercio intrarregional

A partir de 1991, y tras recuperarse de la crisis de la deuda de 1982, el comercio intrarregional de los países de América Latina y el Caribe, particularmente dentro de los esquemas de integración subregionales (Grupo Andino, CARICOM, Mercado Común Centroamericano, Mercosur), aumentó mucho más rápidamente que el comercio extrarregional, al menos hasta 1998. En rigor, el comercio intrarregional, que en 1991 representaba 13% de las exportaciones totales, se elevó a 20% en 1998, es decir, a una tasa implícita de casi 15% al año en valores reales. Debido a la crisis del Mercosur y a la declinación del Grupo Andino, en 2002 esta proporción se redujo a 16%, con lo cual el crecimiento anual del período 1991-2002 disminuyó a 9% (cuadro 2). A nuestro juicio, este crecimiento es particularmente significativo, ya que el comercio ha aumentado en forma mucho más dinámica que el producto interno bruto (PIB) y ha incrementado su aporte al nivel de la actividad económica.

Las transacciones económicas al interior de cada esquema de integración subregional han estado adquiriendo creciente importancia (gráfico 3), no sólo en términos cuantitativos sino especialmente cualitativos. En efecto, mientras que el comercio extrarregional se compone de productos tradicionales (*commodities* o

productos básicos elaborados), en América del Sur el comercio intrarregional se basa en manufacturas, lo que permite a las economías nacionales diversificar su base exportadora (Benavente, 2001). Por otra parte, México, Centroamérica y los países del Caribe han diversificado sus exportaciones gracias a su acceso privilegiado al mercado estadounidense (con industrias maquiladoras) o a sus ventajas naturales en materia de turismo.

Para los fines del presente estudio la tendencia señalada tiene dos consecuencias importantes y potencialmente contrapuestas. Primero, de acuerdo con el punto de vista tradicional sobre las zonas monetarias óptimas, aumenta la transmisión de los *shocks* a través del comercio y, por lo tanto, contribuye a la interdependencia de los países. Segundo, acrecienta

CUADRO 2

### América Latina y el Caribe: Evolución del comercio y del producto interno bruto, 1991-2002

América Latina y el Caribe	Tasa media de crecimiento anual <sup>a</sup>	
	1991-1998	1991-2002
Oferta total	4,5	3,3
Producto interno bruto	3,3	2,5
Importaciones de bienes y servicios	12,0	8,0
Exportaciones de bienes y servicios	8,5	7,3
Exportaciones a otros países de América Latina <sup>b</sup>	14,8	9,2

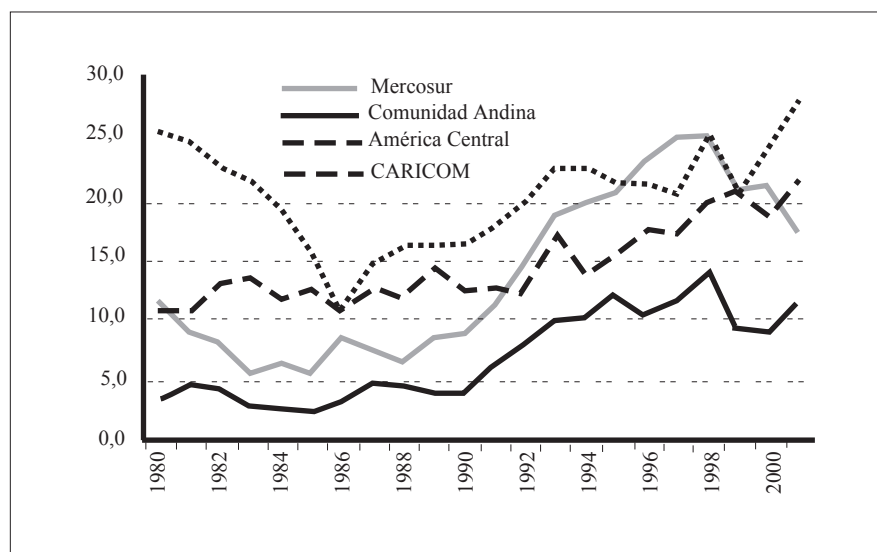
Fuente: Elaborado por el autor con datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> Porcentajes, a partir de datos a precios constantes de 1995.

<sup>b</sup> Estimadas a partir de datos a precios corrientes.

GRAFICO 3

### Esquemas de integración: Comercio intrasubregional en relación con sus exportaciones totales (Porcentajes)



Fuente: CEPAL (2002 a).

las posibilidades de conflicto entre las políticas cambiarias nacionales, puesto que estas exportaciones se componen de bienes de consumo e intermedios, que son sensibles a los precios relativos. Por lo tanto, si uno de los asociados comerciales regionales devalúa, los flujos comerciales en la región podrían verse significativamente afectados, dando lugar a tensiones regionales (como ocurrió con el Mercosur tras las devaluaciones en Brasil o Argentina) o a devaluaciones

competitivas (como sucedió en Europa a fines del decenio de 1970). No hay duda alguna de que estos efectos transversales deben influir directamente en la elección del sistema cambiario nacional y en los beneficios que podría acarrear la coordinación regional.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Véase en CEI (2003) un análisis de aspectos de la cooperación desde el punto de vista del Mercosur.

### *b La relación de intercambio*

las fluctuaciones de la relación de intercambio (esto es, la variación de los precios de las exportaciones de un país en relación con aquellos de sus importaciones) son una importante fuente de inestabilidad. Las características estructurales hacen que los precios de las exportaciones sean muy inestables porque éstas incluyen una alta proporción de *commodities*; por otro lado, debido al mayor contenido tecnológico de las importaciones, hay escasas posibilidades de sustituirlas por productos locales, incluso cuando suben sus precios relativos. Los cambios no transitorios de los precios relativos, como lo ilustran las tendencias estructurales de la relación de intercambio, son un problema que se viene estudiando hace bastante tiempo.<sup>8</sup>

relativos son quizá más perjudiciales para la inversión que la evolución de estos a largo plazo, puesto que la inestabilidad aumenta la incertidumbre sistémica y reduce la capacidad de adoptar decisiones acertadas. Además, tales fluctuaciones tienen más importancia cuando se trata de coordinar la política macroeconómica, en especial cuando esta política tiene por objeto precisamente estabilizar las variables nominales y reales,

años la evolución de la relación de intercambio ha variado mucho de un país a otro en cuanto a tendencias<sup>9</sup> e inestabilidad. Como promedio anual del período comprendido entre 1991 y 2002, seis de 199 países experimentaron perturbaciones negativas y 11 tuvieron *shocks* positivos. Esto se tradujo en un promedio anual positivo de sólo de 0,2% para la región en su conjunto (0,6% como promedio simple para los países individualmente considerados), y los valores extremos oscilaron entre -2,4% (Nicaragua) y 3,7% (Venezuela).

desviaciones estándares que fluctúan entre un mínimo de 2,6 en el caso de México, que tiene la ventaja de que sus exportaciones son diversificadas, y un máximo de 21,6 en Venezuela, que es monoexportador de petróleo. En la región en su conjunto, la volatilidad de las exportaciones totales es baja, de 3,4, pero la cifra se eleva a 8,1 si se calcula como promedio simple de

l o s p a í s e s .

<sup>8</sup> Véase Ocampo y Parra, 2003.

<sup>9</sup> En esta oportunidad, el término "tendencia" no se refiere a lo que los estadísticos puedan entender por tendencias deterministas (por ejemplo, en contraposición a fluctuaciones aleatorias).

Al examinar la correlación entre países, se observa que la mayoría de los países de la región comparten una interdependencia positiva, mientras que el comportamiento de un grupo reducido de ellos es divergente. Esto se comprueba mejor en la sección B del gráfico 4, que muestra los países de América Latina y el Caribe según los componentes principales de la variación de la relación de intercambio. En los dos primeros ejes, que en conjunto explican un 65% de la varianza total, puede observarse un primer grupo de países en el cuadrante noroeste, formado por Ecuador, Venezuela, Argentina y en menor medida Colombia y México, que son exportadores de petróleo. Panamá aparece en forma separada, por su carácter específico como zona elaboradora y de tránsito.

Con la excepción de Bolivia, todos los demás países de América Latina y el Caribe se agrupan en un conjunto compacto en la parte oeste del gráfico. Este conglomerado incluye la totalidad de los países pertenecientes al Mercado Común Centroamericano y casi todos los del Mercosur, salvo Argentina. Esto significa que los países de estas dos zonas de integración comparten las mismas tendencias (de corto plazo) en lo que respecta a variaciones de la relación de intercambio, lo que constituye una base importante para coordinar una respuesta regional a las perturbaciones externas comunes. Desde este punto de vista, la situación de los países andinos es más diversificada, debido a que se especializan, respectivamente, en exportaciones de petróleo (Ecuador y Venezuela, pero también Colombia) o de otros minerales (Bolivia y Perú).

### *c) Los tipos de cambio efectivos*

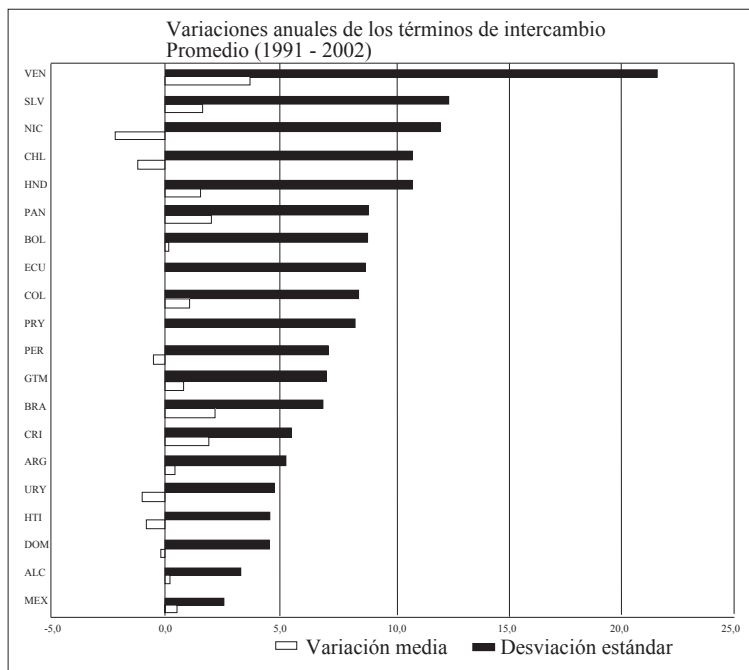
Alteraciones comunes de la relación de intercambio y el mayor vigor del comercio intrarregional deberían conducir a una mayor covariación de los tipos de cambio efectivos reales. Al calcular estos tipos de cambio se tiene en cuenta la evolución nominal de los tipos de cambio bilaterales en relación con cada uno de los países con que se comercia (socios comerciales), corrigiendo en función de las diferencias de las tasas de inflación interna pertinentes y ponderando la importancia relativa del socio comercial dentro del comercio total de un país.

El tipo de cambio real efectivo es una medida ampliamente aceptada de la competitividad macroeconómica de corto plazo. Como tal, es un importante indicador para seguir la marcha de los esquemas de integración comercial: cuando aumenta (o disminuye), el país que entrega la información gana (o pierde) competitividad respecto del promedio

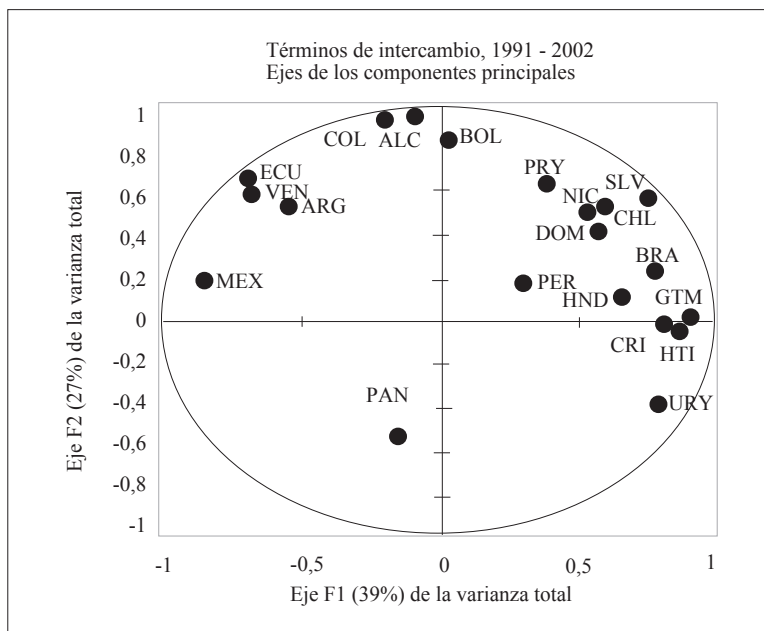
GRAFICO 4

**América Latina y el Caribe: Relación de intercambio, 1991 - 2001**

A: Variación anual media



B. Círculo de correlaciones sobre ejes 1 y 2 (65% de la varianza total)



Fuente: Elaborado por el autor con datos de la CEPAL.

(ponderado) de su socio comercial. Evidentemente, cuando los socios regionales constituyen una proporción importante del comercio exterior, las oscilaciones del tipo de cambio (o los precios internos) de los países vecinos influirán mucho en la competitividad global del comercio de cada país.

Este efecto meramente cuantitativo y mecánico se acentúa debido a la elasticidad-precio potencialmente mayor del comercio intrarregional. Como en América Latina éste incluye un coeficiente más elevado de manufacturas, la demanda podría ser más sensible a la variación de los precios relativos que la de los bienes que se exportan al resto del mundo. En el caso de América Latina (en especial de Sudamérica) las exportaciones al resto del mundo consisten más que nada en productos básicos, cuyos precios se fijan en el mercado internacional. Por lo general, las empresas que participan en el comercio intrarregional son más pequeñas que las que comercian con el resto del mundo y son más sensibles a las fluctuaciones transitorias de los precios relativos.

Calculamos los coeficientes de la correlación entre los tipos de cambio de los países de América Latina y el Caribe desde 1992 hasta el primer semestre de 2003 respecto de la variación trimestral de cuatro categorías de tipos de cambio real, a saber, el cambio bilateral respecto de la economía de los Estados Unidos; el cambio efectivo respecto del tipo de cambio de asociados comerciales de la región (un promedio ponderado del tipo de cambio bilateral ajustado por la diferencia de la tasa de inflación); el cambio efectivo respecto de asociados comerciales de fuera de la región (excluidos los Estados Unidos) y el tipo de cambio efectivo respecto de todos los asociados comerciales, tanto de la región como extrarregionales. Los coeficientes de correlación calculados fueron los contemporáneos, por lo que sólo se captaron los efectos más directos y observables. Los socios comerciales se ponderaron de acuerdo con sus exportaciones al país informante.

A los efectos de este estudio, los coeficientes más interesantes fueron los de correlación con el tipo de cambio real efectivo respecto de los asociados regionales, porque reflejan la intensidad de los *shocks* que se transmitieron de un país a otro de América Latina y el Caribe a través del tipo de cambio, ya sea por el comercio o por otras causas. Sin duda alguna son un importante indicador de la integración macroeconómica. Cuando al interior de un esquema subregional de integración se dan relaciones comerciales estrechas, las presiones positivas que se produzcan en un país (por ejemplo, un aumento de la competitividad del tipo de cambio)

deberían traducirse en presiones negativas en los asociados comerciales de la región.

Por construcción y debido a la simetría de las relaciones comerciales, cuando se consideran todos los países de América Latina y el Caribe incluidos en el cálculo del tipo de cambio real efectivo regional, la suma de los coeficientes de correlación se aproxima a cero. Mientras mayor sea la relación comercial intrarregional, mayores serán las variaciones positivas y negativas. Sin embargo, parte de la interacción examinada mediante el comportamiento de los tipos de cambio real efectivos regionales puede obedecer a un tercer factor, de carácter externo, al que todos los países de la región reaccionan simultáneamente (por ejemplo, un *shock* externo de gran magnitud, como las crisis asiática y rusa del período 1997-1998). Para excluir este problema, se restaron los coeficientes de correlación correspondientes al tipo de cambio real respecto del dólar de los Estados Unidos de los resultados obtenidos a partir de los tipos de cambio real efectivos de la región. Se construyó un índice utilizando la suma de los valores absolutos de los resultados obtenidos para cada país, normalizados por el total en el conjunto de los países (gráfico 5).

Como era de prever, los países más grandes de la región (Argentina, Brasil y México) figuraron entre los que más interactúan con el resto de América Latina y el Caribe. Sin embargo, no hay que sacar conclusiones definitivas de este índice. Pese al proceso de exclusión utilizado, sigue estando sujeto a efectos de correlación espurios<sup>10</sup> que afectan los resultados. Además, el índice se calcula mejor en “años normales” debido a que los grandes *shocks* asimétricos que afectan a una economía pequeña pueden entorpecer el procedimiento de indización. Por ejemplo, Uruguay ha estado estrechamente integrado a la economía del Mercosur y entre 1992 y 2001 ocupó un lugar destacado en el índice calculado (6,6). La fuerte devaluación que tuvo lugar en 2002 no influyó gran cosa en el tipo de cambio efectivo de los socios comerciales del país debido al reducido tamaño de su economía, y el efecto resultante fue que al incorporar en el cálculo los años 2002 y 2003 su índice de integración cayó más de dos puntos, a 4,4.

Al examinar el tipo de cambio real efectivo respecto de los asociados comerciales extrarregionales

<sup>10</sup> Por ejemplo, el aumento de los precios internacionales del petróleo puede influir en el tipo de cambio nominal de los países exportadores de este producto, como Venezuela, y la tasa de inflación interna de los importadores, con lo cual afecta simultáneamente el tipo de cambio real efectivo de los exportadores y de los importadores, por mucho que no mantengan relaciones económicas estrechas.



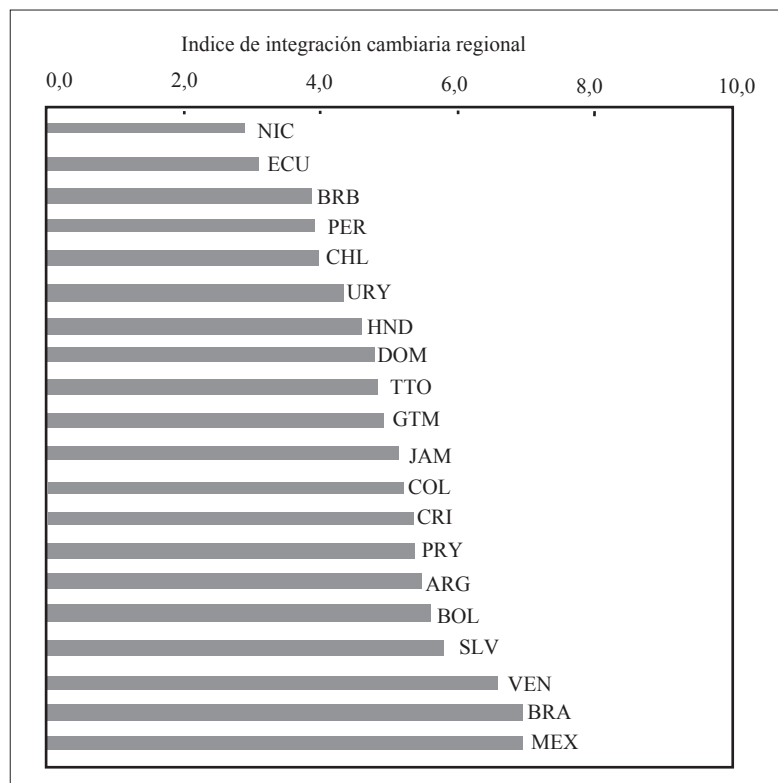
(excluyendo los Estados Unidos), se puede sacar otra conclusión. Resulta sorprendente que la mayoría de los elementos de la matriz de correlación sean positivos y que varios de ellos tengan un valor elevado en comparación con el tipo de cambio real efectivo regional y con las tablas bilaterales con el dólar de los Estados Unidos. Esta impresión se confirma cuando se aplican las variaciones del tipo de cambio real al análisis del componente principal. En el caso de éste, mientras más estructurada sea la covarianza en las series originales, menor será el número de factores comunes necesarios para “explicar” la varianza total de la muestra. El

cuadro 3 permite ver claramente que las covarianzas son más sistémicas cuando se analizan las fluctuaciones del tipo de cambio respecto de “otros” socios comerciales, distintos de los Estados Unidos o de asociados de la región. En el primer caso, el primer factor explica 40% de la varianza, esto es, alrededor del doble del valor que se encuentra en los otros dos casos. La misma diferencia persiste cuando se consideran segundos y, aunque menos, terceros factores.

Al parecer, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe comparten una tendencia común respecto de monedas distintas del dólar (en nuestra

GRAFICO 5

#### América Latina y el Caribe: Índice de integración cambiaria regional



Fuente: Elaborado por el autor.

muestra, sobre todo monedas europeas y asiáticas). Esto se explica fácilmente si se piensa que, *de facto* o *de jure*, estas economías pertenecen a la zona dólar y, en consecuencia, el valor de sus divisas tiende a experimentar las mismas fluctuaciones en relación con otras monedas internacionales.

## 2. Los ciclos económicos internos

En las secciones anteriores examinamos la transmisión de los *shocks* mediante la relación de intercambio o el tipo de cambio. Dada la acentuada vulnerabilidad externa de la región, era de prever que estos *shocks* influirían en el dinamismo del crecimiento de corto plazo. En la presente sección, investigaremos la coincidencia de los “ciclos reales” al interior de la región.<sup>11</sup>

A los efectos del estudio se utilizaron dos conjuntos de indicadores, uno de ellos la tasa de crecimiento trimestral del PIB, ajustada para tomar en cuenta las variaciones estacionales, y el segundo, la magnitud de la brecha del producto. Ambos se calcularon tomando como punto de referencia una tendencia de mediano plazo que se obtuvo uniformando la serie cronológica del PIB real mediante la aplicación del ampliamente utilizado filtro de la información de Hodrick- Prescott. Para reducirlo a parámetros se utilizó un valor estándar de 1600 y las series trimestrales se extrapolaron en ambos extremos de la muestra, a fin de reducir la conocida sensibilidad de este filtro en los extremos.

La evolución del crecimiento del PIB obtenida utilizando las series filtradas capta las tendencias de mediano plazo observadas desde comienzos del decenio de 1990 hasta 2002. El gráfico 6 muestra la existencia de dos dinámicas diferentes al comienzo del actual decenio. El subgrupo de crecimiento bajo estuvo formado por los países de América Latina muy afectados por la crisis del período 1997-1999 que golpeó a numerosas economías emergentes. En especial, la crisis afectó a las economías del Cono Sur, particularmente en el contexto de las turbulencias que se produjeron en Argentina en 2001 y 2002. México y los países de Centroamérica y el Caribe pudieron eludir las perturbaciones del período 1997-1999 gracias a que mantenían vínculos más estrechos con la floreciente

CUADRO 3

### América Latina y el Caribe: Análisis de los componentes principales de la variación trimestral del tipo de cambio, 1992-2003 (Resultados obtenidos respecto de los cuatro primeros componentes)

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
<i>Socios ALC</i>				
Valor propio	4,4	3,5	2,7	2,3
% varianza	22,2	17,5	13,4	11,5
% acumulativo	22,2	39,8	53,2	64,7
<i>Bilateral con Estados Unidos</i>				
Valor propio	3,9	2,1	2,0	1,8
% varianza	19,3	10,5	10,1	8,8
% acumulativo	19,3	29,8	40,0	48,7
<i>Con otros asociados comerciales</i>				
Valor propio	8,0	2,6	1,6	1,3
% varianza	40,0	12,9	8,0	6,3
% acumulativo	40,0	52,9	60,9	67,2

Fuente: Cálculos del autor.

economía estadounidense y a que dependían menos de las exportaciones de productos básicos. La diferencia desapareció el segundo semestre de 2001, cuando los Estados Unidos y otras economías industrializadas entraron en un ciclo recesivo.

El análisis de las fluctuaciones de corto plazo del PIB confirma esta heterogeneidad. Las variaciones trimestrales del PIB acusan escasa correlación a través de la región en su conjunto y confirman los resultados obtenidos por Cerro y Pineda (2002). Sin embargo, cuando se observa la evolución de la correlación a lo largo del período comprendido entre 1993 y 2002 y la situación al interior de cada una de las subregiones, surge un patrón interesante. En efecto, la correlación no sólo es mayor cuando se calcula respecto de cada subregión, sino que aumenta en el tiempo (cuadro 4).

Cuando se revisan los coeficientes de correlación que se obtienen para las brechas del producto (diferencia porcentual entre el PIB potencial y el observado) se comprueba, sin embargo, que la moderada covariación de la actividad económica en la región es todavía superior a la coincidencia que se observa en dichas brechas. Confirman lo anterior los resultados del análisis del componente principal. Como lo indica el cuadro 5, el primer factor tiene mayor representación en el caso de la variación trimestral del PIB total, en comparación con las brechas del producto.

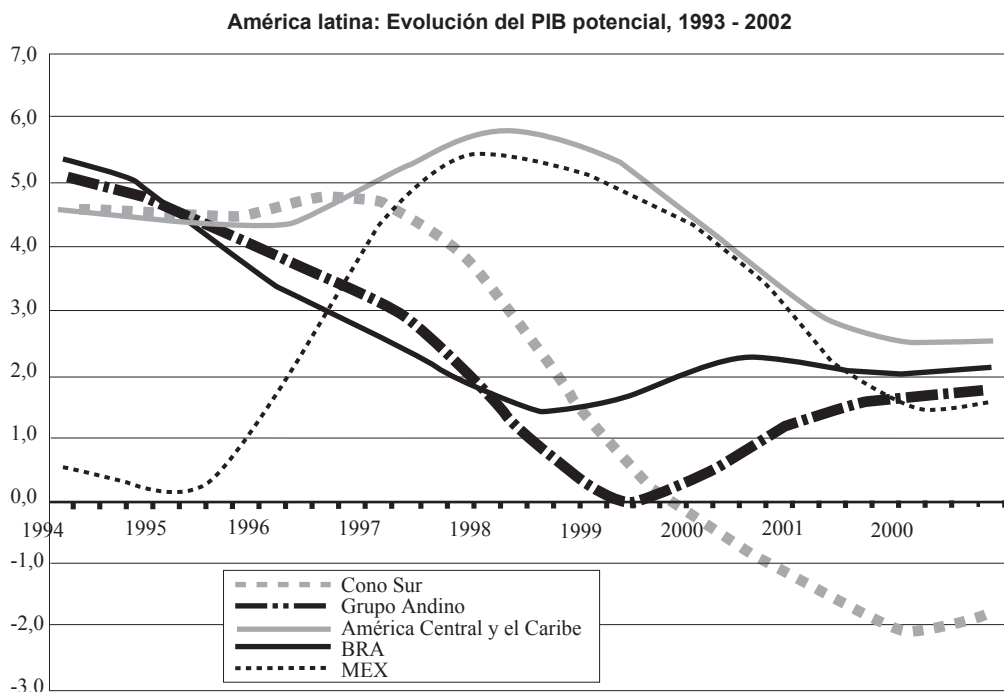
Estos resultados indican que, si bien la covariación de la actividad económica de la región ha ido en aumento a lo largo del período, sigue siendo difusa y que, en general, los países de América Latina y el Caribe se agruparon en torno a patrones subregionales comunes.

<sup>11</sup> En este contexto meramente descriptivo, el ciclo real debe interpretarse como las fluctuaciones del PIB en torno a una tendencia y no se refiere a la fuente, ya sea monetaria o real, de las fluctuaciones observadas. Para un estudio más detallado del movimiento de los ciclos en América Latina, véase Cerro y Pineda (2002).

Esta característica es interesante si se recuerda que la correlación de los ciclos económicos a través de la región es una de las razones que favorecen la coordinación de la política macroeconómica y la creación de zonas monetarias óptimas.<sup>12</sup> Sin embargo, la flojedad del vínculo indica que la región aún dista mucho de llegar a la situación de fortalecerse a sí misma

que corresponde al lado derecho del gráfico 2 ( $R>T$ ). Como consecuencia de ello, la coordinación macroeconómica en sí no es en absoluto condición suficiente para una mayor integración, y hay que mantener y profundizar las políticas de integración más tradicionales.

GRAFICO 6



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de datos del Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.

CUADRO 4

**América Latina y el Caribe: Variaciones trimestrales del PIB, 1993-2002:**  
(Coeficiente de correlación entre países)

Promedios del período:	Correlación dentro de cada subregión			Correlación en la región Promedio
	Correlación media entre:			
	Mercosur	Grupo Andino	Mesoamérica <sup>a</sup>	
Total 1993-2002	0,15	0,14	0,06	0,11
-1993-1997	-0,01	0,07	-0,08	0,05
-1993-2002	0,31	0,20	0,19	0,16

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de datos de la CEPAL.

<sup>a</sup> México, Centroamérica y la República Dominicana.

CUADRO 5

**América Latina y el Caribe: Componentes principales de la variación trimestral del PIB y de las brechas del producto, 1993-2002**

	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4
<i>Variación de un trimestre a otro</i>				
Valor propio	4,8	2,5	1,7	1,3
% varianza	34,2	17,9	12,5	9,1
% acumulativo	34,2	52,2	64,6	73,8
<i>Brecha del producto</i>				
Valor propio	3,6	2,8	2,3	1,4
% varianza	25,5	19,7	16,5	10,0
% acumulativo	25,5	45,2	61,7	71,7

Fuente: Elaborado por el autor.

<sup>12</sup> Aunque no necesaria, si se tiene presente el concepto de endogeneidad de las zonas monetarias óptimas, como ya se señaló.

## IV

### Aspectos institucionales necesarios para iniciar y mantener la coordinación

En las secciones anteriores vimos que las economías de América Latina y el Caribe reúnen al menos algunos de los requisitos necesarios para aprovechar las ventajas de la coordinación macroeconómica y que el aumento previsto del bienestar probablemente sea una función positiva del tiempo. Pese a sus beneficios potenciales y crecientes, iniciar un programa de coordinación de políticas sólo resuelve parte del problema, puesto que subsisten numerosos otros desafíos.

Como lo señaló Kronberger (2002), incluso considerando que las razones para crear una zona monetaria óptima son de carácter endógeno, hay que hacer frente a dificultades importantes, especialmente cuando se trata de economías emergentes. En especial, para que se inicie el proceso endógeno se requiere una fuerte voluntad política y un firme consenso político. En el apartado siguiente se identifican y comentan brevemente algunos de estos aspectos.

#### 1. La incertidumbre y el tamaño de la “unión”

En la vida real, para definir una estrategia común de cooperación macroeconómica entre Estados soberanos hay que superar varios obstáculos. El primero de ellos es, naturalmente, la incertidumbre acerca de los resultados que se obtendrán en definitiva de la cooperación, esto es, el balance de sus costos y beneficios. Como se vio, tanto los conceptos tradicionales como los de endogeneidad de las zonas monetarias óptimas sirven de guía a este respecto y, al menos en el plano subregional, las perspectivas de América Latina y el Caribe son buenas.

Es probable que el segundo de los obstáculos más importantes sea la incertidumbre acerca de la forma en que se comportarán los demás socios, aspecto que es posible analizar desde una óptica institucional. Como ya se dijo, esta falta de certeza, que en un juego finito impide lograr un resultado de cooperación, se puede controlar y reducir si, mediante un acuerdo de carácter vinculante, se compromete a los jugadores a adoptar una estrategia de cooperación. En el caso en estudio, se trataría de acuerdos que regulen las relaciones internacionales entre países, pero no hay que subestimar

lo difícil que resulta hacer cumplir los contratos —esto es, imponer sanciones— cuando se trata de Estados soberanos.

Demopoulos y Yannacopoulos (2001) incorporaron este aspecto práctico, analizando los costos y beneficios de la coordinación macroeconómica en el contexto de una zona monetaria, como función de su tamaño. A medida que se amplía la zona monetaria, aumentan las ventajas de adoptar una moneda única, pero no con tanta rapidez como las dificultades que entraña convenir en un conjunto de políticas comunes y hacerlas cumplir a medida que nuevos países, que tienen sus propios problemas macroeconómicos, se incorporan a la zona. Debido a que se parte de la base de que los costos de transacción aumentan más rápidamente que los beneficios, hay un umbral óptimo en función del número de países participantes.

A juzgar por esta breve reseña, cabe deducir que, en los casos en que se da el dilema del prisionero, antes de poder promover la causa de la cooperación regional en materia de política macroeconómica hay que aclarar varios puntos.

Ante todo, hay que considerar el primer conjunto de factores críticos, que se relaciona con la naturaleza de los costos y beneficios. La cooperación no sólo debe favorecer a todos los participantes, sino que los beneficios deben ser suficientemente superiores a los que se obtendrían en el caso de un resultado alternativo de no cooperación. Al mismo tiempo, deben ser fácilmente identificables y no demasiado inciertos, a fin de que haya un claro incentivo a cooperar.

Segundo, hay que asegurarse de que no haya demasiados jugadores y de que pueda inducirse a asumir compromisos de cooperar que sean razonablemente vinculantes. En este punto, es indispensable crear un marco institucional adecuado que contemple técnicas para llegar a un compromiso.

Aplicados al contexto de América Latina y el Caribe, ambos argumentos apuntan a que, al menos inicialmente, la cooperación debería limitarse a asociados subregionales y basarse en instituciones regionales vigorosas.

## 2. La credibilidad de las políticas macroeconómicas nacionales y regionales

Las técnicas institucionales necesarias para afianzar la credibilidad de los compromisos contraídos son fundamentales para comprender la importancia de contar con un marco institucional apropiado para diseñar un mecanismo subregional de coordinación. Como sostienen Escaith, Ghymers y Studart (2002), este mecanismo debería contar con facultades adecuadas de seguimiento y de aprobación o rechazo, y requiere además la existencia de un acuerdo institucional formal de rango supranacional. Debe brindar a los gobiernos nacionales un conjunto de incentivos positivos y negativos para cooperar en la coordinación de las políticas macroeconómicas, así como un sistema de negociación, seguimiento e información bien concebido, que contemple un sistema eficaz de contrapesos y salvaguardias.

Por otra parte, el compromiso institucional debe ser viable y digno de confianza, lo que significa que los requisitos y conceptos a que se ha hecho referencia respecto del tamaño óptimo de una zona monetaria también se aplican a estos aspectos. Debido a que mientras  $t < t^*$  los beneficios iniciales  $R_t$  pueden ser reducidos y poco seguros, es probable que un jugador opte por la estrategia de abandono del juego, debido a la presencia del dilema del prisionero. En consecuencia, para que un juego de cooperación sea sostenible es fundamental que haya un marco institucional organizado. Lo ideal es que dicho marco contemple sanciones por el comportamiento no cooperador, a fin de reducir  $T$  y la tentación de retirarse del juego, como en el caso de Europa.

Cuando el juego se ha repetido el suficiente número de veces, de manera que haya quedado establecida la credibilidad y a todos los jugadores les resulte claro que aumentará su bienestar, estos se verán estimulados a continuar el juego, por mucho que transitoriamente la situación los aliente a abandonarlo.<sup>13</sup> Además de los argumentos relativos a los beneficios endógenos que acarrea la cooperación, podría agregarse que con el paso del tiempo y al fortalecerse las instituciones regionales, los agentes nacionales e internacionales

tendrán más fe en la integración regional y la coordinación de políticas, factor clave para que las políticas macroeconómicas nacionales sean sustentables.

Como ya se señaló, las consideraciones de economía política están adquiriendo creciente importancia para el análisis de la formulación de políticas macroeconómicas. Igual tendencia puede observarse en la economía del desarrollo aplicada, campo en que las investigaciones de economistas y politólogos se centran en la gobernabilidad y la interacción de los factores económicos y políticos en la formulación y funcionamiento de la política. Como a menudo sucede en los países en desarrollo, cuando el conjunto de mecanismos de política aplicados no permite alcanzar al mismo tiempo objetivos contrapuestos, las autoridades responsables se ven obligadas a optar por soluciones subóptimas. En estos casos, los objetivos en pugna deben lograrse en forma sucesiva, sin confundir una desviación por corto plazo de las políticas anunciadas con la renuncia a lograr las metas iniciales.

Lo anterior significa que los compromisos de largo plazo anunciados por las autoridades deben ser creíbles. Cuando la situación nacional es menos que favorable al respecto, los afectados por las decisiones pueden creer que las desviaciones por corto plazo de las metas anunciadas por las autoridades son en realidad modificaciones deliberadas de la política, y verse tentados a protegerse de este riesgo, por ejemplo, disminuyendo la demanda de moneda nacional. La incorporación de la dimensión supranacional puede contribuir a evitar ese resultado. Persson y Tabellini (1990) afirman que la decisión de incorporarse a un mecanismo supranacional permite acceder a una "técnica del compromiso" de carácter regional que brinda mayor credibilidad a los responsables de la política económica.

Cuando la inflación real se aparta de la meta preestablecida, la auditoría externa de la situación macroeconómica, y el seguimiento y análisis a nivel regional, ayudarán a distinguir entre las perturbaciones de política exógenas y endógenas. Si las instituciones regionales son suficientemente inmunes a las presiones nacionales, también serán fundamentales para consolidar la credibilidad de las instituciones nacionales en los casos en que las desviaciones entre los objetivos *ex ante* y los logros *ex post* son involuntarias y obedecen a factores externos. El factor propiedad, debido a que se negocia a nivel regional y se asume por decisión propia, debería ayudar a que las autoridades políticas y la sociedad civil lleguen a un consenso acerca de la necesidad de que los países respeten los compromisos

<sup>13</sup> Como lo ilustró recientemente el caso de Europa, los compromisos regionales de reducir los déficit fiscales pueden verse contrarrestados por consideraciones nacionales de corto plazo. Sin embargo, incluso países grandes como Francia y Alemania toman muy en serio las consecuencias políticas de una sanción regional y en Europa las perspectivas y luego las consecuencias de la violación de las normas regionales han dado lugar a un vigoroso debate.

pactados, a diferencia de otros arreglos de seguimiento de carácter internacional (por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional).

### 3. La incertidumbre del modelo

Debido a que la aplicación de la teoría económica a situaciones de la vida real no es totalmente clara, cuando se adopta un determinado modelo siempre hay probabilidad de error. La incertidumbre acerca de los parámetros y la falta de acuerdo entre los miembros de la coalición respecto del modelo económico adecuado plantea un verdadero reto a la política económica de cooperación. Es posible que las autoridades políticas tengan convicciones diferentes sobre la forma en que opera la economía en la práctica. Naturalmente, la falta de acuerdo no impide la cooperación, pero puede suceder que la incertidumbre acerca del "modelo verdadero" haga que las negociaciones conduzcan a un modelo equivocado y se traduzcan en menos bienestar que el que ofrece la no cooperación.

La incertidumbre puede reducir el valor presente del aumento de bienestar esperado. Llevado al contexto del dilema del prisionero, la aplicación de la estrategia de golpe por golpe para lograr la cooperación es colectivamente estable sólo si se atribuye suficiente ponderación al resultado futuro  $w$  de las decisiones que se adopten en el presente.

Por otra parte, al igual de lo que sucede con el aumento progresivo del bienestar que acarrea la zona monetaria óptima, parte de esta incertidumbre se determina en forma endógena y varía según el número de veces que se juegue el "juego de cooperación". Como se verá, en este caso la incertidumbre se reduce mediante la cooperación (mientras que aumenta el bienestar previsto que acarrea la zona monetaria óptima). Cuando tanto las políticas como los modelos pueden elegirse, las autoridades encargadas de formular las políticas tienen cuatro opciones: i) no tratar de ponerse de acuerdo sobre el modelo adecuado ni de coordinar sus políticas; ii) intercambiar información sobre el modelo o negociar al respecto, pero no hacer ningún intento por elegir sus políticas en forma conjunta; iii) no discutir acerca del modelo que debería utilizarse, pero coordinar expresamente las políticas elegidas (no debatir las razones que las justifican), y iv) concordar a la vez respecto a la elección del modelo y a la coordinación de sus políticas. Hughes Hallet (1995) muestra que incluso la falta de acuerdo sobre el modelo en situaciones de incertidumbre puede ser favorable para los encargados de formular la política si la

cooperación da lugar al intercambio de información, con lo cual el paso del tiempo disminuye el peligro de sufrir grandes pérdidas.

En la práctica, los países emprenden un proceso activo de coordinación macroeconómica tras un prolongado período de diálogo, intercambio de información, seguimiento recíproco y convergencia. La Unión Europea es quizá el mejor ejemplo de este proceso de reducción de la incertidumbre mediante el intercambio de información y el seguimiento recíproco. América Latina ofrece varios ejemplos de procesos similares, y en todos los grupos de integración subregionales, los responsables de las decisiones a nivel nacional participan activamente en un diálogo destinado a disminuir la incertidumbre respecto de los parámetros principales de sus respectivas economías.

Por lo general, el primer paso es definir criterios de convergencia para los indicadores principales, como hace el Grupo de Monitoreo Macroeconómico del Mercosur, o como se hizo en la región andina, el Caribe o el Mercado Común Centroamericano.<sup>14</sup> Este proceso de definición de conceptos comunes para el seguimiento de las respectivas economías desde un punto de vista regional es un paso importante para promover el diálogo regional sobre las variables principales, establecer criterios transparentes y crear confianza recíproca entre los asociados regionales, aspectos todos cuya importancia no debe subestimarse.

Todos estos procesos se encuentran aún en una etapa inicial, y habría que esforzarse más por definir con mayor precisión los modelos que subyacen las economías nacionales y sus interacciones. Esto entraña especificar los parámetros principales de cada una de las economías nacionales integrantes del grupo subregional y construir un modelo de su dependencia recíproca. Además, a diferencia de los países de la Unión Europea, los países de América Latina y el Caribe son economías en desarrollo, esto es, economías en que los parámetros fundamentales y la respuesta del sistema a los impulsos están sujetos a variaciones rápidas y sustanciales. En consecuencia, en América Latina y el Caribe es aún más importante que en la Unión Europea seguir muy de cerca los indicadores clave y promover un programa común para el análisis de las funciones de reacción a los impulsos externos y de política.

<sup>14</sup> Véase CEPAL (2002a), cap.V.



# V

## Conclusiones

El presente trabajo ha mostrado que, pese a indicaciones favorables, aún subsiste un amplio desfase entre el dinamismo real de la transmisión de los *shocks* en la región y las rigurosas condiciones que impone el concepto puro de zona monetaria óptima, incluso cuando se considera únicamente la dimensión subregional. Sin embargo, la evolución reciente de la teoría positivista de zona monetaria óptima endógena indica que para iniciar una coordinación recíprocamente beneficiosa no es indispensable la total observancia del concepto más estricto. Si la dinámica del juego de cooperación funciona bien, su repetición debería poner naturalmente a los países a salvo del dilema del prisionero. Si no hay un país que actúe como líder, la cooperación debe comenzar por un consenso (mínimo) de los países participantes, proceso que requiere una etapa preliminar de creación de confianza basada en el diálogo y el intercambio de información y que culmina con un acuerdo regional. Dicho acuerdo debería proporcionar las “técnicas de compromiso” necesarias para iniciar y mantener el juego de cooperación, al menos en su primera etapa de ejecución, cuando los beneficios aún son difusos y la tentación de abandonar el juego es fuerte. Estas técnicas deberían incluir elementos que eleven los beneficios inmediatos de la cooperación, como los fondos estructurales de la Unión Europea, y aumenten el costo de retirarse del juego (presión de los pares dentro de la región, pérdida de prestigio en los mercados internacionales).

En este marco, la probabilidad de cooperación aumenta cuando hay menos jugadores, cuando lo que descuenta cada jugador de los beneficios futuros es suficientemente reducido (es decir, si los jugadores son previsores), cuando interactúan con frecuencia y cuando se conocen bien los beneficios y costos asociados a cada estrategia. Mediante el diálogo y la cooperación se reducirá la incertidumbre del sistema y aumentará el bienestar. En este caso, el resultado de la repetición del juego del dilema del prisionero puede conducir a la reiterada elección de una estrategia de cooperación cada vez que el juego se repita. En cambio, la cooperación fracasará o nunca se producirá cuando hay demasiados participantes, cuando los jugadores son poco previsores o bien cuando los requisitos y los

parámetros principales de la obtención de beneficios cambian con rapidez.

Desde el punto de vista técnico, la cooperación regional es el foro adecuado cuando las propias políticas económicas de los asociados regionales son fuente de externalidades, como sucede cuando la inestabilidad y la falta de credibilidad de un país contagian a las economías vecinas. En consecuencia, y siempre que el mecanismo institucional regional funcione adecuadamente, por razones técnicas e institucionales las soluciones de cooperación regional son al menos comparables, si no superiores, a las soluciones nacionales individuales.

Llevadas al campo práctico de la economía regional, estas conclusiones se traducen en que los países que mantienen relaciones comerciales y financieras, que interactúan con frecuencia y que no pueden evitar que las consecuencias de sus decisiones recaigan en sus asociados, tienen grandes probabilidades de iniciar un proceso dinámico de cooperación que favorecerá a todos los que en él participen y que tendrá carácter estable, al menos dentro del conglomerado original. Todos los argumentos apuntan a que, al menos en la etapa inicial de la coordinación de las políticas, es conveniente que haya un mecanismo subregional. Además, desde un punto de vista más político, las “técnicas de compromiso” y posterior seguimiento que derivan de negociaciones subregionales entre pares se justifican más fácilmente que la supervisión extrarregional. En términos más generales, la cooperación regional en caso de grandes *shocks* financieros externos es también la forma más adecuada de enfrentar las asimetrías del nuevo sistema financiero internacional, en el cual las soluciones puramente nacionales son notoriamente insuficientes (Ocampo, 2001). Sin embargo, la integración es todavía demasiado precaria como para que la coordinación macroeconómica se imponga por sí sola. Los empeños por promoverla deberían complementar, y no sustituir, las políticas más tradicionales orientadas a fortalecer las relaciones comerciales e institucionalizar la integración.

*(Traducido del inglés)*

## Bibliografía

- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books.
- Benavente, J.M. (2001): *Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿desarme unilateral o integración regional?*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 3, LC/L.1523-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.66.
- Buti, M. y A. Sapir (comps.) (1998): *Economic Policy in EMU: A Study by the European Commission Services*, Oxford, Clarendon Press.
- CEI (Centro de Economía Internacional) (2003): Cooperación macroeconómica en el Mercosur: un análisis de la interdependencia y una propuesta de cooperación, *Estudios del CEI*, N° 4, Buenos Aires, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1999-2000*, LC/G.2104-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.70.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, LC/G.2139-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (2002a): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2000-2001*, LC/G.2149-P, Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (2002b): *Situación y perspectivas 2002. Estudio económico de América Latina y el Caribe*, LC/G.2184-P, Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.71.
- Cerro, A.M. y J. Pineda (2002): "Do common cycles exist in Latin American countries?" *Latin American Research Abstracts*, N° 17, Dallas, Center for Latin American Economics, Federal Reserve Bank of Dallas.
- Demopoulos, G. y N. Yannacopoulos (2001): On the optimality of a currency area of a given size, *Journal of Policy Modeling*, vol. 23, N° 1, Amsterdam, Elsevier Science, enero.
- Escaith, H. e I. Paunovic (2003): *Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 24, LC/L.1933-P, Santiago de Chile, CEPAL, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.G.92.
- Escaith, H., Ch. Ghymers y R. Studart (2002): *Regional Integration and the Issue of Choosing an Appropriate Exchange-Rate Regime in Latin America*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 14, LC/L.1732-P, Santiago de Chile, CEPAL, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.G.86.
- Frankel, J. y A.K. Rose (1996): *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, NBER Documento de Trabajo, N° 5700, Cambridge, Massachusetts, agosto.
- Ghymers, Ch. (2001): *La problemática de la coordinación de políticas económicas*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 10, LC/L.1674-P, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.209.
- Hardin, G. (1968): The tragedy of the commons, *Science*, N° 162, Nueva York, American Association for the Advancement of Science.
- Hughes Hallet, A.J. (1995): Policy bargains and the problem of model selection, *Journal of Economic Dynamics and Control*, vol. 19, N°s 5-7, Amsterdam, Elsevier Science.
- Kenen, P. (1969): Theory of optimum currency areas: an eclectic view, en R.A. Mundell y A.K. Swoboda (comps.), *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago, University of Chicago Press.
- Kronberger, R. (2002): Un análisis de costos y beneficios de una unión monetaria para el MERCOSUR con hincapié en la teoría del área monetaria óptima, *Integración y comercio*, vol. 6, N° 16, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), enero-junio.
- McCallum, B. (1999): *Theoretical Issues Pertaining to Monetary Unions*, NBER Documento de Trabajo, N° 7393, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, octubre.
- McKinnon, R.I. (1963): Optimum currency areas, *American Economic Review*, vol. 53, Nashville, Tennessee, American Economic Association, septiembre.
- Mundell, R. (1961): The theory of optimum currency areas, *American Economic Review*, vol. 51, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Ocampo, J.A. (2001): *International Asymmetries and the Design of the International Financial System*, serie Temas de coyuntura, N° 15, LC/L.1525-P, Santiago de Chile, CEPAL, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.01.II.G.70.
- Ocampo, J.A. y M.A. Parra (2003): Los términos de intercambio de los productos básicos en el siglo XX, *Revista de la CEPAL*, N° 79, LC/G.2200-P, Santiago de Chile, abril.
- Parrado, E. y A. Velasco (2002): Alternative Monetary Rules in the Open Economy: a Welfare-Based Approach, en N. Loayza y R. Soto (comps.), *Inflation Targeting: Design, Performance, Challenges*, Central Banking, Analysis and Economic Policies, vol. 5, Santiago de Chile, Banco Central de Chile.
- Persson, T. y G. Tabellini (1990): *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*, Suiza, Harwood Academic Publishers.
- Studart, R. (2002): Financial integration, instability and macroeconomic performance in the 1990s: some possible perverse links, Santiago de Chile, CEPAL, inédito.

# La sustitución de importaciones en las industrias de alta tecnología:

## Prebisch renace en Asia

*Alice H. Amsden*

**P**uede decirse que Prebisch renace en Asia en la medida en que los gobiernos de las principales economías de este continente siguen fomentando activamente la sustitución de importaciones de piezas y componentes para su utilización en la alta tecnología. Pero las medidas de promoción que se aplican con tal fin trascienden la protección arancelaria y, a juzgar por el nivel de desempeño, han resultado muy eficaces. En la actualidad, América Latina está rezagada con respecto a los países asiáticos de industrialización tardía porque perdió la oportunidad de participar directamente en la revolución de la tecnología de la información. Pero la región todavía puede inspirarse en las economías de Asia, en vez de en los principios del Consenso de Washington, para desarrollar un sector maduro de alta tecnología, más allá del campo de la electrónica, integrado por empresas de propiedad nacional.

Alice H. Amsden  
Cátedra Barton L. Weller de  
Economía Política,  
Massachusetts Institute of  
Technology (MIT)  
✉ [amsden@mit.edu](mailto:amsden@mit.edu)

## I

## Introducción

En la década de 1950 comenzó a asociarse la figura de Raúl Prebisch con las controvertidas políticas latinoamericanas de sustitución de importaciones y contrarias al crecimiento exportador.<sup>1</sup> Pese a la positiva evolución de la industria básica como consecuencia de la sustitución de importaciones, hacia mediados del decenio de 1980, e incluso antes, estas políticas fueron criticadas por su ineficiencia y por los problemas de balanza de pagos que planteaban. Con el auge mundial de la liberalización, las políticas e instituciones que la habían apoyado fueron desmanteladas. América Latina abrió sus mercados a las exportaciones de ultramar y a mayores inversiones de las empresas transnacionales.

Paradójicamente, mientras América Latina iba borrando su pasado, Asia reinventaba la sustitución de importaciones para las industrias de alta tecnología, y esta región crecía más que América Latina con un régimen liberal. Al principio se importaba una alta proporción del valor de la mayoría de los aparatos electrónicos (por ejemplo, computadoras portátiles y teléfonos celulares). La política gubernamental se orientaba hacia la sustitución de importaciones de las piezas y componentes utilizados en la fabricación de esos productos con el fin de crear empleos bien pagados en el mercado interno, y empresas de capital nacional capaces de competir en el mercado externo. Las políticas de sustitución de importaciones para fomentar la producción de alta tecnología en China, India, la República de Corea y la provincia china de Taiwán (en adelante se usará el término “Asia” para referirse a estas cuatro economías) generaban menos distorsiones que las utilizadas para promover la industria de tecnología media, en la medida en que no suponían una alta protección arancelaria. Sin embargo, los países asiáticos comenzaron a desempeñar un papel muy activo en el despegue del sector de alta tecnología, papel que

le habría resultado familiar a Prebisch. La participación gubernamental en Asia (es decir, en las cuatro economías mencionadas) llegaba a los más ínfimos detalles, tales como seleccionar una a una las compañías beneficiarias de subsidios (que se traducían, por ejemplo, en su instalación en un parque científico) y desprenderse de ciertas secciones de los laboratorios gubernamentales para crear nuevas empresas.

El fomento de la ciencia y la tecnología y del desarrollo regional en Asia se apartaba de los cánones del mercado libre incorporados en el Consenso de Washington, pero esas medidas intervencionistas eran consideradas legítimas por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los miembros de la OMC todavía pueden promover la ciencia y la tecnología en el nivel empresarial, como se hace en los Estados Unidos a través de su Departamento de Defensa (gran aliado de la industria de las computadoras) y su Instituto Nacional de Salud (adalid de la biotecnología). Asimismo, pueden fomentar el desarrollo regional (mediante subsidios para las compañías que se ubiquen en zonas de bajo desarrollo), como tienden a hacer los países de la Unión Europea ante desigualdades de ingreso entre norte y sur.

En las primeras secciones de este trabajo se intenta evaluar el alcance de la intervención estatal en la industria de alta tecnología a partir del caso de la provincia china de Taiwán.<sup>2</sup> El análisis puede interesar a los economistas que se preguntan cómo podrían reanimarse las exangües industrias de alta tecnología de Argentina, de Brasil (algo menos exangües), de Chile y de México.<sup>3</sup> En la última sección se examinan las razones del estancamiento de las industrias de esta índole en América Latina y se proponen medidas para implantar y desarrollar una estrategia similar a la asiática. Se pone el acento en la empresa nacional y no en la de propiedad extranjera.

---

< Este trabajo fue preparado originalmente para el seminario “La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI”, organizado por la CEPAL en Santiago de Chile para conmemorar el centenario del nacimiento de Raúl Prebisch.

<sup>1</sup> Esto último es injusto, ya que en 1968 Prebisch recomendaba con vehemencia al gobierno argentino que combinara la sustitución de las importaciones con la actividad exportadora (Mallon y Sourrouille, 1975).

---

<sup>2</sup> Estas secciones se basan en Amsden y Chu (2003).

<sup>3</sup> En adelante se utilizará el término “América Latina” para referirse a estos cuatro países.

## II

### La propiedad nacional y la industria de alta tecnología

El establecimiento de industrias de alta tecnología en países de industrialización reciente —incluso de industrias maduras que constituyen la mayor parte de las de alta tecnología en esos países— requiere capacidad empresarial, en cuanto implica la creación de los recursos humanos especializados de los cuales dependen esas industrias. Existe un alto riesgo de que estas personas abandonen la empresa que les dio capacitación. Por lo tanto, o bien el gobierno emprende inicialmente la tarea de formar especialistas, con el objetivo de difundir estas capacidades al sector privado, o bien la empresa privada debe ser lo suficientemente emprendedora como para crecer y diversificarse al grado de poder retener los recursos humanos en que ha invertido.

En los países de industrialización reciente, todavía en el año 2000 la industria de alta tecnología apuntaba a fabricar productos maduros. Así, por ejemplo, en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán la producción de computadoras portátiles y teléfonos celulares comenzó cuando los países de salarios altos llevaban varios años produciéndolos a gran escala. Los productos maduros suponen un margen de utilidad bruta que disminuye rápidamente conforme pasa el tiempo. Para obtener beneficios de ellos, la empresa debe iniciar la producción con rapidez, antes de que la rentabilidad caiga aún más, y hacerlo a gran escala para superar los exigüos márgenes. Este salto, junto con la adaptación de los productos para llegar lo antes posible al mercado, conlleva riesgos y exige iniciativa empresarial, puesto que obliga a invertir en una nueva serie de capacidades laborales, coordinar su formación, conseguir los fondos para su financiamiento, ponerlas en práctica y vigilar su evolución (Amsden y Chu, 2003).

Esas capacidades imprescindibles pueden fomentarse desde organizaciones estatales o privadas, pero las que tienen el mayor incentivo para liderar este proceso son las empresas de capital nacional. En comparación con las empresas extranjeras, las nacionales tienen costos de oportunidad más bajos, mejor conocimiento del terreno y más probabilidades de aprovechar activos inmovilizados en industrias locales relacionadas. Por lo tanto, las primeras que ingresen a

la industria de alta tecnología en los países de industrialización reciente serán, probablemente, entidades de capital nacional (estatales o privadas). Es posible que las empresas transnacionales hayan tenido en algún momento, en los países de industrialización reciente, un papel formativo en la creación de industrias con uso intensivo de mano de obra y para mercados de exportación, y es posible también que ingresen al campo de las industrias de alta tecnología y aceleren el impulso de crecimiento existente.<sup>4</sup> Sin embargo, cabe suponer que los pioneros de la industria de alta tecnología en esos países serán las empresas de propiedad nacional con experiencia directa o indirecta en los sectores de tecnología media u otro tipo de actividad económica, como la comercialización de productos extranjeros (Amsden e Hikino, 1994).

En el cuadro 1 se muestra la participación de la industria de alta tecnología en el valor agregado industrial de algunos países latinoamericanos y asiáticos en 1980 y en 1995, último año para el cual se dispone estadísticas comparables. Es notable cuanto más elevada es esa participación en China, India, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, que en Argentina, Chile y México. Sólo Brasil tiene una proporción de alta tecnología en su sector manufacturero comparable a la de los países asiáticos.

Estas diferencias pueden atribuirse al origen del capital de las empresas y a las iniciativas gubernamentales. Por otra parte, la proporción de empresas con capital nacional o extranjero y el grado de intervención del Estado tienen profundas raíces históricas relacionadas con la naturaleza de la experiencia manufacturera y la transferencia de tecnología en la preguerra (Amsden, 2001).<sup>5</sup> Pueden distinguirse dos

<sup>4</sup> En Amsden (2001) se analiza la secuencia histórica de la inversión extranjera directa.

<sup>5</sup> No se estudian los casos de Malasia, Indonesia y Tailandia, cuyos sectores manufactureros son relativamente nuevos en comparación con aquellos de los cuatro países asiáticos y los cuatro latinoamericanos que se consideran aquí. La participación del sector de alta tecnología en el valor agregado de la industria manufacturera en Malasia se debe al ensamblado de elementos electrónicos, que hace uso intensivo de mano de obra y no es propiamente una industria de alta tecnología en cuanto a las capacidades laborales requeridas. Este tema se aborda

CUADRO 1

**Porcentaje del valor agregado manufacturero que originan las industrias de alta tecnología, 1980 y 1995**  
(Porcentajes)

1995	Argentina	Brasil	Chile	China	India	Indonesia	República de Corea	Malasia	México
Otros productos químicos	3,5	10,1	8,0	1,9	7,9	3,6	4,7	2,2	7,2
Maquinaria no eléctrica	3,1	7,5	1,8	11,1	8,3	1,0	8,4	5,0	3,3
Maquinaria eléctrica	3,0	8,0	1,5	9,9	8,4	3,1	14,4	27,4	3,2
Equipo de transporte	7,4	10,4	2,0	6,3	8,5	8,9	10,7	4,7	10,1
Bienes científicos y profesionales	0,4	0,8	0,2	1,1	0,7	0,1	0,8	1,2	1,7
<b>Total</b>	<b>17,4</b>	<b>36,8</b>	<b>13,3</b>	<b>30,2</b>	<b>33,7</b>	<b>16,6</b>	<b>39,1</b>	<b>40,5</b>	<b>25,6</b>
	Provincia china de Taiwán	Tailandia	Turquía	<b>Resto, promedio</b>		Japón	Francia	Reino Unido	Estados Unidos
Otros productos químicos	2,7	2,5	4,7	<b>4,9</b>		5,8	6,1	7,0	6,8
Maquinaria no eléctrica	5,2	3,3	4,5	<b>5,2</b>		12,1	7,0	11,3	10,5
Maquinaria eléctrica	17,3	5,5	6,0	<b>9,0</b>		14,7	10,0	8,4	9,6
Equipo de transporte	7,4	5,2	6,7	<b>7,4</b>		10,6	10,9	10,4	11,6
Bienes científicos y profesionales	1,0	0,9	0,3	<b>0,8</b>		1,3	1,5	1,6	5,8
<b>Total</b>	<b>33,6</b>	<b>17,3</b>	<b>22,3</b>	<b>27,2</b>		<b>44,4</b>	<b>35,6</b>	<b>38,8</b>	<b>44,3</b>
<b>1980</b>	Argentina	Brasil	Chile	China	India	Indonesia	República de Corea	Malasia	México
Otros productos químicos	4,9	4,9	6,5	3,3	8,1	7,1	5,2	3,2	5,2
Maquinaria no eléctrica	5,5	10,0	1,9	15,1	8,6	1,6	3,4	3,2	4,8
Maquinaria eléctrica	3,7	6,3	1,8	3,6	8,1	5,3	8,1	12,3	4,4
Equipo de transporte	9,3	7,8	2,5	3,4	8,3	6,4	5,9	4,2	6,9
Bienes científicos y profesionales	0,4	0,6	0,1	9,2	0,7	0,1	1,1	0,7	0,7
<b>Total</b>	<b>23,8</b>	<b>29,8</b>	<b>12,9</b>	<b>34,6</b>	<b>33,9</b>	<b>20,4</b>	<b>23,8</b>	<b>23,6</b>	<b>22,1</b>
	Provincia china de Taiwán	Tailandia	Turquía	<b>Resto, promedio</b>		Japón	Francia	Reino Unido	Estados Unidos
Otros productos químicos	1,0	2,7	3,6	<b>4,7</b>		4,6	3,9	4,6	4,6
Maquinaria no eléctrica	1,9	1,9	4,7	<b>5,2</b>		11,6	10,1	13,0	13,3
Maquinaria eléctrica	7,0	3,8	4,3	<b>5,7</b>		11,5	8,9	9,3	9,7
Equipo de transporte	2,5	3,7	5,0	<b>5,5</b>		9,5	11,0	10,7	10,6
Bienes científicos y profesionales	0,9	0,3	0,1	<b>1,2</b>		1,7	1,4	1,3	3,6
<b>Total</b>	<b>13,4</b>	<b>12,4</b>	<b>17,6</b>	<b>22,3</b>		<b>38,7</b>	<b>35,2</b>	<b>38,9</b>	<b>41,9</b>

Fuente: Amsden (2001).

tipos principales de transferencia: por migración y por colonización. La importancia atribuida al capital nacional y a las iniciativas gubernamentales en el fomento de las industrias de alta tecnología tiende a ser mayor en países con experiencias de tipo colonial que en aquellos con experiencias de tipo migratorio en la época de preguerra.<sup>6</sup>

con más detalle en Amsden (2001). Sin embargo, tanto Tailandia como Malasia han comenzado a invertir cantidades considerables en actividades de investigación y desarrollo. La inversión en tecnología de Tailandia nunca fue insignificante. Hace más de 25 años Indonesia envió a un nutrido grupo de ingenieros al Departamento de Aeronáutica y Astronáutica del MIT, para construir con ellos su industria aeroespacial.

<sup>6</sup> Al estudiar varios países, la cuantificación de la propiedad extranjera

En las experiencias de tipo migratorio, la capacidad tecnológica y la organización empresarial se transfirieron a través de personas (y más tarde, empresas) que emigraron e iniciaron sus operaciones en entornos de industrialización reciente. Los estadounidenses y europeos emigrados a América Latina y los chinos en Asia (Malasia, Indonesia y Tailandia) han sido una

frente a la nacional en cualquier industria, o en el sector manufacturero en su conjunto, tropieza con diferentes definiciones de la empresa foránea respecto al porcentaje del capital que está en poder de extranjeros. Sin embargo, los datos disponibles para varios países sugieren que la inversión extranjera directa es mucho más importante en el sector manufacturero de América Latina que en el de Asia (véase Amsden, 2001).



fueron una fuente importante de conocimientos técnicos y comerciales modernos, y de formación de nuevas capacidades. Los límites entre la propiedad extranjera y la nacional se han ido desdibujando y la política gubernamental es, en el mejor de los casos, ambivalente en lo que toca a promover esta última por sobre la extranjera. Las políticas de identidad no dejan en claro qué es extranjero y qué es nacional.

En la experiencia industrial de tipo colonial anterior a la segunda guerra mundial, las técnicas empresariales y las capacidades que llegaban del extranjero eran transferidas por compañías cuya sede estaba en la metrópoli colonial. Por ejemplo, entre las empresas extranjeras de la India predominaban las británicas; en la República de Corea y la provincia china de Taiwán, las japonesas. Esta forma de transferencia de tecnología favoreció a las empresas de capital nacional, ya que el colonialismo acabó en descolonización, lo que tuvo muchos efectos positivos en los países que habían logrado adquirir experiencia industrial en la preguerra. El dominio político extranjero fue reemplazado por el gobierno político nacional y, en general, las empresas coloniales pasaron a manos nacionales. En Indonesia, unas 400 compañías de propiedad neerlandesa quedaron en el país (prácticamente destruidas) cuando terminó el dominio colonial (Lindblad, 1996). En la India, las empresas británicas se vendieron a compradores indios o no pudieron resistir la competencia con ellos (Tomlinson, 1981). En la República de Corea y la provincia china de Taiwán, las empresas manufactureras y los bancos japoneses quedaron en manos de gobiernos nacionales (Amsden, 1989; Fields, 1995). En China, las empresas extranjeras fueron expropiadas después de la revolución comunista. La descolonización allanó así el terreno para el crecimiento de las empresas de propiedad nacional, mientras que inversores externos tendieron a desplazar a las empresas de capital nacional en sectores con economías de escala.<sup>7</sup> Por su parte, las empresas de propiedad nacional, sobre todo las que provenían de industrias de tecnología media, a menudo fueron las que estuvieron detrás del auge de industrias y servicios de alta tecnología (de computadoras, telecomunicaciones, finanzas y trenes de alta velocidad), como ocurrió en la República de Corea y en la provincia china de Taiwán.<sup>8</sup>

La descolonización también fomentó una cultura de nacionalismo que dio pie a demandas de reforma

agraria y a políticas públicas encaminadas a fomentar las empresas de propiedad nacional y las industrias de alta tecnología. El nacionalismo económico asumió muchas formas, pero todas ellas apuntaban a crear una alternativa a la empresa transnacional y a generar los medios para ascender por la vía de las ventajas comparativas, superando la etapa de las industrias con uso intensivo de mano de obra o materias primas. Para conseguirlo era preciso, ante todo, establecer laboratorios de investigación y desarrollo de propiedad gubernamental, como los que crearon China e India con fines de defensa y que luego se convirtieron en semilleros para las industrias privadas de alta tecnología. En segundo lugar, se necesitaban inversiones en la educación superior, que eran más bien elevadas en Asia.

Por último, el nacionalismo tendió a fomentar un espíritu de igualdad, que a todas luces faltaba bajo el régimen colonial. Los cuatro países asiáticos analizados implantaron la reforma agraria con mayor o menor intensidad (la reforma más radical fue la de China, la menos radical la de India). Gracias a la reforma agraria se abolieron los latifundios que obtenían rentas ricardianas (es decir, superiores a las utilidades normales) en la época anterior a la segunda guerra mundial. Al desaparecer esas posibilidades de lucro, los costos de oportunidad de invertir en la manufactura bajaron, con lo cual la inversión en el sector industrial se convirtió en una opción financiera más atractiva que la que ofrecían las tenencias consolidadas de tierras y derechos mineros, típicas del sector agrícola en su acepción más amplia. La reducción de los costos de oportunidad fuera del sector manufacturero también hizo menos onerosos para el gobierno los subsidios a la industria destinados a atraer capitales y recursos humanos desde la agricultura hacia la actividad manufacturera y crear nuevas industrias basadas en la sustitución de importaciones (Amsden, 2001).

Por lo tanto, como se dijo en la sección anterior, la actividad industrial de alta tecnología, medida en el cuadro 1 como la participación de la industria de alta tecnología en el valor agregado industrial total, es más elevada en Asia que en América Latina. La excepción es Brasil, donde el Estado emprendió un proyecto de carácter muy nacionalista para desarrollar la capacidad local de fabricar minicomputadoras. El proyecto en su conjunto fracasó, en parte por deficiencias de la educación superior y en parte porque las empresas de capital nacional tenían mucha más experiencia en el ámbito de las finanzas que en el de la manufactura (Evans, 1995; Sridharan, 1996).

Así pues, la diferente evolución de las industrias

<sup>7</sup> El caso de la industria argentina del automóvil se describe en Cochran y Reina (1962).

<sup>8</sup> Sobre este último caso, véase Amsden y Chu (2003).

de alta tecnología asiáticas y latinoamericanas puede atribuirse a factores históricos: concretamente, a la forma (por migración o por colonización) en que adquirieron experiencia manufacturera con anterioridad a la segunda guerra mundial.

Veamos ahora cómo y por qué se debe fomentar la industria de alta tecnología en economías dominadas

por emigrantes. Sin embargo, se examinará primero el caso de la provincia china de Taiwán, donde tanto la inmigración (procedente en este caso de la región de Shanghai, China) como el proceso de descolonización fueron cruciales para superar la etapa de desarrollo tardío, basado en industrias de tecnología media.

### III

## El liderazgo gubernamental en las industrias de alta tecnología de la provincia china de Taiwán

El papel del gobierno taiwanés en la evolución de la industria de alta tecnología fue de suma importancia, ya que tenía por objeto crear nuevos segmentos de mercado en que pudieran competir las empresas nacionales. Su estrategia contemplaba la sustitución de importaciones y la generación de proveedores de componentes en torno a una empresa guía (es decir, la primera empresa, entre las recién llegadas, en ingresar a una industria madura de alta tecnología). Mientras que el gobierno había creado nuevas industrias en la antigua economía aprovechando las empresas estatales y los instrumentos de la política de sustitución de importaciones —como la protección arancelaria, las exigencias de contenido nacional y los bancos de desarrollo—, en la nueva economía se sirvió de los subproductos de los institutos de investigación fiscales y los parques científicos, y de herramientas de la política de sustitución de importaciones (como subsidios para las actividades públicas y privadas de investigación científica y tecnológica, exenciones tributarias y condiciones financieras favorables para los que se establecieron en los parques científicos).

Hacia el año 2000 había más de 15.000 profesionales en la provincia china de Taiwán que habían trabajado alguna vez con el Instituto de Investigación de Tecnología Industrial (ITRI).<sup>9</sup> De ellos, más de 12.000 se habían incorporado a alguna industria de ese tipo. De estos últimos, unos 5.000 habían

trabajado en el parque científico industrial de Hsinchu.<sup>10</sup> El ITRI fue también el origen de los dos pilares de la industria de semiconductores de Taiwán: United Microelectronics Corporation (UMC) y Taiwan Semiconductor Manufacturing Company (TSMC).

El gobierno tenía el propósito de despejar los estrangulamientos tecnológicos para que las industrias nacionales que ingresaban tarde a un sector pudieran competir a nivel internacional en las nuevas subindustrias de alta tecnología y traspasar sus conocimientos técnicos a los proveedores locales de piezas y componentes. En la década de 1970, el acelerado crecimiento de las exportaciones con alto contenido de mano de obra había agotado las reservas laborales locales “ilimitadas”. Se estaban ejecutando grandes proyectos para la industria pesada. Por lo tanto, era a todas luces evidente que había que crear nuevas oportunidades de crecimiento basadas en la industria de alta tecnología y que el gobierno debía tener un papel de primer orden en su creación. ‘Para muchos dirigentes taiwaneses, el mecanismo clásico de asignación de recursos mediante los precios resultaba demasiado lento para promover el desarrollo industrial. Abogaban por la aplicación de medidas más directas de política industrial para acelerar el desarrollo de la industria de alta tecnología’.<sup>11</sup>

El gobierno estimulaba la industria de alta tecnología en varios frentes: por medio de la política

<sup>9</sup> Industrial Technology Research Institute, principal centro de investigación del gobierno dedicado a la industria de alta tecnología.

<sup>10</sup> Los informes ITRI (2000a y 2000b) e ITIS (1989) se encuentran en [http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec\\_pg3.jsp](http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec_pg3.jsp)

<sup>11</sup> San (1995, p. 35). En este trabajo, las citas que aparecen entre comillas simples han sido traducidas del inglés.

fiscal, la creación de parques científicos y las inversiones dinámicas de las instituciones gubernamentales de investigación y desarrollo, algunas de las cuales cumplían múltiples objetivos. El ITRI, por ejemplo, emprendió proyectos clave de tecnología para dar un empuje inicial a industrias esenciales, como la de semiconductores y la de computadoras personales; fue así como los derivados de estas industrias se convirtieron en las principales empresas fabricantes de circuitos integrados. Además, participó activamente en proyectos para explorar los campos principales en que se creía que el sector privado tendría posibilidades lucrativas de inversión futura. Luego de la puesta en marcha de una industria, el ITRI iniciaba proyectos más pequeños para sustituir los componentes clave. El objetivo del gobierno era crear oportunidades de crecimiento y valor agregado locales, además de mejorar el nivel de la tecnología local. Todos los tipos de promoción convergían en las industrias calificadas de "estratégicas" en función de la densidad de uso de tecnología, el valor agregado, el mercado potencial, los encadenamientos industriales, el consumo de energía y el componente de contaminación.

En 1992, el gobierno aprobó la ley de desarrollo de componentes y productos críticos, en la que se seleccionan 66 insumos para la sustitución de importaciones a fin de reducir el persistente déficit comercial con Japón.<sup>12</sup> Aunque los usuarios taiwaneses preferían los productos importados cuando se trataba de componentes de alta tecnología, la escasez de esos componentes hacía prever precios altos y grandes beneficios para las empresas que pudieran fabricarlos en vez de importarlos. Los usuarios de estos insumos tenían el incentivo adicional de fabricarlos internamente a fin de estabilizar sus suministros. Por su parte, el gobierno se comprometió a sustituir los componentes de alta tecnología para evitar que las labores de manufactura se trasladaran al exterior.

El papel protagónico del gobierno en el fortalecimiento de las actividades de ciencia y tecnología se ilustra a continuación mediante los ejemplos de los discos compactos, las pantallas de cristal líquido y los circuitos integrados.

## IV

### Sustitución de importaciones con promoción de alta tecnología

#### 1. CD-ROM

El CD-ROM (dispositivo de almacenamiento óptico de datos)<sup>13</sup>, fue elegido por el gobierno taiwanés como objetivo industrial en 1992, luego de amplias discusiones entre funcionarios de gobierno, académicos y destacados empresarios. También se identificaron varias tecnologías

clave que serían promovidas, como la cabeza de lectura óptica de discos. El Departamento de tecnología industrial del Ministerio de Economía se encargó del denominado "lado de la oferta": instó a las instituciones de investigación, principalmente al ITRI, a presentar propuestas de investigación y desarrollo a fin de diseñar los artículos seleccionados. Los recursos provinieron del Fondo de ciencia y tecnología en cuatro años consecutivos, de 1993 a 1996. A fines de este período el presupuesto total rondaba los 10 millones de dólares.

La Junta de desarrollo industrial del Ministerio gestionó el lado de la demanda: invitó a empresas privadas (sobre la base de criterios específicos) a

<sup>12</sup> El déficit comercial anual de la provincia china de Taiwán con Japón aumentó hasta los 10.000 millones de dólares en 1991, en comparación con los 2.000 a 3.000 millones registrados en el quinquenio 1980-1984. Japón era el único socio comercial con el cual Taiwán mantenía permanentemente un gran déficit comercial. Sin embargo, la participación de las importaciones taiwanesas desde Japón en el total se mantuvo relativamente estable, en torno al 30%. Por lo tanto, la dependencia de las importaciones de Japón era más bien un indicador de dependencia tecnológica y no de desequilibrio comercial. En este sentido, podría afirmarse que la ley de desarrollo de productos y componentes críticos tuvo menos que ver con la estructura del comercio que con un mejoramiento industrial.

<sup>13</sup> La información sobre los lectores de CD-ROM se deriva de las fuentes siguientes: Industrial Development Bureau (varios años) ITRI (1997), ERSO (1994), Hsiao (1994), y Market Intelligence Center (varios años).

participar en el proceso de desarrollo. Los programas eran dos: uno sobre la reglamentación para el desarrollo de nuevos productos industriales por la empresa privada y otro acerca de la reglamentación sobre la asistencia gubernamental para el desarrollo de productos principales. Ambos programas otorgaban asistencia para investigación y desarrollo a las empresas privadas que se dedicaran a idear nuevos productos. Los préstamos debían reembolsarse cuando se concretaran las ventas.

El proyecto de CD-ROM involucró a 25 empresas en un proceso integrado de desarrollo y transferencias de tecnología.<sup>14</sup> Se derivaron cuatro patentes para los equipos de CD-ROM y 24 para las cabezas lectoras. El despegue fue sorprendentemente rápido. Como se ve en el cuadro 2, la participación de la provincia china

CUADRO 2

**Fabricación de CD-ROM, 1991-1999<sup>a</sup>**

Año	Producción, miles de unidades		B/A (%)	Cooperación del ITRI (N° de empresas)
	A. Mundial	B. De Taiwán		
1991	936			1
1992	1 050			7
1993	6 740			25
1994	17 966	218	1	25
1995	38 572	3 600	9	25
1996	51 000	9 170	18	25
1997	61 000	16 000	26	
1998	89 300	30 780	35	
1999	96 860	48 690	50	

Fuente: ITRI (1997) y Market Intelligence Center (varios años).

<sup>a</sup> CD-ROM: disco compacto con memoria sólo de lectura.

CUADRO 3

**Avance tecnológico en la industria del CD-ROM, 1994-1999<sup>a</sup>**  
(Porcentajes de la producción total)

Año	Velocidad													Total	
	2	4	6	8	10-12	16	20	24	32	36	40	44-48	>50		
1994	100														100
1995	40	47	13												100
1996			13	67	20										100
1997 <sup>b</sup>						23	22	55							100
1998 <sup>c</sup>								2	11	27	60				100
1999 <sup>c</sup>										6	31	47	16		100

Fuente: Market Intelligence Center (varios años).

<sup>a</sup> CD-ROM: disco compacto con memoria sólo de lectura.

<sup>b</sup> Segundo semestre.

<sup>c</sup> Cuarto trimestre.

de Taiwán en la producción mundial de CD-ROM pasó de 1% en 1994 (218.000 unidades) a 50% cinco años después (48.690.000 unidades).

Aunque las empresas que adquirieron esta tecnología del ITRI pudieron comenzar de inmediato las operaciones de ensamblado, y aunque a la sazón el producto estaba en su etapa de madurez, el proceso de innovación tecnológica siguió siendo muy rápido. Como se indica en el cuadro 3, los fabricantes tenían que renovar sus conocimientos técnicos constantemente a fin de producir CD-ROM de mayor velocidad. Además, tenían que importar componentes clave de Japón.

<sup>14</sup> Entre las empresas participantes entrevistadas figuraban BTC, Inventec, Acer, U-Max y Lite-On. Las empresas BTC y Lite-On también participaron en el proyecto para desarrollar la cabeza lectora de CD-ROM.

Paulatinamente, comenzó la producción local de discos y soportes multidisco, pero los dos insumos más importantes, es decir la cabeza lectora óptica y el circuito integrado específico (ASIC, según sus siglas en inglés), todavía se importaban después de 1996, aunque el ITRI estaba en vías de desarrollarlos.

Las empresas taiwanesas adelantaron a las japonesas como grandes productoras de CD-ROM, pero las compañías japonesas estaban adoptando modelos nuevos y mejorados, como el DVD-ROM y el CD-RW. En general, las firmas taiwanesas eran reacias a entrar en la producción de DVD-ROM, porque consideraban que las regalías exigidas por las empresas japonesas eran prohibitivas. Sin embargo, el ITRI transfirió la tecnología del DVD-ROM a 13 firmas en 1997. Hacia el año 2000 el precio del DVD-ROM era dos veces superior al del CD-ROM,

y se esperaba que el reemplazo de uno por otro fuera un proceso lento.

## 2. Pantallas de cristal líquido

Las pantallas de cristal líquido (LCD)<sup>15</sup> aparecieron a fines del decenio de 1970 y durante el de 1980, inventadas por firmas japonesas, al comienzo en sus formas más simples - es decir, nemático torsionado (TN) y nemático supertorsionado (STN) - y luego en su forma compleja de transistor de película delgada (TFT).<sup>16</sup> Ambos productos representaban un gran reto de fabricación por sus grandes exigencias tanto financieras como de manufactura. La rentabilidad dependía de una baja tasa de piezas defectuosas y un alto rendimiento.

Hacia mediados de la década de 1990, algunos *chaebol* coreanos (como Samsung, Hyundai y LG), en colaboración con los ministerios encargados de promover la innovación tecnológica, habían logrado penetrar en la industria y presentar cierto desafío a la hegemonía japonesa. Algunas empresas taiwanesas ya estaban produciendo pantallas TN y STN a comienzos de esa década, pero dudaban en ingresar al mercado de las pantallas TFT, de mucho mayor densidad de capital.

Dos circunstancias pudieron impulsarlas a actuar. Antes de la crisis financiera asiática de 1997, Samsung, Hyundai y LG habían programado una gran expansión para ponerse al nivel de los fabricantes japoneses, pero la crisis los obligó a postergar sus planes. Por su parte, los conglomerados japoneses, que sufrían las consecuencias de una crisis prolongada y de un exceso de capacidad instalada, no pudieron o no quisieron seguir efectuando las grandes inversiones que se requerían para mantener la competitividad en el mercado de pantallas TFT. Así, sólo unos pocos decidieron cooperar con las empresas taiwanesas, concediéndoles licencias tecnológicas y encargándoles equipos de fabricación original (OEM, según sus siglas en inglés).<sup>17</sup> Súbitamente, las principales empresas taiwanesas anunciaron sus planes para obtener tecnología de sus

asociados japoneses y realizar grandes inversiones para fabricar pantallas TFT.

La entrada de las firmas taiwanesas cambió la distribución mundial de la capacidad de producción de pantallas TFT. La participación taiwanesa en la capacidad mundial subió de cero en 1998 a 2% en 1999, a 15% en 2000, y a 26% en el primer trimestre de 2001. Con estos enormes incrementos, el precio internacional de tales pantallas se desplomó. El precio de una pantalla TFT de 14,1 pulgadas para computadora portátil bajó de 1.100 dólares en el tercer trimestre de 1997 a poco más de 600 dólares en el cuarto trimestre del 2000. Con grandes inversiones y precios a la baja, las fusiones y las adquisiciones aparecieron en las agendas de las empresas.

El ITRI había iniciado un proyecto de desarrollo e investigación sobre pantallas TFT en 1988. Sin embargo, ninguna firma taiwanesa confió en la tecnología del ITRI cuando llegó el momento de invertir. En este aspecto, los esfuerzos del ITRI fueron un fracaso. Sin embargo, la alta capacidad de competencia de los grupos taiwaneses de alta tecnología que entraron en la producción de TFT dependía de la evolución tecnológica futura y se esperaba que el ITRI desempeñaría un papel protagónico en esa etapa ulterior. Este Instituto estableció el primer laboratorio de pantallas TFT con polisilicona de baja temperatura en 2000 y ha desarrollado algunos componentes clave para la fabricación de modelos de pantalla más avanzados.

## 3. Diseño de circuitos integrados

La base de la industria de semiconductores reticulados fue la creación de dos fábricas de categoría internacional por el gobierno de la provincia china de Taiwán: United Microelectronics Corporation (UMC) en 1980, que aún es de propiedad estatal, y Taiwán Semiconductor Manufacturing Company (TSMC) en 1987, de mayor tamaño. Ambas fueron subproductos de las fábricas experimentales de circuitos integrados creadas por la Organización de Investigación y Servicios para la Electrónica (ERSO), también propiedad del gobierno, aunque surgieron en épocas distintas y son fruto de proyectos diferentes.<sup>18</sup> La TSMC era también una "fundición" cuya única especialidad era la producción de laminados ultrafinos. No se interesó por la inversión en las operaciones auxiliares, a diferencia de los fabricantes de dispositivos integrados, que se

<sup>15</sup> La información sobre la fabricación de pantallas de cristal líquido proviene de Wong y Matthews (1998), Linden y otros (1998), e ITRI (1999 y 2000b).

<sup>16</sup> La pantalla de cristal líquido es el ejemplo más conocido del tipo de pantalla plana microelectrónica que se emplea en las calculadoras, las computadoras portátiles y otros aparatos.

<sup>17</sup> Una empresa conjunta de IBM y Toshiba fundada en 1989 dejó de fabricar pantallas de cristal líquido para computadoras en mayo de 2001. Toshiba aprovechará sus instalaciones en Japón para fabricar LCD para teléfonos celulares; IBM la empleará para productos de muy alta resolución, como los aparatos médicos (*Nikkei Weekly*, 2001).

<sup>18</sup> La ERSO forma parte del ITRI.



organizaban verticalmente y dominaban la industria mundial de semiconductores.<sup>19</sup> La estrategia de especialización fue resultado de una decisión deliberada del gobierno, en la que tuvieron influencia las opiniones de un alto funcionario, K.T. Li, y de Morris Chang, que llegó a la provincia china de Taiwán en 1985 por invitación del gobierno para hacerse cargo del ITRI y luego de la TSMC.<sup>20</sup> Chang había sido vicepresidente de Texas Instruments y era el chino-americano más prestigioso en la industria estadounidense de alta tecnología.

Se establecieron en la provincia china de Taiwán tres compañías dedicadas al diseño de circuitos integrados (Quasel, Mosel y Vitelic), por iniciativa de “retornados” de los Estados Unidos (taiwaneses residentes en el extranjero que regresaron para vivir y trabajar en Taiwán) y con apoyo gubernamental. En 1985, las tres tenían dificultades financieras y nuevamente pidieron ayuda al gobierno.<sup>21</sup> Querían que se instalara una fundición local especializada que pudiera proporcionarles un servicio más expedito y eficiente que el que les ofrecían los fabricantes extranjeros de dispositivos integrados que operaban en gran escala y que otorgaban baja prioridad a sus pedidos. Además, la propiedad intelectual de un diseño se protegía mejor con una fundición que con un fabricante de esos dispositivos.

La industria taiwanesa de diseño de circuitos integrados pasó de ocho casas en 1985 a 50 en 1988. Las ventas crecieron un 175% en 1988 y un 143% en 1989. Esto se debió en parte a la expansión del mercado interno y en parte al establecimiento de la TSMC.<sup>22</sup> En 1999, el 91% del trabajo de fabricación requerido por las casas de diseño de circuitos integrados se realizaba en el país. Las siete casas principales representaban, según una estimación, entre el 60% y el 70% de los ingresos totales por diseño de circuitos. En el mismo

año, el 62% de la producción de semiconductores se vendió en el mercado local.<sup>23</sup>

Las compañías taiwanesas que se dedican al diseño de circuitos se beneficiaron de industrias locales de apoyo, más allá de las fundiciones. La industria de recubrimiento de circuitos integrados, al igual que la fundición, fue establecida por el gobierno. La ERSO les traspasó tecnología de dos compañías estadounidenses (UMR en 1977 y Electromask en 1980) y comenzó a suministrar servicios comerciales de recubrimiento a los productores locales. Se separó entonces la división responsable, para convertirse en la Taiwan Mask Corporation en 1989.<sup>24</sup> Se calcula que el hecho de contar con un servicio local de recubrimiento les ahorra a las empresas locales veinte o más días en el ciclo completo de producción del circuito integrado (Lin, 1987).

Algunas empresas electrónicas estadounidenses se instalaron en la década de 1960 en la zona industrial de exportación ubicada en el sur, para desarrollar procesos de encapsulado, verificación y ensamblado (entre ellas, General Instrument, Motorola, Microchip y Texas Instruments). Paulatinamente, estas industrias fueron tomando carácter local: Motorola y Microchip, por ejemplo, vendieron su capacidad de encapsulado a empresas locales en 1999. En ese año, la capacidad de encapsulado de la provincia china de Taiwán se situaba en el primer lugar del mundo: el 99% de la demanda de encapsulado interna era atendido por empresas locales, y la mitad de los pedidos a los encapsuladores locales provenían de empresas también locales (ITRI, 2000a).

El personal ocupado por la industria de diseño de circuitos integrados, así como por la industria de estos circuitos en su conjunto, provenía en buena parte de la ERSO y de otras instituciones o programas gubernamentales y, en menor medida, del extranjero. La mayoría de las primeras casas de diseño de circuitos integrados, como Syntek (1982), Holtek (1983) y PTD (1986) eran filiales de la ERSO o habían sido establecidas por antiguos funcionarios de esta institución. A su vez, estas empresas tuvieron derivados propios (inesperados), como Chip Design Technology (1985) y Tontek (1986), que nacieron de Syntex. Cuando las empresas extranjeras de diseño, como Motorola y Philips, establecieron plantas de diseño de circuitos integrados en Taiwán a fines del decenio de 1980, contrataron personal de la

<sup>19</sup> Las etapas que componen la producción de un circuito integrado son las siguientes: diseño, fabricación, recubrimiento (sellado), encapsulado y verificación.

<sup>20</sup> A la postre, la UMC adoptó la estrategia de la TSMC y redujo su integración vertical para asumir la estructura de una fundición.

<sup>21</sup> La ERSO inició en 1983, junto con el Consejo Nacional de Ciencias, un programa de fabricación de chips dividido en varios proyectos a fin de contribuir a ampliar la capacidad de diseño de circuitos integrados de las universidades taiwanesas (Chen y Sewell, 1996). Mosel y Vitelic se fusionaron en diciembre de 1991 y ahora fabrican y comercializan en todo el mundo chips de memoria dinámica con acceso aleatorio (DRAM) y otros productos. Sus ingresos llegaron a los 880 millones de dólares en 2000. Quasel ya no existe.

<sup>22</sup> Véase Market Intelligence Center (1989, p. 390), Lin (1987), y Chang y Tsai (2000).

<sup>23</sup> Véase Ministerio de Finanzas, <http://www.gio.gov.tw/taiwan-website/5-gp/eu/tables.htm>.

<sup>24</sup> Véase ERSO, 1994.



ERSO o bien pidieron a ésta que se encargara de sus programas de capacitación (Lin, 1987). Los retornados sólo tuvieron cierta importancia a fines de la década de 1990. De las diez mejores casas taiwanesas de diseño

de circuitos integrados, probablemente dos estaban a cargo de retornados en 1989, pero ya en 1995 ese número había aumentado a cinco (Hsu, 1997).

## V

### Inicio de actividades: metas empresariales

La provincia china de Taiwán fue una de las primeras economías de industrialización reciente en la que prosperaron las inversiones de capital de riesgo, que tuvieron un papel decisivo en el apoyo a la industria taiwanesa de alta tecnología.<sup>25</sup> El gobierno actuó como catalizador, ya que comenzó a fomentar los fondos de capital privado de riesgo para financiar empresas noveles en 1983, e incluso creó su propio fondo de capital de riesgo en la misma época.<sup>26</sup>

Sin embargo, no puede atribuirse al capital de riesgo el gran número de empresas noveles locales (aunque ese número esté descendiendo aceleradamente). Según los datos sobre el capital de riesgo para el período 1995-2000, las nuevas empresas recibían sólo una pequeña parte de los fondos. De las cinco etapas habituales del ciclo vital de una empresa (generación, inicio, expansión, madurez y reestructuración), el inicio de actividades mereció sólo 13,3% del total del

financiamiento con capital de riesgo en 1995.<sup>27</sup> Suponiendo que las estadísticas disponibles son correctas, la parte principal del financiamiento se dedicó a los períodos de expansión y madurez, lo cual incluye la transformación de compañías privadas en compañías públicas mediante ofertas públicas iniciales.<sup>28</sup> Hacia el año 2000 la participación del total del capital de riesgo destinado a las empresas noveles había aumentado a 32,8%, proporción todavía inferior a la dedicada a las etapas de expansión y madurez.

En la mayoría de los casos en que un agente externo incubaba una empresa que iniciaba sus actividades, ese agente era el gobierno y no un socio capitalista privado. A veces el gobierno impulsaba directamente ese inicio, como ocurrió con la creación de las dos fundiciones de semiconductores de propiedad estatal y de nivel internacional, UMC y TSMC. Sin embargo, era habitual que el gobierno promoviera el inicio de actividades de forma indirecta mediante el financiamiento, las instalaciones y el acceso a tecnologías indispensables para su crecimiento.

La creación de parques científicos fue un método muy importante para fomentar el nacimiento de industrias; el primero se emplazó en el sur de Taipei, en Hsinchu, y el segundo al sur de la isla de Taiwán, en Tainan. El gobierno seleccionaba una a una las

<sup>25</sup> "El 70% del capital de riesgo se ha dirigido a los sectores de computación y de electrónica. El resto se ha invertido en comunicaciones, productos industriales y artículos médicos y de biotecnología. La concentración del capital de riesgo taiwanés en las industrias tecnológicas más que en las tradicionales, que es similar a lo sucedido en Singapur y la República de Corea, puede atribuirse a los incentivos tributarios que canalizan ese tipo de capital hacia las inversiones en empresas tecnológicas (Wang, 1995, p.86).

<sup>26</sup> El Ministerio de Finanzas promulgó en 1983 un Reglamento sobre las empresas de inversiones de capital de riesgo, que establece las orientaciones para la organización de empresas de capital de riesgo, las exigencias mínimas de capital, y normas para la administración y supervisión de fondos. La primera compañía de capital de riesgo fue la Multiventre Capital Corporation (1984), proyecto conjunto de Acer y Continental Construction. Luego se estableció una empresa mixta entre una compañía estadounidense de capital de riesgo (Hambrest & Quest) y varias dependencias del gobierno, en la que un 49% del capital mínimo exigido a las empresas provenía del fondo gubernamental de desarrollo (el Yuan Ejecutivo), y un cuasi banco de desarrollo (el Chiao-Tung). Véase Tzeng (1991) y Taiwan Venture Capital Association (<http://www.tvca.org.tw/indexe.htm>).

<sup>27</sup> El financiamiento del inicio de actividades puede haber sido más importante en la década de 1980 que en la de 1990. Se calcula que de unas 80 empresas que operaban en el Parque científico-industrial de Hsinchu en 1987, un total de 43 estaban financiadas con capital de riesgo (Liu y otros, 1989).

<sup>28</sup> "Los logros de las inversiones de capital de riesgo en la labor de mostrar a las empresas tecnológicas cómo abrir su oferta de acciones al público son considerables" (Wang, 1995, p.90). Las ofertas públicas fueron la principal estrategia de retirada de los inversionistas de capital de riesgo.

empresas que podían acceder a estos parques. Los residentes de los parques recibían un conjunto completo de generosos y amplios subsidios que incluían exenciones de impuestos y derechos de importación, donaciones y créditos subvencionados, naves industriales o emplazamientos de alta calidad con precios de alquiler inferiores a los del mercado, ayudas para el día a día de los investigadores de alto rango (entre las que se incluía la enseñanza bilingüe para los hijos de expatriados) y acceso a los servicios gubernamentales y universitarios de investigación. ‘El motor del crecimiento económico taiwanés en la década de 1980 fue la industria de la informática, y el maquinista fue

el parque científico-industrial’ (Liu y otros, 1989, p.35).<sup>29</sup> Del gasto total del gobierno en actividades de investigación y desarrollo, se destinaba al Parque científico-industrial de Hsinchu una proporción considerable y creciente (llegó hasta el 18% en 1998), aunque este generaba menos del 1% de la producción total, medido por las ventas como proporción del producto nacional bruto. Por último, mientras el número de licenciados en ciencias de las universidades crecía de 6.000 en 1990 a 16.000 en 1998, la proporción de estos titulados que encontraban empleo en las empresas del parque Hsinchu pasaba del 2% a más del 6% en el mismo período.

## VI

### Estándares de desempeño

Como se ha visto, pese a la adhesión declarada del gobierno taiwanés a los principios de la liberalización, y pese a haber abierto sus mercados a una mayor competencia extranjera, en la práctica su política industrial siguió teniendo un papel importante en el sector de alta tecnología del país. El éxito general de la política industrial (evaluada por su participación en el mercado mundial de tecnología de la información) se reflejaba en la madurez tecnológica que iba adquiriendo la economía taiwanesa y en sus estándares de desempeño.

Los productos de alta tecnología en los que el gobierno centró su estrategia de sustitución de importaciones ya eran productos maduros según los cánones mundiales, es decir, sus ventas habían alcanzado un alto volumen antes de que comenzara su producción en la provincia china de Taiwán. Siendo así, el riesgo del gobierno era limitado: las empresas nacionales tenían que hacer frente a la incertidumbre económica pero no se adentraban en un territorio tecnológico desconocido. Sin embargo, el margen potencial de error a que se exponía el gobierno era bastante grande, porque la inseguridad tecnológica no era necesariamente insignificante, a pesar de la madurez de los productos. Por ejemplo, el gobierno acertó, entre varias posibilidades, en el caso de la tecnología de la informática. Su decisión de ‘apostar por los semiconductores complementarios de óxido metálico (CMOS) fue decisiva para que Taiwán pudiera sincronizar el desarrollo de la tecnología de los

semiconductores con su tecnología de la informática basada en las computadoras personales a fin de lograr el más alto efecto sinérgico’ (Chang y Tsai, 2000, p.187).<sup>30</sup> La selección del gobierno se basaba en estudios detallados y concertados sobre los avances y las tendencias tecnológicas a cargo de comités formados por funcionarios de gobierno, empresarios y expertos universitarios. Además, la distribución de los subsidios resultó positiva en general, porque, como en el pasado, el gobierno la supeditó a estándares concretos de rendimiento, cuantificables y comprobables.<sup>31</sup> Lo diferente al alcanzar la etapa de alta tecnología era que estos estándares tendían a incrementar las inversiones en activos basados en los conocimientos.

Los estándares de desempeño fueron útiles para las industrias taiwanesas de alta tecnología en dos aspectos: como criterios que tenían que cumplir las empresas para optar a los subsidios gubernamentales y como condición para seguir recibiendo incentivos. El gobierno debía ser selectivo, ya que la demanda de subsidios por parte de las empresas y los institutos de investigación superaba la oferta. La condicionalidad resultaba eficaz porque el sector manufacturero taiwanés —según testimonio de las empresas entrevistadas—

<sup>29</sup> Véanse también Chang (1992); Yang (1998); y Hsinchu Science-Based Industrial Park (2000), publicación No. 2309.

<sup>30</sup> En cuanto a esta decisión, véase Chang y otros (1994).

<sup>31</sup> En Amsden (2001) puede verse un análisis general de las normas de eficiencia para el éxito de la intervención estatal en el proceso de industrialización.

había acumulado experiencia y competencia suficientes como para fabricar redituablemente productos de alta tecnología. A medida que los proyectos se volvían rentables, generaban el ingreso necesario para que los beneficiarios pudieran reembolsar sus préstamos y cumplir las exigencias de investigación y desarrollo impuestas por el gobierno, que eran la condición principal del programa. Los proyectos que tenían éxito reforzaban a su vez las campañas de promoción gubernamentales.

Las condiciones de admisión al Parque científico-tecnológico de Hsinchu (hacia 1980) eran las siguientes:

- i) la empresa debía ser capaz de diseñar productos para su fabricación según un plan estratégico empresarial;
- ii) debía fabricar productos cuyo proceso de investigación y desarrollo todavía estuviera en evolución;
- iii) tenía que haber fabricado productos con potencial de desarrollo e innovación;
- iv) debía tener experiencia en innovación y en investigación y desarrollo de alto nivel en un departamento de investigación que cumpliera ciertas exigencias mínimas de tamaño;
- v) debía haber aplicado procesos de fabricación que requirieran capacitación en técnicas avanzadas, o bien inversiones considerables en actividades de investigación y desarrollo;
- vi) después de tres años de comercializar un producto o un servicio, al menos el 50% del personal debería estar compuesto por técnicos de origen local, y
- vii) sus operaciones debían contribuir significativamente a la reconstrucción económica de la provincia china de Taiwán y a la defensa (Liu y otros, 1989).

Los ganadores de los concursos eran elegidos por un comité tripartito de expertos provenientes de la industria privada, el gobierno y el ámbito académico, como ocurría con otros programas gubernamentales.

Para acceder a los fondos fiscales destinados a productos o industrias de carácter estratégico (como el CD-ROM o las pantallas de TFT) había que cumplir las normas siguientes:

- i) las empresas debían acreditar su solvencia financiera y su capacidad económica;
- ii) debían demostrar que tenían un departamento de investigación en funcionamiento, y
- iii) debían documentar logros sustanciales en materia de investigación y desarrollo.

Una vez que se desarrollaba con éxito un producto que disfrutaba de promoción fiscal, los derechos de propiedad intelectual se asignaban de la siguiente manera:

- i) la propiedad se compartía a partes iguales, en copropiedad, por el Ministerio de Economía y la empresa que había desarrollado el producto, ya que el gobierno había cubierto el 50% de los costos totales de desarrollo;
- ii) si el Ministerio deseaba vender una parte de sus derechos de propiedad intelectual, la empresa que los compartía tenía el derecho de opción prioritaria, y
- iii) si la empresa no llegara a iniciar la producción o la venta del producto principal programado a los tres años de finalizado el plan de desarrollo (por motivos como quiebra, estrategia de comercialización o dificultades de operación), perdería no sólo los derechos de propiedad intelectual sino que tendría que restituir al gobierno en cuotas, el dinero invertido.

Para recibir subsidios de investigación y desarrollo, las empresas de los sectores estratégicos tenían que comprometerse a gastar cierta proporción de sus propios recursos en nuevas actividades de investigación y desarrollo. Esa proporción dependía en parte del tamaño de la empresa. Mientras más grande fuera, mayor sería la proporción. Si la cantidad gastada fuera inferior a lo estipulado, la empresa tendría que aportar el faltante a un fondo de investigación y desarrollo señalado por el gobierno.

En general, el gobierno fomentaba activamente la acumulación en las industrias estratégicas de activos vinculados, a fin de mantener el prestigio de la provincia china de Taiwán como base de producción. Los estándares de desempeño que exigía para otorgar subsidios contribuía a impulsar la obtención de un alto valor agregado.

## VII

### La industria de alta tecnología en América Latina

La industria de alta tecnología se caracteriza por su uso más tácito que explícito de la tecnología, merced a su capacidad específica y exclusiva de crear productos nuevos y obtener una rentabilidad superior a la normal. Por lo tanto, las industrias de alta tecnología son convenientes para los países porque requieren trabajadores calificados bien pagados, y ofrecen a los empresarios la posibilidad de obtener utilidades tecnológicas. Por definición, la rentabilidad de un producto de alta tecnología sigue siendo superior a la normal para una economía de industrialización reciente, aun cuando la tecnología involucrada sea madura según los estándares de los países desarrollados.

El predominio de los Estados Unidos y de Asia en la electrónica hace muy difícil a los demás países penetrar en este campo. Asia no sólo fabrica a bajo costo casi todos los productos electrónicos maduros, gracias a sus bien desarrolladas empresas privadas y sus sistemas de innovación locales, sino que también aprovecha externalidades tanto nacionales como regionales (Fujita y otros, 2000).

América Latina tiene dos opciones para crear un sector de alta tecnología y, por ende, las empresas y especialistas necesarios para que ese sector prospere. En primer lugar, puede alentar a las empresas de propiedad extranjera que dominan algunos sectores, como el automovilístico, a que incrementen sus actividades locales de investigación y desarrollo. Como se aprecia en el cuadro 1, la alta tecnología, definida en términos amplios, incluye sectores que no hacen uso especialmente intensivo de las actividades de investigación y desarrollo, como el de equipos de transporte, junto a otros que sí lo hacen, como las industrias electrónica y química. Sin embargo, los principales productores de automóviles, como Volkswagen y General Motors, cuentan con grandes laboratorios de su propiedad en sus países de origen. Por un lado, estas empresas se ven incentivadas a trasladar las actividades de investigación y desarrollo a países menos desarrollados, por sus bajos costos de ingeniería. Pero por otro lado, las desincentiva la escasez de especialistas con experiencia, la inseguridad sobre los derechos de propiedad intelectual y la renuencia de los científicos de los laboratorios centrales a ceder el

control de los proyectos de investigación más interesantes. Los altos ejecutivos de tales empresas quieren mantener estos proyectos en su lugar de origen y bajo su supervisión.

El gobierno de Singapur logró vencer estas reticencias de las empresas extranjeras, que representan cerca del 80% del valor agregado total en la manufactura del país, mediante la aplicación sistemática de un esquema de incentivos y la creación de un conjunto de instituciones encargadas de inducir a estas empresas a realizar localmente más labores de investigación y desarrollo (Amsden y otros, 2001). De hecho, los proyectos más avanzados y prometedores de investigación y desarrollo, en términos de capacitación de especialistas y de desarrollo de nuevos productos, se realizaron en laboratorios de propiedad del gobierno, que actuaban de forma independiente. Esos mismos laboratorios también cooperaban con las empresas extranjeras en la solución de sus problemas de producción y, más tarde, en cuestiones relacionadas con investigaciones avanzadas. Además, el gobierno protegía escrupulosamente la propiedad intelectual y subsidiaba sistemáticamente las actividades de investigación y capacitación del sector privado. Esta actitud contribuyó a incrementar las iniciativas de investigación y desarrollo de las empresas extranjeras en Singapur. Un escenario similar podría plantearse en América Latina.

En segundo lugar, América Latina se ha distinguido por la producción de bienes petroquímicos. Algunos países, sobre todo Brasil y en cierta época Argentina, también descollaban en la producción farmacéutica. Estas dos industrias, combinadas con la biotecnología, abarcan un amplio sector con diversas oportunidades para fabricar nuevos productos de alta tecnología.

Cualquiera sea su potencial, el total de actividades de investigación y desarrollo industrial en América Latina representa una proporción mucho más baja del producto nacional bruto que en Asia (cuadro 4). Hay muy pocas empresas latinoamericanas activas en este campo, incluso en Brasil (Alcorta y Peres, 1998). El sistema educativo no se orienta a la investigación que tiene aplicaciones industriales. Los laboratorios gubernamentales también han sido descuidados por el

afán liberal de recortar el presupuesto público. Por lo tanto, América Latina tiene ante sí una ingente tarea de formulación de políticas y desarrollo de instituciones si pretende promover la industria de alta tecnología. El problema no radica en las normas de la OMC (que en general tampoco ayudan mucho), sino en las inadecuadas instituciones vinculadas con la tecnología que surgieron como resultado del Consenso de Washington.

La creación de instituciones para fomentar la alta tecnología fue un elemento crucial del éxito taiwanés, como se aprecia en el caso de las industrias de diseño de CD-ROM, pantallas TFT y circuitos integrados. Esas instituciones, que exigían una actuación protagónica pero disciplinada por parte del gobierno, tenían los rasgos de aquellas que inspiraron los escritos de Raúl Prebisch sobre el desarrollo económico. Por lo tanto, puede afirmarse que Prebisch ha renacido en Asia.

Está claro que la mayor parte de las inversiones privadas o públicas en nuevas tecnologías terminan por fracasar. Sin embargo, si los países no invierten en tecnología, sus economías seguramente fracasarán. ¿Abrirá América Latina sus puertas nuevamente a políticas neo-prebischianas, pero esta vez para crear industrias de alta tecnología?

(Traducido del inglés)

CUADRO 4

**Gasto en investigación y desarrollo, 1985 y 1995**  
(Porcentaje del producto nacional bruto)

	1985 <sup>a</sup>	1995 <sup>b</sup>
República de Corea	1,8	2,8
Provincia china de Taiwán	1,2	1,8
India	0,9	0,8
Chile	0,5	0,7
Brasil	0,7	0,6
Turquía	0,6	0,6
China	...	0,5
Argentina	0,4	0,4
Malasia	...	0,4
Indonesia	0,3	0,1
Tailandia	0,3	0,1
México	0,2	0,0

Fuente: Para la provincia china de Taiwán: Taiwan National Science Council (1996). Para lo demás, Unesco (varios años).

<sup>a</sup> Los datos sobre India e Indonesia son de 1986; sobre Brasil, México, la República de Corea y Turquía, de 1987; sobre Chile y la provincia china de Taiwán, de 1988.

<sup>b</sup> Los datos sobre Malasia son de 1992; sobre México, de 1993; sobre India y la República de Corea, de 1994.

#### Bibliografía

- Alcorta, L. y W. Peres (1998): Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean, *Research Policy*, N° 26, Amsterdam, Elsevier Science.
- Amsden, A.H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Nueva York, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2001), *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.
- Amsden, A.H. y otros (2001): Do foreign companies conduct R&D in developing countries?, *A New Approach to Analyzing the Level of R&D with an Analysis of Singapore*, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Amsden, A.H. y T. Hikino (1994): Project execution capability, organizational know-how and conglomerate corporate growth in late industrialization, *Industrial and Corporate Change*, vol. 3, N° 1, Oxford, Oxford University Press.
- Amsden, A.H. y W.W. Chu (2003): *Beyond Late Development: Taiwan's Upgrading Policies*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Cochran, T. y R. Reina (1962): *Entrepreneurship in Argentine Culture*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press.
- Chang, C.C. (1992): *The Development of Taiwan's Personal Computer Industry. Taiwan's Enterprises in Global Perspective*, Nueva York.
- Chang, P.L. y C.T. Tsai (2000): Evolution of technology development strategies for Taiwan's semiconductor industry: formation of research consortia, *Industry and Innovation*, vol. 7, N° 2, Londres, Taylor & Francis Group.
- Chang, P.L. y otros (1994): The formation process of Taiwan's IC industry. Method of technology transfer, *Technovation*, vol. 14, N° 3, Amsterdam, Elsevier Science.
- Chen, C.F. y G. Sewell (1996): Strategies for technological development in South Korea and Taiwan: the case of semiconductors, *Research Policy*, N° 25, Amsterdam, Elsevier Science.
- ERSO (Electronics Research and Service Organization) (1994): *ERSO: The First Twenty Years*, Hsinchu, Taipei.
- Evans, P. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*, Princeton, Princeton University Press.
- Fields, K.J. (1995): *Enterprise and the State in Korea and Taiwan*, Ithaca, Cornell University Press.
- Fujita, M. y otros (2000): *The Spatial Economy: Cities, Regions, and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Hsiao, F.H. (1994): *Taiwan's Industrial Policy and Industrial Development*, Taipei, Far East Economic Research.
- Hsinchu Science-Based Industrial Park (2000): Publicación N° 2309, Hsinchu.
- Hsu, J.Y. (1997): An historical study of Taiwan's IC industry, *Journal*

- of Geography Science*, N° 23, Taipei, National Taiwan University.
- Industrial Development Bureau (varios años): *Industrial Development Yearbook*, Taipei.
- ITIS (Industrial Technology Information Service) (1989): *Annual Report, 1998* [[http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec\\_pg3.jsp](http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec_pg3.jsp)].
- ITRI (Industrial Technology Research Institute) (1997): *Summary Report of the Key Components and Products Project*, Taipei.
- \_\_\_\_\_ (1999): *Taiwan's Prospects for Developing the TFT-LCD Industry*, Taipei.
- \_\_\_\_\_ (2000a): *A Study of Taiwan's Semiconductor Companies*, Taipei, Industrial Technology Research Institute (ITRI)/Industrial Economics and Knowledge Center (IEK) [[http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec\\_pg3.jsp](http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec_pg3.jsp)].
- \_\_\_\_\_ (2000b): *Study on the Development Trend of the Flat Panel Display Industry*, Taipei [[http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec\\_pg3.jsp](http://www.itri.org.tw/eng/about/annual/annual98/spec_pg3.jsp)].
- Lin, H.M. (1987): A study of an emerging industry in a LDC: A case study of Taiwan's IC industry, *Economics*, Taipei, National Taiwan University.
- Lindblad, J.T. (comp.) (1996): *Historical Foundations of a National Economy in Indonesia, 1890s-1990s*, Amsterdam, North-Holland.
- Linden, G. y otros (1998): Flying geese as moving targets: are Korea and Taiwan catching up with Japan in advanced displays?, *Industry and Innovation*, vol. 5, N° 1, Londres, Taylor & Francis Group.
- Liu, P.K.C. y otros (1989): New technologies, industry and trade: the Taiwan experience, *Industry of Free China*, Taipei, noviembre.
- Mallon, R.D. y W.J.V. Sourrouille (1975): *Economic Policymaking in a Conflict Society: The Argentine Case*, Cambridge, Massachusetts, Harvard University Press.
- Market Intelligence Center (1989): *IT Industry Yearbook, 1989*, Taipei, Institute for Information Industry.
- \_\_\_\_\_ (varios años): *IT Industry Yearbook*, Taipei, Institute for Information Industry.
- Nikkei Weekly* (2001): IBM, Toshiba calling halt to LCD output, Tokio.
- San, G. (1995): *An Overview of Policy Priorities for Industrial Development in Taiwan*, Taipei, National Central University.
- Sridharan, E. (1996): *The Political Economy of Industrial Promotion: Indian, Brazilian, and Korean Electronics in Comparative Perspective, 1969-1994*, Westport, Praeger.
- Tomlinson, B.R. (1981): Colonial firms and the decline of colonialism in Eastern India, 1914-47, *Modern Asian Studies*, vol. 15, N° 3, Nueva York, Cambridge University Press.
- Tzeng, Y.C. (1991): Leaders of Taiwan's venture capital industry, *Wealth Magazine*, junio.
- Wang, L.R. (1995): Taiwan's venture capital: policies and impacts, *Journal of Industry Studies*, vol. 2, N° 1, Londres, Taylor & Francis Group.
- Wong, P.K. y J.A. Matthews (1998): Competing in the global flat panel display industry: introduction, *Industry and Innovation*, vol. 5, N° 1, Londres, Taylor & Francis Group.
- Yang, Y.R. (1998): The political economy of a science park, *Economics*, Taipei, National Taiwan University.



# Competitividad industrial en Brasil

## 10 años después de la liberalización

*João Carlos Ferraz, David Kupfer y Mariana Iooty*

**E**n este artículo se analiza la naturaleza y extensión de las reformas en la industria brasileña tras 10 años de liberalización económica. Se demuestra que la mayoría de las características estructurales de dicha industria no ha sufrido modificaciones, excepto en la gestión de los procesos productivos y la propiedad del capital de las empresas, mientras que la racionalización y la internacionalización “hacia adentro” se han generalizado. Brasil puede llegar a enfrentar una situación paradójica respecto de su desarrollo futuro. La historia indica que el capital local y la capacidad en innovación han sido características destacadas en los países que han logrado alcanzar un desarrollo económico sostenido. Si la internacionalización del capital de las empresas ha de mantenerse y si han de buscarse las capacidades locales de innovación, los responsables tanto públicos como privados de formular la política en Brasil, deberán apartarse de las prácticas políticas establecidas y orientarse hacia nuevas formas de regulación y de estímulo a las empresas para la creación de valor local.

João Carlos Ferraz  
Director,  
División de Desarrollo  
Productivo y Empresarial,  
CEPAL  
✉ [jferraz@eclac.cl](mailto:jferraz@eclac.cl)

David Kupfer  
Instituto de Economía,  
Universidad Federal  
de Rio de Janeiro (UFRJ)  
✉ [kupfer@ie.ufrj.br](mailto:kupfer@ie.ufrj.br)

Mariana Iooty  
UFRJ  
✉ [miootty@ie.ufrj.br](mailto:miootty@ie.ufrj.br)

## I

## Introducción

En trabajos anteriores se analizó exhaustivamente la competitividad de la industria brasileña (Ferraz, Kupfer y Haguenuer, 1996a y 1996b).<sup>1</sup> En el presente artículo<sup>2</sup> se actualiza ese análisis mediante el examen de la naturaleza y la extensión de las reformas en la industria brasileña entre 1990 y 2002, un período de transformación institucional y económica importante. La liberalización económica se transformó en la característica central del régimen nacional de incentivos y regulaciones y, luego de décadas de inflación elevada, se logró una estabilización de los precios, siendo éste desde entonces uno de los principales propósitos de las políticas macroeconómicas. Sin embargo, durante el mismo período predominaron las bajas tasas de crecimiento con oscilaciones anuales frecuentes.

En la mayoría de los países desarrollados y en desarrollo, la liberalización económica se transformó en el régimen predominante de incentivos y regulaciones; al mismo tiempo, se intensificaron los flujos internacionales de capital, bienes y servicios, así como la difusión de las tecnologías de información. En América Latina, en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México se volvió un proveedor especializado de los Estados Unidos, en los sectores de ensamblado, de bienes electrónicos y en otros sectores que hacen uso intensivo de mano de obra. En Chile se modificó la matriz industrial y se la orientó

hacia la explotación y la transformación de su base de recursos naturales con apoyo de una logística sofisticada, lo que permitió expandir las exportaciones. Argentina reorientó su estrategia varias veces; durante algún tiempo pareció que el país constituiría una base industrial especializada para el Mercosur, pero las consecuencias negativas del plan de convertibilidad de Argentina condujeron al desmantelamiento de una parte importante de su base industrial.

¿Qué ocurrió en Brasil? ¿En qué medida las reformas institucionales se tradujeron en modificaciones en la industria? ¿Aumentaron las tasas de inversión y se incorporaron nuevas actividades? ¿Cuáles dejaron de existir? ¿Hacen uso las empresas de recursos –por ejemplo, la capacitación en innovación– que son fundamentales para tener una participación sostenida o ampliada en los mercados?

Tales preguntas sirven de guía en este artículo. En la sección II se actualiza el análisis de 1996 acerca de patrones de competencia y competitividad. En la sección III se describen las modificaciones institucionales más importantes y se pasa revista a la evolución de la industria entre 1990 y 2002. En las secciones IV a VII se analiza la competitividad de cuatro sectores industriales: de productos básicos, de bienes durables, industrias tradicionales e industrias difusoras de progreso técnico. En la sección VIII se entrega un balance general y se señalan aspectos comunes de los sectores señalados y diferencias entre ellos.

La contribución de 1996 se basó en una profunda investigación realizada a comienzos de la década de 1990 (Coutinho y Ferraz, 1994). Desde entonces no se ha realizado ningún otro trabajo exhaustivo que permita una actualización sistemática de la competitividad industrial brasileña. La investigación más importante ha sido el “Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil” del Ministerio para el Desarrollo la Industria y el Comercio Exterior (MDIC, S/f), que abarca 20 sectores industriales y que constituye la base informativa de este artículo.

<sup>1</sup> Este artículo está dedicado a Lia Haguenuer. Siempre extrañaremos su camaradería, profesionalismo e integridad personal. Nuestros trabajos nunca volverán a ser tan precisos y claros.

<sup>2</sup> La información por sector se obtiene del “Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil” ([www.mdic.gov.br](http://www.mdic.gov.br)), un proyecto de investigación encargado por el Gobierno de Brasil a la Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP) y coordinado por Luciano Coutinho, Mariano Laplane, David Kupfer y Elizabeth Farina. Estamos en deuda con ellos y con Achyles Barcelos da Costa, Fábio Erber, Fernando Sartí, Germano Mendes de Paula, José Rubens Dória Porto, Márcia Azanha Ferraz Dias de Moraes, Marcos Fava Neves, Maria Graça Derengowsky Fonseca, Matheus Kfourir Marino, Mauro Thury de Vieira Sá, Rafael Oliva, Roberto Vermulm y Victor Prochnik por sus análisis sectoriales de alta calidad. El Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq) y la Fundación Carlos Chagas Filho de Amparo a la Investigación del Estado de Rio de Janeiro (FAPERJ) brindaron apoyo a las actividades de los autores en el Grupo de Investigación de Industria y Competitividad del Instituto de Economía de la Universidad Federal de Rio de Janeiro (UFRJ). Este artículo se basa en un informe preparado para el Instituto de las Economías en Desarrollo, de Japón (Hamaguchi, 2003).

## II

### Competitividad y patrones de competencia

En este artículo se considera que una empresa es competitiva si es capaz de formular y aplicar estrategias que la lleven a una posición de mercado sostenida o ampliada en el segmento industrial en que opera. Para ser competitiva, las estrategias, las capacidades y el desempeño de una empresa deben ser coherentes con los patrones de competencia prevalecientes en la actividad que realiza. Los patrones de competencia se definen como el conjunto de factores que impulsan la competencia y que son necesarios para tener éxito en una actividad industrial. Como la competitividad se define sobre la base de las empresas, es posible considerar, por extensión, que un sector es competitivo si una proporción alta del valor de producción del sector se origina en empresas competitivas en un determinado momento.

La competitividad debe considerarse como un concepto dinámico por dos motivos. En primer lugar, se la relaciona con las capacidades acumuladas previamente por las empresas. Por lo tanto, la capacidad actual resulta de las decisiones estratégicas del pasado acerca de cómo asignar los recursos económicos. Una posición revelada en el mercado o el rendimiento productivo muestran si las estrategias y capacidades empleadas en el pasado fueron adecuadas o no. En este sentido, las capacidades y la posición en el mercado actuales no aseguran necesariamente la competitividad futura. En segundo lugar, los factores de competitividad que conforman los patrones de competencia pueden cambiar debido a las estrategias que aplican las empresas innovadoras. Por lo tanto, la competitividad debe evaluarse en relación con el patrón de competencia esperado, no necesariamente el actual, en un determinado momento.

Dada la gran cantidad de factores que pueden intervenir en los patrones de competencia, es necesario organizarlos según algunos criterios. Un criterio sencillo y operativo es aquel por el cual los factores se organizan de acuerdo con la capacidad de la empresa de influir en la dirección y evolución de los mismos.

Algunos factores clave se hallan en el ámbito de la empresa (factores internos), donde ésta ejerce un control total. Otros son específicos de la rama industrial (factores estructurales) y tienen la misma importancia para las empresas que funcionan en similares segmentos

del mercado. En general, las empresas consideradas individualmente ejercen solo un control limitado e indirecto sobre los factores estructurales. Por último, hay factores que se relacionan con las condiciones genéricas del entorno de la empresa y que escapan a su capacidad de ejercer una influencia directa. Por lo tanto, los procesos competitivos tienen carácter sistémico, determinado no sólo por los esfuerzos individuales de una empresa sino por la naturaleza del sector industrial en el que ésta funciona, así como por aspectos económicos e institucionales.

El análisis sectorial de la competencia generalmente se desarrolla sobre la base de taxonomías estructurales y conductuales. En este artículo se postula, sobre la base de trabajos clásicos de Steindl, Labini, Scherer, Porter y Pavitt, la existencia de cuatro grupos industriales, a saber: industrias de productos básicos, industrias de bienes durables, industrias tradicionales e industrias difusoras de progreso técnico. Cada uno de estos grupos comprende sectores industriales que poseen similares factores de competitividad, tanto internos como estructurales.

Las empresas pueden tener éxito si ofrecen: i) ventajas en materia de costo, ii) diferenciación del producto, iii) capacidad de respuesta, o iv) productos complejos desde el punto de vista tecnológico. Muy pocas empresas pueden alcanzar la excelencia, simultáneamente, en todas las fuentes de ventajas competitivas. Las empresas competitivas son las que prestan especial atención a la estrategia, la capacidad y el desempeño de los factores que configuran los patrones de competencia en el sector específico en el que funcionan.

La competencia basada en el costo predomina en el sector de productos básicos. Estos productos son por naturaleza no diferenciados. Por lo tanto, las empresas son competitivas si tienen el costo unitario más bajo y el mayor volumen de producción posible, y a la vez controlan el acceso a insumos y a sistemas logísticos eficientes, lo que les permite reducir el costo de los insumos y la distribución.

La diferenciación del producto es importante en el sector de bienes durables. Las empresas más avanzadas intentan concentrar sus capacidades en las funciones de diseño y comercialización, mientras que

la producción en muchos casos se subcontrata. La movilización y supervisión de proveedores es una fuente fundamental de ventajas competitivas.

Una alta capacidad de respuesta de la empresa es una prioridad en el sector de actividad tradicional. Las empresas apuntan a nichos de mercado para llegar a consumidores específicos, estratificados según el ingreso, la edad u otros criterios. Las exigencias de calificación

empresarial<sup>3</sup> son menos estrictas que en otros grupos industriales, pero las habilidades de gestión y supervisión son vitales para obtener buenos resultados.

Las empresas difusoras de progreso técnico funcionan en segmentos de mercado específicos. Deben contar con capacidades tecnológicas sólidas y tener acceso a laboratorios científicos y tecnológicos actualizados.

## III

### Cambio institucional y desempeño de la industria

#### 1. Liberalización económica

La liberalización económica, la aceleración del comercio, los flujos transnacionales de capital y la difusión de las tecnologías de información delinearon el contexto internacional de la década de 1990. En Brasil la industria enfrentó consecutivamente dos *shocks* competitivos: la liberalización económica y la estabilización monetaria. Las reformas tuvieron por objetivo: i) la desregulación económica, que incluyó tanto el cese de la aplicación de los mecanismos de control de precios para bienes y servicios como la eliminación de mercados protegidos y de otras restricciones reguladoras para la inversión extranjera; ii) la liberalización del sector externo, que abarcó la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio y la desregulación de la cuenta de capital, y iii) la privatización de las industrias manufactureras y los servicios de utilidad pública.

Los cambios macroeconómicos fueron igualmente importantes. Estuvieron estrechamente asociados a la reforma monetaria realizada con el Plan Real en 1994, y al subsiguiente regreso de la afluencia de capital, debido a una creciente liquidez internacional y a tasas de interés locales más elevadas que en otros mercados nacionales. El Plan Real disminuyó la espiral inflacionaria<sup>4</sup> y condujo, en el corto plazo, al alza del salario real. Esto, junto con el resurgimiento de las líneas de crédito para el consumo, supuso incrementos importantes de la demanda agregada. El retorno de los flujos de capital (600 millones de dólares en 1993 y

29.100 millones de dólares en 1998 en inversión directa), fue muy importante para financiar los déficit de la cuenta corriente, las fusiones y adquisiciones y las inversiones de capital. A ello le siguió una sobrevaluación de la moneda nacional, que se acentuó aún más a partir de un conjunto de políticas específicas definidas por el Banco Central del Brasil entre 1994 y 1999.

La apreciación del tipo de cambio y las altas tasas de interés, junto con los bajos aranceles y la disminución de las barreras a la entrada de empresas extranjeras impuso a la industria un nuevo entorno competitivo. El resultado inmediato fue un rápido deterioro de la balanza comercial. La afluencia de capital extranjero financió los déficit de comercio pero, al mismo tiempo, la vulnerabilidad de la cuenta externa aumentó a niveles incompatibles con la estabilidad macroeconómica. Por consiguiente, los efectos adversos de la dependencia financiera externa no solo implicaron un crecimiento débil de las inversiones relacionadas con la expansión, sino también un crecimiento insuficiente del producto interno bruto (PIB) durante la década de 1990.

#### 2. Desempeño de la industria

##### a) *Igual estructura productiva con menos trabajadores*

La participación de la industria brasileña en la economía no se modificó en la década de 1990 (Rocha y Kupfer, 2002). Entre los diferentes grupos de industrias (cuadro 1), las de productos básicos industriales, de bienes durables y de alimentos y bebidas mostraron resultados mejores: en el caso de los bienes durables y de los alimentos y bebidas, debido al efecto-ingreso generado por el Plan Real, y en el caso de los productos

<sup>3</sup> Entendida como el conjunto de habilidades, conocimiento técnico, capacidades y experiencia de la empresa.

<sup>4</sup> Las tasas de inflación disminuyeron desde más de 1.000% en 1993 a 20% en 1995 y 5% en 1997.

básicos industriales y bienes durables, gracias a mejores términos de intercambio y expansión de las exportaciones. Cabe destacar el buen desempeño de la industria difusora del progreso técnico alrededor de 1995, debido a las expectativas creadas por el éxito del Plan Real. Pero luego retornó un crecimiento lento, a medida que las importaciones se incrementaban considerablemente y las expectativas de un futuro mejor no se veían satisfechas.

CUADRO 1

**Brasil: Producción de diferentes industrias en algunos años (1991=100)**

	1991	1995	1998	2000
De productos básicos industriales	100,0	109,6	126,8	138,2
De productos básicos agrícolas	100,0	97,2	101,2	98,9
Industrias tradicionales, excepto alimentos y bebidas	100,0	104,8	101,3	104,3
De alimentos y bebidas	100,0	121,6	128,9	130,5
Industrias difusoras de progreso técnico	100,0	120,0	105,6	108,2
Bienes durables	100,0	147,6	133,9	148,6
Industria manufacturera	100,0	113,4	117,4	124,2

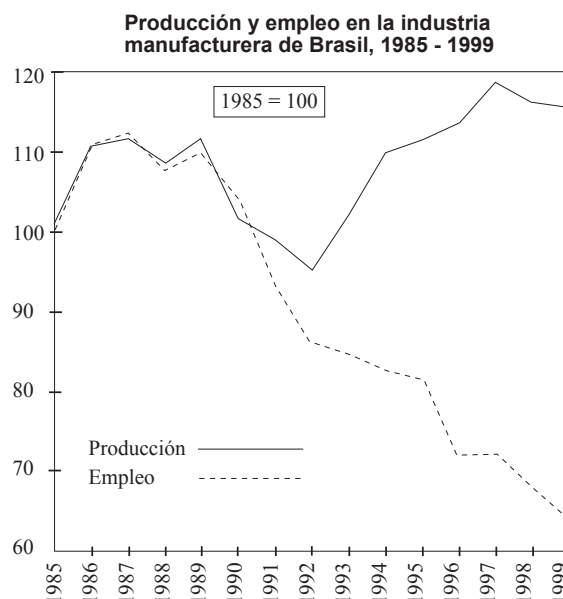
Fuente: Encuesta industrial mensual del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Durante la década de 1980, los niveles de empleo fluctuaron, pero siguieron de cerca la evolución errática de la producción. Sin embargo, como muestra el gráfico 1, desde comienzos del decenio de 1990 las tasas de crecimiento de la producción y del empleo comenzaron a distanciarse, especialmente después de 1993. Este fue un cambio de trayectoria muy importante, que llevó a que se duplicara la relación producción-trabajo y se elevara la eficiencia productiva entre 1990 y 1999.<sup>5</sup>

Muchos economistas identifican el comienzo de la década de 1990 como el punto de quiebre en la relación entre la producción y el empleo. Para Gonzaga (1996), Amadeo y Soares (1996) y Bonelli (1996), esta divergencia cada vez mayor indica que la economía está experimentando cambios técnicos importantes en los procesos productivos y/o en aspectos de organización. Esta explicación hace hincapié en las transformaciones dentro de las empresas y en las relaciones entre empresas debido a la estabilización, la liberalización del comercio y la desregulación económica, que definieron nuevos

<sup>5</sup> La prueba a la que se puede acceder con mayor facilidad en Brasil se basa en una serie de valor de la producción, no en una serie (ideal) de valor agregado.

GRAFICO 1



Fuente: Encuesta industrial mensual y Encuesta mensual de empleo del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

parámetros de eficiencia para el comportamiento estratégico de las organizaciones. En realidad, como se muestra en el análisis que sigue, en la mayoría de los sectores una gran cantidad de empresas atravesaron por un importante proceso de modernización, orientado a la racionalización de los costos. La racionalización incluyó la adopción de técnicas organizativas; la introducción de equipos y tecnologías de la información en la gestión y la producción; modificaciones tendientes a la especialización en la cartera de productos; la subcontratación; la desverticalización, y la ampliación del uso de componentes importados. Estas modificaciones entrañaron una demanda menor de empleo en la industria para el mismo nivel de producción. Aún no se sabe si la relación producto-empleo volverá alguna vez a ser la de antes.

*b) Especialización del comercio sin cambios*

El comercio exterior creció marcadamente durante la década de 1990, de 50.000 millones de dólares en 1990 a 107.000 millones de dólares en 2002. Entre 1990 y 1993 los niveles y el balance de comercio siguieron siendo los mismos, lo que indica que la reforma de los aranceles por sí sola tuvo un efecto leve en la inserción internacional de la industria. Luego de la estabilización, la sobrevaluación de la moneda y las ulteriores reducciones de los aranceles, el comercio exterior se expandió sostenidamente hasta 1997,

especialmente en lo que se refiere a las importaciones. Entre 1990 y 1997 las exportaciones aumentaron en forma moderada mientras que las importaciones se triplicaron. Como resultado, la balanza comercial se deterioró y, luego de 14 años de superávit, en 1997 el déficit comercial alcanzó los 8.200 millones de dólares. La participación de Brasil en el comercio mundial disminuyó de 1,4% a mediados de la década de 1980 a 0,75% en 2001.

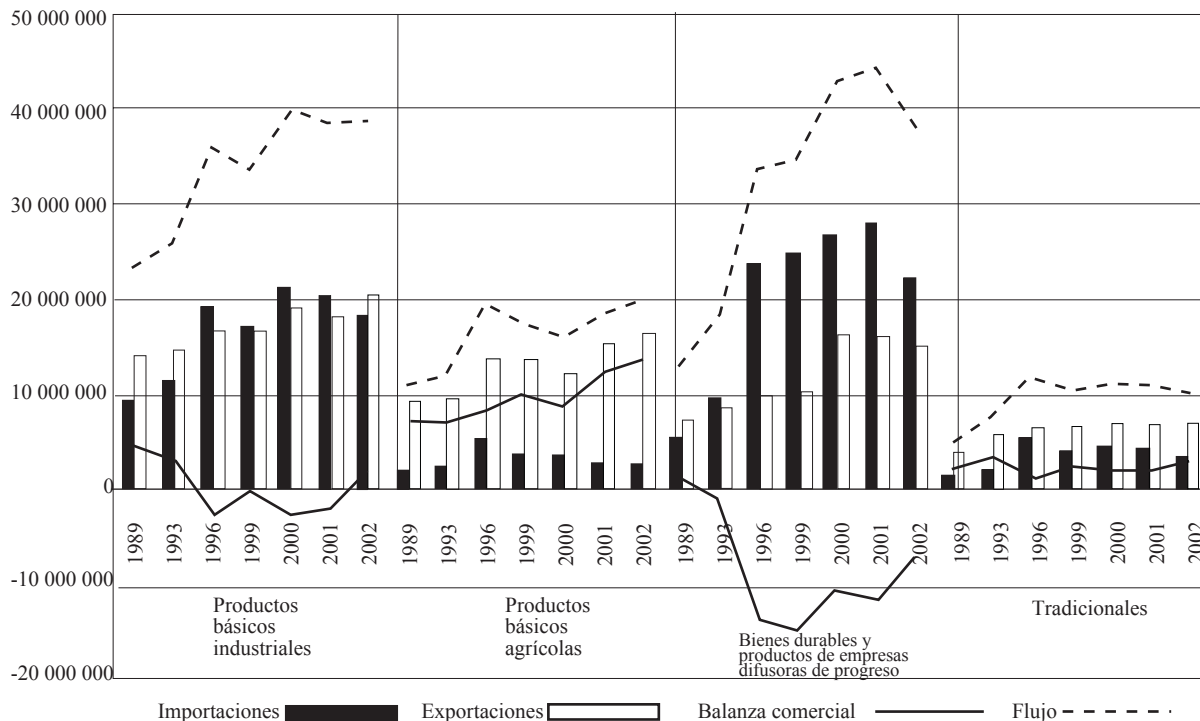
La crisis asiática de 1997 gatilló un período de incertidumbre en Brasil. La liquidez internacional y el comercio declinaron y la vulnerabilidad internacional aumentó, lo que condujo a una crisis cambiaria que se tradujo en una depreciación del Real y la introducción de un sistema de flotación en enero de 1999. A partir de entonces las importaciones disminuyeron, sin ser

nunca inferiores a 40.000 millones de dólares, mientras que las exportaciones subieron sostenidamente, lo que generó superávit en 2001 y 2002. Junto con la expansión del comercio exterior total de Brasil, la relación de las exportaciones y las importaciones con la producción nacional aumentó de manera sostenida. Entre 1990 y 2001 la razón de exportación se elevó de 8,0% a 14,9%, mientras que la de importación se triplicó, al subir de 4,3% a 14,8%.

En el gráfico 2 se presentan las importaciones y exportaciones de cuatro grupos industriales, que ponen de manifiesto el importante incremento del comercio exterior de Brasil y, lo que es más importante, la existencia de diferencias marcadas en la naturaleza de las importaciones y exportaciones brasileñas.<sup>6</sup>

GRAFICO 2

Brasil: Comercio exterior, por grupos industriales, 1989 - 2002



Fuente: Banco de datos de GIC-IE/UF RJ, de la Universidad Federal de Río de Janeiro, sobre la base de información de Alice Data Bank.

<sup>6</sup> Los productos básicos se clasificaron en industriales y agrícolas, mientras que los bienes durables y los productos de las empresas difusoras de progreso técnico se consideraron conjuntamente, debido a limitaciones estadísticas.



En primer lugar, los productos básicos industriales, junto con los bienes durables y los productos de empresas difusoras de progreso técnico constituyeron el 72% del comercio total, que en el año 2002 llegó a 107.000 millones de dólares. En segundo lugar, el comercio de productos básicos industriales ha aumentado sostenidamente, pero las importaciones y las exportaciones se han mantenido bastante equilibradas. Contrariamente a lo que suele pensarse, las importaciones de productos básicos industriales son significativas, especialmente las de productos químicos. En tercer lugar, la tendencia del comercio exterior respecto de los bienes durables y los productos de empresas difusoras es bastante diferente. La mayoría de los déficit de Brasil se encuentran en estos grupos industriales. Entre 1996 y 2001 los déficit anuales se mantuvieron por encima de los 10.000 millones de dólares. Las importaciones aumentaron sin pausa y disminuyeron recién en 2002, al mismo tiempo que se aceleró la devaluación del real. Las exportaciones no reaccionaron positivamente sino a partir del año 2000. En cuarto lugar, los productos básicos agrícolas produjeron un importante superávit comercial y alcanzaron una cifra de 20.000 millones de dólares en el año 2002. Las exportaciones han aumentado ininterrumpidamente, mientras que las importaciones no fueron significativas. Por último, los flujos de

comercio en el sector tradicional fueron relativamente estables y se ubicaron en torno a los 10.000 millones de dólares durante la mayor parte de la década. En suma, el comercio exterior aumentó considerablemente pero la naturaleza de la inserción internacional de la industria brasileña no cambió.

c) *Cambios en la propiedad de las empresas, y baja inversión en capital y en investigación y desarrollo*

A diferencia de lo ocurrido con la estructura de la producción, los cambios en la propiedad de la industria fueron muy pronunciados. Como muestra el cuadro 2, el cambio de manos del capital de las empresas mediante privatizaciones, fusiones y adquisiciones afectó a 128.000 millones de dólares entre 1990 y 1999. Tal como se esperaba, el valor por transacción de las privatizaciones fue mucho más elevado que en las fusiones y adquisiciones. La primera etapa de la privatización (1991-1995) abarcó a la siderurgia, las explotaciones mineras y la petroquímica. En la segunda mitad del decenio de 1990 se privatizaron la energía eléctrica, los servicios financieros y las telecomunicaciones. La privatización del último sector por sí solo originó un ingreso de 30.000 millones de dólares para el gobierno. Los inversores extranjeros participaron en el 76,9% de las privatizaciones y en el 71,4% de las fusiones y adquisiciones.

CUADRO 2

**Brasil: Privatizaciones, fusiones y adquisiciones, 1990-1999**  
(Valores en millones de dólares)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Total
Valor de las privatizaciones	0	2 096	2 447	3 026	620	1 123	4 829	16 087	27 540	3 797	61 564
Nº de privatizaciones	0	4	14	6	9	7	13	20	31	9	113
Valor de las fusiones y adquisiciones <sup>a</sup>	639	274	359	3 329	1 146	4 734	6 059	9 899	26 292	15 161	67 893
Nº de fusiones y adquisiciones	13	20	27	49	55	90	129	154	264	254	1 055

Fuente: Banco de datos GIC-IE/UFRJ, de la Universidad Federal de Rio de Janeiro, sobre la base de información Thomson Financial Securities.

<sup>a</sup> Según valores declarados.

Según Rocha y Kupfer (2002), entre las 300 empresas más grandes del país, las estatales redujeron su participación en el mercado (por ventas) de 44,6% en 1991 a 24,3% en 1999; las transnacionales aumentaron esa participación de 14,8% a 36,4% y las empresas de capital local mantuvieron su posición. Los autores señalan que los cambios en la propiedad de las principales empresas se produjeron en dos etapas. Entre 1991 y 1996 la participación de las empresas estatales

se transfirió a las empresas privadas, independientemente de su nacionalidad. Entre 1996 y 1999 los ingresos se transfirieron de las empresas nacionales (propiedad del Estado o de particulares) a las empresas transnacionales.

La adquisición de activos y las transferencias dieron nueva forma al panorama de la propiedad de las empresas en el país, pero no se tradujeron en más aumentos de la inversión de capital. En Brasil, la década

de 1990 se caracterizó por un aumento modesto del capital fijo bruto. Según Bielschowsky (1998), la inversión industrial como proporción del PIB descendió de 4,5% en la década de 1970 a 2,2% en 1988-1993. Entre 1995 y 1997 las tasas de inversión aumentaron a 3,2%, debido principalmente a la renovación localizada de equipos.

De hecho, como se muestra en el cuadro 3, de 72.000 empresas industriales con ventas totales de 582.000 millones de reales en 2000, 19.000 empresas gastaron 22.000 millones de reales (ó 3,8% de los

ingresos por ventas) en actividades relacionadas con la modernización y la innovación, que iban desde capacitación hasta investigación y desarrollo (I+D). De esas 19.000 empresas, 15.500 gastaron principalmente en la adquisición de maquinaria. Una cantidad menor (10% del total de empresas industriales) invirtió 0,64% de las ventas en actividades de I+D, pero en este selecto grupo imperan diferencias: cuanto más grande es la empresa, mayor es su compromiso con las actividades de I+D.

CUADRO 3

**Brasil: Ingreso neto de las empresas y gastos en actividades de innovación, 2000**

Cantidad de empresas	Ingreso neto (10 <sup>6</sup> reales)	Gasto en actividades de innovación					
		Total		Adquisición de maquinaria		Investigación y desarrollo internos	
		Cantidad de empresas	Valor (10 <sup>6</sup> reales)	Cantidad de empresas	Valor (10 <sup>6</sup> reales)	Cantidad de empresas	Valor (10 <sup>6</sup> reales)
72 005	582 406,1	19 165	22 343,8	15 540	11 667,3	7 412	3 741,6

Fuente: Encuesta industrial de progreso técnico (IBGE, 2000).

## IV

### Productos básicos: bajo costo para las exportaciones y diferenciación en el mercado local

#### 1. Patrón de competencia antes y ahora: ampliación y profundización de la búsqueda de menores costos

Las industrias vinculadas a los productos básicos se hallan comprometidas en la producción de insumos intermedios para el consumo industrial y el consumo final, mediante procesos de producción a gran escala y sometidas a una competencia que impulsa la reducción del costo. Debido a la presión competitiva cada vez mayor de los países en desarrollo, los países desarrollados defienden sus mercados en favor de las empresas locales, y lo hacen con medidas proteccionistas explícitas (véanse las dos primeras columnas del cuadro 4).

Los productos básicos son esencialmente no

diferenciados y la eficiencia productiva y las economías de escala se aseguran con tres elementos complementarios, a saber: plantas que hacen uso intensivo de capital, acceso preferencial a los insumos (es decir, a las materias primas y a las fuentes de energía), y logística de transporte. En ese contexto, las empresas grandes y con varias plantas que funcionan en el mercado internacional pueden extender los límites de los factores que impulsan la competencia. Durante la última década, las principales empresas han aumentado su tamaño y se han vuelto más internacionales mediante fusiones y adquisiciones.

A nivel de la empresa, las habilidades principales se relacionan con las siguientes fuentes de ventajas competitivas: gestión, adquisición de (o acceso a) la tecnología industrial, insumos, transporte, redes de

CUADRO 4

**Brasil: Patrón de competencia y competitividad de los productos básicos, antes y ahora**

Fuentes de ventajas competitivas	Patrón de competencia basado en costos Principales factores de competitividad 1990	Patrón de competencia basado en costos Principales factores de competitividad 2002	Competitividad de Brasil 1990	Competitividad de Brasil 2002
<i>Factores internos</i>				
Gestión	Control del proceso	Sin cambios	Eficiente	Más eficiente
Producción	Flujo continuo de la eficiencia		Eficiente	Más esfuerzos en el control de la energía
Ventas	Acceso a canales de distribución		Eficiente	Más eficiente
Innovación	Tecnología industrial		Esfuerzos locales incipientes	Esfuerzos locales incipientes
<i>Factores estructurales</i>				
Mercado	Estandarización	Sin cambios	Importancia en segmentos de bajo valor agregado	Bajo valor unitario para las exportaciones y valor unitario más elevado para los mercados locales
	Precio, conformidad técnica		Bajo aumento de la demanda	Cíclica con relación de intercambio cambiantes
	Acceso al comercio internacional			
Configuración de la industria	Economías de escala en empresas y plantas	Sin cambios	Tamaño de planta eficiente, pero tamaño reducido de las empresas; preeminencia de las empresas estatales; escasas inversiones en el exterior	Mayor tamaño pero aún inferior a la referencia internacional
	Acceso a materias primas y logística de transporte		Buen acceso a los insumos y carencias en logística	Más eficiente
	Servicios técnicos especializados		Esfuerzos razonables	Esfuerzos razonables
Regulación e incentivos	Política de protección contra la importación a precios arbitrarios y política comercial	Mayor importancia	Restricciones comerciales	Restricciones más severas
	Protección ambiental	Mayor importancia	Existe	Restricciones más severas
	Costo del capital	Sin cambios	Elevada  Distorsiones impositivas Riesgo de cartelización, privatización incipiente	Aún es elevada  Sin cambios La privatización es completa pero la propiedad no está consolidada

Fuente: Elaboración propia.

distribución y clientes preferenciales. La difusión de los sistemas informáticos que funcionan sobre la base de tecnologías microelectrónicas ha brindado la base técnica para coordinar operaciones y logística a gran escala.

El patrón de competencia ha permanecido estrechamente relacionado con lo que se conoce como oligopolio homogéneo. Las firmas que compiten intentan conocer a fondo, y globalmente, las perspectivas del mercado y el comportamiento de los rivales. Por lo

tanto, para tener éxito es fundamental prever correctamente el crecimiento de la demanda y/o reaccionar eficazmente ante las exigencias de cambios en los precios y en las cantidades que plantean los mercados locales e internacionales.

Las empresas con empuje y dinamismo son las que ponen en práctica estrategias de inversión en áreas nuevas y en fusiones y adquisiciones, y aumentan la capacidad adelantándose al crecimiento de la demanda de los productos actuales. Las posibilidades de obtener

ingresos han aumentado marcadamente en los últimos 10 años mediante la ampliación de la cartera de productos, la exploración de activos de transporte para terceros y la venta del superávit de energía. El acceso preferencial a los mercados de capital es de vital importancia. Las empresas grandes y con presencia internacional tienen ventajas considerables respecto de las empresas que funcionan con una sola planta o en una cantidad limitada de mercados nacionales.

La competencia internacional en un contexto de economías nacionales liberalizadas ha fortalecido una tendencia histórica: aunque los precios de la mayoría de los productos básicos fluctúan a lo largo de los ciclos económicos mundiales, los precios relativos han mostrado una tendencia a la baja, lo cual ha generado relaciones de intercambio problemáticas para los países que dependen de las exportaciones de productos básicos.

Las ramas de la actividad industrial que giran en tono al acero, la celulosa y el papel, el jugo de naranja concentrado, la soja y el mineral de hierro se consideran los pilares de la competitividad internacional de Brasil. En 2002 este país tuvo una participación importante en el mercado internacional de exportaciones de estos sectores, a saber: 80% en el mercado de jugo de naranja concentrado, 37% en el del azúcar, 34% en el de la soja en granos, 32% en el de café y 16% en el de la carne. En 1990, el tamaño relativamente pequeño de las principales empresas y el bajo valor agregado de sus productos plantearon importantes desafíos a los productores brasileños de bienes primarios. Posteriormente estos problemas sólo se han resuelto en parte, mientras que otras fuentes de competitividad adquirieron mayor peso (véanse las dos últimas columnas del cuadro 4).

## 2. Competitividad en 2002: La consolidación empresarial y mejoría de los productos

### a) *Mayor tamaño de las empresas*

La privatización del sector siderúrgico, así como las fusiones y adquisiciones de empresas de celulosa y papel han modificado el panorama del grupo de productos básicos industriales. Aun así, cuando se las compara con sus similares internacionales, las empresas de Brasil siguen siendo relativamente pequeñas y orientadas al mercado local. Pueden ocurrir otras transformaciones que se traduzcan en una mayor concentración de las estructuras de mercado y quizás en adquisiciones de otras empresas en el exterior por parte de empresas brasileñas.

En el sector siderúrgico se desarrollaron dos fenómenos: un proceso de privatización que comenzó a fines del decenio de 1980, y un importante impulso inversor en las etapas de los procesos productivos relacionados con la generación de productos nuevos de alto valor unitario para el mercado local.

En Brasil se privatizaron seis empresas siderúrgicas grandes y seis pequeñas por una suma de 5.700 millones de dólares. Predominó el capital local en el proceso de privatización. Las instituciones financieras aportaron el 33,6%, los fondos de pensiones el 15% y las empresas industriales el 21,8% del valor total de la privatización. Debido en gran medida a la técnica de privatización utilizada (es decir, las subastas) en la segunda mitad del decenio de 1990 hubo gran inestabilidad en la propiedad de las empresas y ulteriores transacciones de activos. Una vez finalizada la privatización, se realizaron 20 acuerdos privados de fusiones y adquisiciones. Entre 1990 y 2000 solamente el 17% de las unidades productivas (medidas en capacidad física) no experimentó variación alguna en la composición del capital. Además de los cambios de propiedad, entre 1994 y 2000 el sector invirtió un promedio de 1.400 millones de dólares. Esto fue algo inesperado, dadas las incertidumbres macroeconómicas del país y las que surgieron a partir del proceso privatizador. La mayoría de las inversiones se concentraron en el área de laminación y condujeron al mejoramiento del producto.

Al finalizar el siglo XX existían 220 empresas en el sector de la celulosa y el papel. En el año 2000, las ventas totales alcanzaron los 7.500 millones de dólares. Las 11 empresas integradas más importantes contribuyeron a los dos tercios de esta cifra, lo que demuestra la importancia que tienen en este sector las economías de escala a nivel de la planta y de la empresa. Durante ese año, los cuatro mayores productores de celulosa generaron el 70% de la producción total. En el segmento del papel los niveles de concentración son inferiores, pero han aumentado desde 1990. En ese año, los cinco mayores productores generaron el 39,5% de la producción total, y 10 años después el 51,4%. Los niveles de concentración aumentaron debido a un proceso muy dinámico de fusiones y adquisiciones (cuadro 5).

CUADRO 5

**Brasil: Fusiones y adquisiciones más importantes en el sector de celulosa y papel, 1992-2001**

Empresa vendida	Empresa dominante	Fecha	Participación	Producto
Simão	Votorantim	1992	100%	Papel de imprenta
Mad. Saguário	Orsa	1996	100%	Papel de envase
Nicolaus Papeis	Md Papeis	1997	100%	Papel especial + cartón
Klabin Tissue	Kimberly Klabin	1998	50%	Papel de seda
Inpacel	Champion / International Paper	1998	100%	Papel estucado ligero
Celpav	Votorantim	1988	100%	Papel de imprenta
Igaras	Klabin / Riverwood	2000	100%	Celulosa / papel de embalaje
Klabin	Empresa conjunta hasta 2002 Norske Skog	2000	50%+50%	Papel de imprenta
Jarcel	Orsa	2000	100%	Celulosa
Pisa	Norske Skog	2000	100%	Papel de imprenta
Champion L.	International Paper	2000	100%	Celulosa + papel de imprenta
Bahia Sul	Suzano	2001	100%	Celulosa + papel
Cenibra	JBP	2001	100%	Celulosa
Portucel	Suzano + Sonae	2001	28%	Celulosa + papel
Aracruz	Votorantim	2001	26%	Celulosa

Fuente: Fonseca (2002).

En el sector de los cítricos hay dos segmentos. En el de jugo de naranja concentrado congelado, las empresas controlan la etapa de elaboración y coordinan la logística (desde las plantaciones de naranja hasta el envasado). Las empresas con más actividad se han trasladado al sur de Estados Unidos, han adquirido (o invertido en) nuevas unidades de procesamiento y algunas plantaciones. Se desarrollaron las capacidades de coordinación y clientes importantes como Coca-Cola han transferido la administración de sus unidades de procesamiento en Estados Unidos a una empresa brasileña. Esto ha sido un cambio importante en comparación con los comienzos de la década de 1990, debido a la necesidad de sortear las restricciones a las importaciones. La concentración del sector aumentó aún más, ya que la participación en las exportaciones de los cuatro productores más importantes se elevó de

70% a 90% entre 1997 y 2001. Pero estas empresas aún están lejos de los consumidores finales. Son típicos generadores de productos básicos que cimentan su competitividad en el bajo costo de su producto no diferenciado.

En el segmento de jugo de naranja pasteurizado, que se ha ampliado rápidamente en Brasil, la estructura del mercado es diferente. Como se muestra en el cuadro 6, las empresas han seguido distintas estrategias de verticalización en su búsqueda de economías de escala. En un extremo, se han verticalizado hasta abarcar las operaciones de envasado. En el otro extremo, cerca del consumidor final, han incorporado actividades de distribución. En las relaciones económicas entre ambos extremos por lo general median contratos de suministro entre las diferentes empresas.

CUADRO 6

**Brasil: Verticalización y contratos de suministro en la cadena de producción de jugo de naranja pasteurizado**

Empresa vendedora (1)	Empresa distribuidora (2)	Relación entre (1) y (2)	Empresa empaquetadora (3)	Relación entre (2) y (3)	Empresa procesadora (4)	Relación entre (3) y (4)
Nestle	Nestle	Vertical	Cargill	Contrato	Cargill	Vertical
Dan' Fresh	Danone	Vertical	Citrovita	Contrato	Citrovita	Vertical
Leco	Leco	Vertical	Citrovita	Contrato	Citrovita	Vertical
Yes	Paulista	Contrato	Cargill	Contrato	Cargill	Vertical
Parmalat	Parmalat	Vertical	Parmalat	Vertical	Parmalat	Vertical
Carrefour	Carrefour	Vertical	Cargill	Contrato	Cargill	Vertical
Sendas	Sendas	Vertical	Nova América	Contrato	Nova América	Vertical

Fuente: Sobre la base de información compilada de Neves y Marino (2002).

*b) Bajo valor unitario para la exportación, alto valor unitario para el mercado local*

El sector de producción primaria de Brasil suministra a los mercados internacionales sobre todo productos de bajo valor unitario. Desde comienzos de la década de 1990 ha consolidado su posición competitiva mediante la inversión en redes de distribución y en relaciones más estrechas con grandes clientes. Sin embargo, en su producción para el mercado brasileño las empresas han evolucionado hacia la ampliación y mejora de su cartera de productos. Comparadas con las exportaciones, las ventas en el mercado local tienen un precio unitario más elevado. Esta doble estrategia se ha consolidado a lo largo de los años. Resta por verse en los años venideros si la experiencia adquirida en el mercado local puede resultar útil para conquistar nuevos y más valiosos segmentos de los mercados internacionales.

En 1999, en términos de valor, la participación mundial de los productos siderúrgicos semielaborados de Brasil era de 14,1% pero la de hojas galvanizadas era solo de 0,4%, mientras que la participación de productos semielaborados en el total de las exportaciones de acero de Brasil aumentó de 39,2% en 1990 a 68,4% en 2001 en términos de producción física. Esta expansión se logró a pesar de barreras proteccionistas cada vez mayores. A la inversa, en el mercado local, entre 1992 y 2001 el consumo total de acero aumentó 89% mientras que el de hojas galvanizadas llegó a 402%. Más de la mitad de la demanda provino de la industria automotriz y de la construcción civil.

La fortaleza de la competitividad de los productos de bajo valor agregado se encuentra también en la estructura de costos del sector. Como se observa en el cuadro 7, la competitividad de la industria siderúrgica de Brasil radica en el bajo costo de la mano de obra y

CUADRO 7

**Brasil y otros países: Costo de producción de acero laminado en frío, abril de 2001**  
(Dólares por tonelada expedida)

	Estados Unidos	Japón	Alemania	Reino Unido	República de Corea	China	Brasil
Materias primas	115	106	109	105	112	118	103
Carbón	27	27	26	24	28	28	37
Metal de hierro	55	56	62	58	59	75	40
Chatarra / hierro obtenido por reducción directa	33	26	21	23	25	15	26
Otras materias primas	172	150	148	153	134	152	135
Costo de la mano de obra <sup>a</sup>	154	142	136	113	62	26	57
Remuneración por hora	38	36	34	27,6	13	1,25	10,5
Costo operativo total	441	398	392	371	308	297	295
Costo financiero	39	60	40	46	42	50	67
Depreciación	29	40	30	26	30	30	32
Interés	10	20	10	20	12	20	35
Costo total	480	458	432	417	350	347	362

Fuente: Paula (2002).

<sup>a</sup> En horas-hombre por tonelada.



del metal de hierro. El costo financiero y el costo del carbón han sido durante largo tiempo la fuente fundamental de desventaja competitiva.

Las ventajas de costo en la producción de celulosa son bastante similares. En 2001 la industria de Brasil encabezó la producción de celulosa de fibra corta con una participación de 19,4% en los suministros mundiales totales, lo que constituyó un incremento de siete puntos respecto de la participación en el mercado de 1990. Entre 1990 y 2001 esta rama creció un 9,5% anual, aventajada solamente por la de Indonesia, que se incorporó recientemente a este sector de la industria. En valor, las exportaciones aumentaron de 556 millones de dólares a comienzos de la década de 1990 a 1.300 millones de dólares en 2000.

Con respecto a la producción de papel el panorama es muy diferente tanto en lo que se refiere al volumen de producción como a la participación en los mercados mundiales. En el año 2000 Brasil produjo 7.188 toneladas, mientras que la producción internacional alcanzó las 323.295 toneladas. Aunque esta industria brasileña creció 4,3% en el decenio de 1990, su participación en el mercado internacional de todos los tipos de papel es muy reducida y no ha sufrido modificaciones (2,0% en 1991; 2,2% en el año 2000).

Más del 50% de las exportaciones de 2000 estuvieron constituidas por cinco clases de papel: papel para impresión/escritura, papel no estucado, papel sanitario, cartón y papel de embalaje; 10 años antes esta proporción era de 70%. Pero desde 1990 el valor de las exportaciones de papel ha sido inferior a 1.000 millones de dólares. Por lo tanto, en 2000 el 62% del total de la producción de papel se vendió en el mercado local, 22% fue utilizado para consumo propio del productor y solamente se exportó el 15%.

El sector de los cítricos emplea una estrategia similar. En el segmento de jugo de naranja concentrado congelado, Brasil es uno de los principales productores internacionales; en el segmento de jugo de naranja pasteurizado, las ventas se dirigen al mercado local. Este tipo de jugo necesita un procesamiento industrial más sofisticado y se halla muy cerca de los mercados de consumidores, lo que supone un trabajo de comercialización importante.

Durante la década de 1990 el 50% del jugo de naranja que se consumía en el mundo, así como el 80% del jugo de naranja concentrado congelado, se producía en Brasil, lo que arrojaba un promedio de 1.000 millones de dólares anuales en divisas. Al igual que otros productores de bienes primarios, Brasil depende mucho de las fluctuaciones de precios internacionales. Mientras

que las exportaciones totales de jugo de naranja concentrado congelado aumentaron de 785 millones de toneladas en 1990 a 1.234 millones de toneladas en 2000, los ingresos provenientes de las exportaciones alcanzaron un máximo de 1.300 millones de dólares en 1995 y disminuyeron a 800 millones de dólares en 2001.

El consumo en los mercados más desarrollados del jugo de naranja concentrado congelado se está estancando, mientras que en las regiones en desarrollo está aumentando. Se calcula que cada habitante de Europa occidental consume 24 litros de jugo de fruta por año, mientras que cada habitante de Europa oriental consume cinco litros por año, habiendo aumentado esta cifra un 80% entre 1995 y el año 2000. Importantes países productores/consumidores han reaccionado ante este panorama estableciendo barreras comerciales. Ejemplo de ello es el arancel ad valorem de 56% establecido por los Estados Unidos. En el segmento del jugo de naranja pasteurizado, las perspectivas del mercado son favorables. Mientras que en los Estados Unidos el consumo anual de jugo de naranja pasteurizado llega a 40 litros por persona, en Brasil el consumo total de jugo de naranja es de 20 litros por año por persona, de los cuales solamente un litro es de jugo de naranja pasteurizado. De todos modos, las tasas anuales de crecimiento del segmento son muy elevadas y se ubican en un 30%.

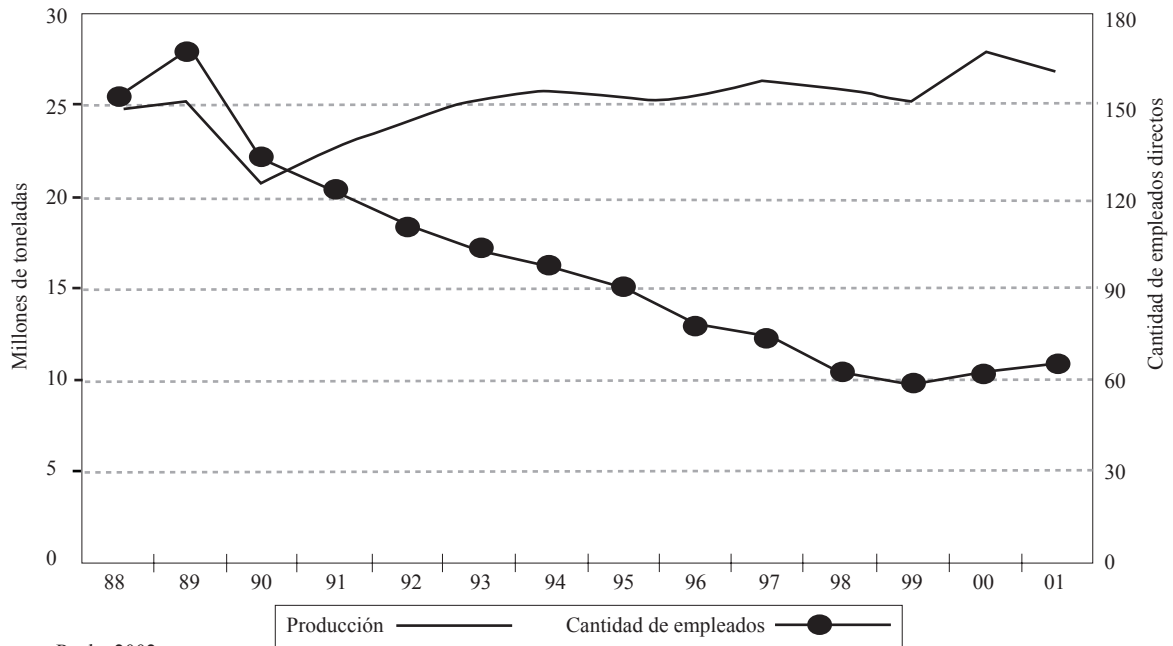
#### c) *Reducción de costos*

Durante la década de 1990 las empresas hicieron hincapié en medidas tendientes a reducir los costos directos, especialmente de materias primas y transporte: la aminoración del costo de energía fue un aspecto importante para la inversión, dada la alta carga que éste suponía y la crisis de suministro que enfrentaba el país en 2001. También consolidaron las capacidades para la explotación eficiente de plantas técnicamente actualizadas, pero que aún dependían de los proveedores de bienes de capital para mejorar los procesos tecnológicos.

El impulso inversor en la industria siderúrgica tuvo un efecto directo en los niveles de eficiencia. Aunque la producción se mantuvo en alrededor de 25 millones de toneladas por año, la modernización de las instalaciones y la reducción drástica del nivel de empleo —un promedio de 7,6% entre 1989 y 2000— se tradujo en el correspondiente incremento de los niveles de productividad, de 11 a 5,4 horas-hombre por tonelada entre 1991 y 2000 (gráfico 3).

GRAFICO 3

## Brasil: Producción y empleo en la industria siderúrgica, 1988 - 2001



Fuente: Paula, 2002.

La inversiones en el sector de la celulosa y el papel no fueron tan altas como las realizadas en el sector siderúrgico. Sin embargo, para mantener la competitividad, las empresas ampliaron la integración vertical hacia bosques de eucaliptus racionalizados. En 1990, de los 64 millones de hectáreas plantadas por el sector, los bosques de eucaliptus ocupaban 42 millones de hectáreas, y los de pino, 20 millones de hectáreas; 10 años después, la extensión de las plantaciones de pino permanecía constante mientras que había 100 millones de hectáreas de eucaliptus.

La competitividad del sector de los cítricos debe atribuirse también al acceso privilegiado a los insumos. Se han realizado esfuerzos importantes en el área tecnológica para mejorar la productividad de la base agrícola. El logro más trascendente fue el hallazgo en 2002 de la secuencia de ADN del genoma de la bacteria *Xylella fastidiosa*, que provoca enfermedades en los cultivos. Según Neves y Marino (2002), la productividad aumentó debido a plantaciones cada vez más intensivas y a un mayor uso de fertilizantes, mientras disminuía la superficie plantada.

## V

## Bienes durables: Internacionalización hacia adentro y especialización en productos intermedios

### 1. Patrón de competencia antes y ahora: internacionalización y diferenciación

La estructura de mercado del sector de bienes durables, como la del sector de productos electrónicos de consumo

y la de la industria automotriz, se caracteriza por la existencia de oligopolios diferenciados y concentrados, con pocas empresas que operan en los mercados mundiales. Las empresas líderes son aquellas capaces de explotar con buenos resultados las economías de

CUADRO 8

**Brasil: Patrón de competencia y competitividad de bienes durables, antes y ahora**

Fuentes de ventajas competitivas	Patrón de competencia basado en diversificación Principales factores de impulso 1990	Patrón de competencia basado en diversificación 2002	Competitividad de Brasil 1990	Competitividad de Brasil 2002
<i>Factores internos</i>				
Administración	Capacidades de coordinación	Sin cambios y con una importancia creciente de las tecnologías de la información	Falta de capacidades	Reducción de la brecha
Producción	Flexibilidad orgánica		Rigidez organizacional	Reducción de la brecha
Ventas	Imagen de marca		Imagen de marca	Reducción de la brecha
Innovación	Diseño de productos y componentes		Capacidades de diseño locales pero productos obsoletos	Desmovilización de capacidades locales y contratación externa para la producción de bienes actualizados
<i>Factores estructurales</i>				
Mercado	Segmentación por calidad y comercialización	Mayor	Baja segmentación	Especialización en segmentos medios
	Precio, marca, contenido tecnológico, asistencia técnica	Mayor	Precios elevados, bajo contenido tecnológico	Reducción de la brecha
	Comercio regional y mundial	Mayor	Lejana de las redes internacionales	Mayores exportaciones; resistencia a las importaciones
Configuración de la industria	Economías de escala y de alcance en la empresa y en la planta	Mayor	Deficiencias de escala en la mayoría de las líneas de producto	Optimización mediante la especialización
	Articulación ensamblador-proveedor, distribución	Mayor	Articulación incipiente	Relación más estrecha con los proveedores; aumento de la dependencia de las cadenas mundiales
	Metrología y estandarización	Sin cambios	Adecuada	Adecuada
Regulación e incentivos	Derechos de propiedad	Sin cambios	Bajo nivel cumplimiento	Aplicación de los derechos de propiedad
	Protección al consumidor	Sin cambios	Legislación incipiente	Legislación más estricta
	Crédito al consumidor	Sin cambios	Inexistente	Variación de acuerdo con las condiciones macroeconómicas
	Incentivos fiscales	Sin cambios	Inexistente	Uso amplio de incentivos

Fuente: Elaboración propia.

escala y de alcance. Se han profundizado los factores de competitividad de comienzos de la década de 1990 (véanse las dos primeras columnas del cuadro 8). En las empresas competitivas, la diferenciación del producto requiere la introducción permanente de productos con un nuevo conjunto de atributos. Para ello, las empresas invierten en desarrollo de productos, su comercialización y asistencia posventa mediante una red de minoristas autorizados, e intentan permanentemente crear o ampliar segmentos del mercado para recuperar los gastos de inversión en el desarrollo del producto y en instalaciones nuevas o renovadas.

Para que las empresas sean competitivas deben cumplir con algunos requisitos mínimos en materia de economías de escala técnicas y de gestión. La escala es, por lo tanto, una barrera importante para la entrada de empresas a la actividad, y éstas deben poner en práctica estrategias de inversión que se adelanten al crecimiento del mercado. También es importante que sus sistemas productivos tengan niveles crecientes de eficiencia técnica, calidad y flexibilidad. Todo esto supone un uso cada vez más intensivo de técnicas de automatización y organización microelectrónicas orientadas al mejoramiento permanente de los procesos productivos.

Debido a que el costo de los componentes constituye buena parte del costo total de producción, ha aumentado la desintegración vertical, combinada con nuevas formas de articulación entre el ensamblador y los proveedores. Con respecto a los proveedores, los factores competitivos fundamentales son los plazos de entrega, el precio, la conformidad con los aspectos técnicos, contratos industriales estables que incluyan la transferencia a los proveedores de los costos de gestión del inventario, y el desarrollo conjunto de componentes. El contexto internacional predominante de liberalización del comercio ha llevado a las empresas a establecer sistemas de compra de componentes en todo el mundo. En algunas líneas de productos electrónicos de consumo ha habido también una tendencia importante a subcontratar la producción de bienes finales con empresas manufactureras especializadas en países en desarrollo, como México y China.

Las inversiones en estos sectores generalmente inducen efectos dinamizadores directos o indirectos en la economía receptora, que incluyen cambios y mejoras del empleo en una región. Por este motivo las autoridades locales ofrecen incentivos fiscales generosos que atraigan a este conjunto de actividades.

En Brasil, el Plan Real y la liberalización del comercio afectaron claramente al sector de productos electrónicos de consumo y al sector de la industria automotriz. Por una parte, el efecto-ingreso incrementó marcadamente los niveles de demanda; por otra, la liberalización económica impuso puntos de referencia nuevos y más rígidos para atributos de los productos como el precio y las especificaciones técnicas.

Durante el decenio de 1990 las empresas en Brasil no solo demostraron su capacidad para resistir la competencia internacional sino que aplicaron estrategias proactivas para explotar el aumento de la demanda mediante la inversión en nuevas capacidades de producción, con niveles más elevados de importación de partes y componentes (véanse las dos últimas columnas del cuadro 8). Hubo así inversiones totalmente nuevas, especialmente en el área de ensamblado de automóviles y en la adquisición de negocios existentes de piezas para vehículos. Las empresas que entraban al sector de bienes de consumo electrónicos combinaron ambas formas de inversión. Hacia 2002, la internacionalización de la propiedad del capital de las empresas, para entonces una característica estructural de esas ramas de actividad industrial, era casi total. La mayoría de las principales empresas internacionales actualmente desarrollan actividades en Brasil. Como resultado, este país se ha transformado en una plataforma importante de productos intermedios, como los automóviles subcompactos, en el escenario internacional. Pero, dadas las tendencias oscilantes y de bajo crecimiento de la economía brasileña a lo largo de la década, la mayoría de las empresas aún no hace uso pleno de nuevas instalaciones.

## 2. La competitividad en 2002: exitosa recuperación con crecimiento limitado por restricciones de la demanda

### a) *Ampliación de la capacidad e internacionalización*

En el sector de los productos electrónicos de consumo, la ampliación del mercado en la primera mitad del decenio de 1990 originó la incorporación de nuevos protagonistas y el crecimiento de los competidores ya existentes. Hubo nuevas inversiones (y nuevas entradas a la actividad) en el segmento de los televisores y videos, mientras que las fusiones y adquisiciones fueron más pronunciadas en los segmentos de congeladores, refrigeradores, cocinas y máquinas lavadoras.

La industria pasó por dos etapas diferentes. Luego del período de recesión a comienzos de la década de

1990, los fabricantes de productos de audio y video mejoraron su rendimiento debido a marcados aumentos del consumo, sobre todo en los grupos de menores ingresos. Por ejemplo, las ventas de televisores, que llegaban a 2 millones de unidades en 1990, se elevaron a un nivel sin precedentes de 8,5 millones de unidades en 1996. Pero justamente mientras la producción se expandía, en la segunda mitad del decenio de 1996 se registró una rápida contracción que hacia fines de la década hizo caer el volumen de ventas a la mitad del observado en 1996 (Sá, 2002).

Los elevados niveles de morosidad en el pago de los créditos a consumidores con bajo presupuesto perjudicó las ventas de tiendas importantes, lo que condujo a la quiebra de algunas de las principales cadenas; esto a su vez redujo los ingresos por ventas

de la mayoría de los fabricantes de productos electrónicos. Como resultado, el sector electrónico pasó por un proceso de reorganización que incluyó la quiebra de empresas locales y el cese de las actividades locales de empresas extranjeras.

La forma de V invertida de las ventas de televisores revela lo volátil que ha sido la economía de Brasil y, desde una perspectiva técnica, que la elaboración de tales productos puede aumentar y disminuir muy rápidamente, lo que permite a las empresas responder a la evolución positiva y negativa de la demanda.

En el sector de ensamblado de automóviles predominaron las nuevas inversiones. En el cuadro 9 se muestra la nueva capacidad agregada del segmento durante la segunda mitad de la década de 1990, originada por productores existentes y recién llegados.

CUADRO 9

**Brasil: Nuevas plantas de ensamblado en el sector automotriz, 1996-2001**

Empresa	Bienes	Ubicación	Año
Volkswagen	Motores	São Carlos-SP	1996
Volkswagen	Camiones y autobuses	Resende-RJ	1996
Honda	Automóviles	Sumaré-SP	1997
Mitsubishi	Vehículos comerciales livianos	Catalão-GO	1998
Renault	Automóviles y motores	São José dos Pinhais-PR	1998
Toyota	Automóviles	Indaiatuba-SP	1998
Daimler Chrysler	Automóviles	Campo Largo-PR	1999
GM	Componentes	Mogi das Cruzes-SP	1999
Volkswagen-Audi	Automóviles	São José dos Pinhais-PR	1999
Mercedes	Automóviles	Juiz de Fora-MG	2000
GM	Automóviles	Gravataí-RS	2000
Iveco	Motores	Sete Lagoas-MG	2000
Ford	Automóviles	Camaçari-BA	2001
Nissan	Vehículos comerciales livianos	São José dos Pinhais-PR	2001
Peugeot-Citroen	Automóviles y motores	Porto Real-RJ	2001

Fuente: Sarti (2002).

En tanto que los nuevos entrantes y las plantas ya existentes en el sector de ensamblado de automóviles acrecentaron la presión competitiva, las inversiones en partes para vehículos también atraieron a nuevas empresas, pero no se manifestaron en inversiones de nuevo cuño. Siguiendo las tendencias internacionales, las fusiones y adquisiciones fueron la forma de entrada más frecuente. Por lo tanto, como en este segmento sólo una parte pequeña de los recursos se dedicaron a ampliar la producción, se observaron altas tasas de internacionalización y concentración de mercado. En 1994 el capital local representaba al menos el 50% del capital total, las ventas y la inversión. Hacia fines de la década, la participación de las empresas de capital local disminuyó a aproximadamente 25%.

En el desempeño de este grupo industrial influyó mucho la evolución de la demanda total. Por ejemplo, en 2000 los ingresos por ventas de productos de audio y video cayeron a 3.500 millones de dólares, cifra muy inferior a los 8.100 millones registrados en 1996. La capacidad ociosa es más pronunciada en los fabricantes de automóviles, que no pueden reducir su capacidad tan fácilmente como los productores de bienes de consumo electrónicos.

*b) Especialización y modernización*

Hacia el año 2002, los sectores de bienes de consumo electrónicos y de automóviles de Brasil se especializaron en el segmento intermedio. Las empresas invirtieron en elevar las especificaciones técnicas al

nivel internacional, y recurrieron a estándares técnicos establecidos, componentes y productos importados para los segmentos superior e inferior. Esta opción puede explicarse por dos factores: en primer lugar, el tamaño y el perfil de ingreso de la demanda local y en segundo lugar, la presión competitiva de las importaciones, que impuso niveles mínimos estrictos para la calidad de los productos.

Esta rama industrial aún debe compensar la volatilidad de la demanda local con una mayor exposición al comercio internacional; las exportaciones de los segmentos de audio y vídeo siguieron siendo de aproximadamente 350 millones de dólares anuales desde 1990 y constituyeron una parte muy pequeña de las ventas locales; las importaciones de productos terminados fueron de alrededor de 150 millones de dólares y llegaron a 450 millones de dólares anuales cuando la demanda local se acrecentó. Los principales destinos de exportación fueron Argentina, España, Hungría e Italia. Sin embargo, las exportaciones nacientes y en crecimiento no han podido compensar

el importante aumento del valor de las importaciones de componentes electrónicos procedentes de la República de Corea y Japón. Según Sá (2002), aunque el déficit total en el comercio de componentes electrónicos disminuyó de 1.500 millones de dólares en 1997 a 1.100 millones de dólares en 2000, la falta de capacidad productiva en este segmento constituyó una de las mayores debilidades estructurales de Brasil en este campo.

En la industria automotriz, independientemente de los cambios en la propiedad de las empresas, las inversiones fueron importantes y la brecha competitiva de Brasil se redujo marcadamente en términos de la calidad de los productos y niveles de eficiencia de las instalaciones. En cifras agregadas (cuadro 10), la producción anual de automóviles por trabajador se triplicó en el período 1990-2001, y alcanzó las 21,3 unidades. Al mismo tiempo el empleo disminuyó de 117.396 puestos en 1990 a 85.257 puestos en 2001, a pesar de las inversiones totalmente nuevas.

CUADRO 10

**Brasil: Empleo y productividad en el sector de ensamblado de automóviles, 1990-2001**

	1990	1992	1994	1996	1998	2001
Empleo	117 396	105 664	107 134	101 857	83 049	85 257
Productividad laboral <sup>a</sup>	7,8	10,2	14,8	17,7	19,1	21,3

Fuente: Sarti (2002).

<sup>a</sup> Unidades por trabajador en el año.

En este punto cabe destacar los cambios ocurridos en la naturaleza de las relaciones entre ensambladores y proveedores en el sector automotor. En primer lugar, los proveedores fueron alentados a establecer instalaciones productivas muy cerca de las unidades de ensamblado, para permitir la desverticalización y la producción sincronizada con la demanda. El diseño de la mayoría de las nuevas plantas se basó en el concepto de condominio, con espacios específicos para determinadas empresas productoras de partes de automóviles y que mantienen relaciones exclusivas con los ensambladores. A cambio, deben compartir los gastos de inversión. En segundo lugar, para establecer nuevas formas de relación, las empresas de partes de automóviles, hoy en su mayoría filiales de importantes empresas internacionales, desarrollaron un intenso comercio intraempresa, ampliando así las importaciones

de partes para automóviles procedentes de sus empresas matrices. Desde 1989 hasta 2001 estas importaciones aumentaron 300%, llegando a 4.300 millones de dólares en 2001 y tuvieron un déficit comercial de 445 millones de dólares.

En un marco de ampliación de la capacidad, modernización y cambios de propiedad de las empresas, las ventas de automóviles en Brasil aumentaron de 713.000 unidades en 1990 a 1,9 millones de unidades en 1997, descendiendo a 1,6 millones de unidades en 2001. La mayoría de las ensambladoras de automóviles que trabajan en el país apuntaron al segmento de subcompactos con motores de 1000cc a 2000cc. En 2001, el 71% de la producción nacional de automóviles estaba relacionada con este segmento. El comercio internacional del sector automotor de Brasil estaba marcado por una fuerte complementariedad con



Argentina. Luego de una breve expansión en los años posteriores a la liberalización, en el bienio 2000/2001 el valor total de los automóviles importados se redujo a 2.000 millones de dólares. Casi el 66% de esas

importaciones provinieron de Argentina. Del mismo modo, el 44% de las importaciones de automóviles de Argentina tienen su origen en Brasil.

## VI

### Industrias tradicionales: las limitaciones competitivas se definen por las desigualdades de ingresos

#### 1. Patrón de competencia antes y ahora: segmentación del mercado y creación de redes

La segmentación del mercado es una característica esencial de las industrias tradicionales. En ellas varía el número de productos y sus especificaciones técnicas, la naturaleza de los procesos productivos (ensamblado, producción en serie y discontinua), la magnitud mínima de las economías de escala, los niveles de verticalización y de contratación externa y la forma de organización de las empresas.

Los sectores industriales son muy sensibles a las oscilaciones de la demanda y la capacidad de responder a ellas es el motor competitivo principal de estas empresas (véanse las dos primeras columnas del cuadro 11). La importancia de un alto grado de respuesta tiene un doble origen. En primer lugar las empresas, con grandes esfuerzos de comercialización, tratan permanentemente de introducir nuevos diseños y crear nichos para imponerse en los mercados. Si tienen éxito, la demanda se eleva inmediatamente. En ese caso, deben equiparar los niveles de producción con el crecimiento de la demanda, sin dejar de cumplir con los plazos de entrega. En segundo lugar, los niveles de la demanda están sujetos a oscilaciones estacionales, lo que obliga a adecuar constantemente los niveles de producción. La relativa facilidad técnica de los procesos productivos y los bajos costos de inversión para ampliar la capacidad facilitan la adaptación a estas dos clases de oscilación de la demanda. Además de la posibilidad de imponer nuevos hábitos de consumo, la inversión en estos sectores se relaciona estrechamente con los cambios en los niveles de la demanda.

El grado de segmentación del mercado se define

por el tamaño y el perfil de ingreso de una determinada población consumidora. Cuanto más elevado es el nivel de ingreso, menos importancia tendrá el atributo precio y mayor será el valor asignado a atributos que satisfacen las especificaciones particulares de los clientes. Si en un país predominan niveles altos de ingresos, coexistirán empresas con calificaciones similares (véase la nota N° 4), pero funcionarán en diferentes segmentos del mercado. Cuando, por el contrario, las diferencias de ingreso son significativas, sobrevivirán las empresas con calificaciones muy diferenciadas que funcionan en mercados similares. Cabe destacar que, dado el valor unitario relativamente bajo de los productos tradicionales de la canasta del consumidor, es posible que prevalezcan altos niveles de renovación del producto y calificaciones diferenciadas entre las empresas, inclusive en un contexto de niveles de ingreso muy desiguales pero en los que el tamaño absoluto del mercado es significativo, como ocurre en Brasil.

Una gestión empresarial hábil que fomente la renovación de los productos y mantenga actualizadas las estructuras organizacionales, especialmente en el campo del diseño, la comercialización, los sistemas de calidad y las relaciones con los proveedores, es esencial para tener éxito en las industrias tradicionales. Las fuentes fundamentales de cambio técnico en estos sectores son las industrias proveedoras de equipos e insumos. En los últimos 10 años han desempeñado un papel cada vez más importante los equipos informáticos y los insumos químicos. Las empresas que sean capaces de acceder a equipos e insumos en mejores condiciones tendrán ventajas competitivas.

El acceso privilegiado a los proveedores guarda relación con el tamaño de la empresa: las firmas más pequeñas pueden sobrevivir en nichos específicos del

mercado, pero es posible que enfrenten dificultades económicas y financieras para movilizar los recursos que les permitan aprovechar la ventaja competitiva que ofrecen los equipos e insumos. Tal vez la heterogeneidad económica que exhibe esta rama industrial sea la causa de una tendencia ascendente de las empresas a organizarse horizontal o verticalmente

en torno a aglomeraciones productivas locales. Estas les permiten beneficiarse de otra fuente de ventajas competitivas, las economías de aglomeración, al compartir los costos relacionados con su actividad económica, infraestructura, mano de obra y otros insumos, diseño, comercialización y sistemas de información, entre otros aspectos.

CUADRO 11

**Brasil: Patrón de competencia y competitividad en las industrias tradicionales, antes y ahora**

Fuentes de ventajas competitivas	Políticas de competencia basadas en capacidad de respuesta  Principales factores de competitividad 1990	Políticas de competencia basadas en capacidad de respuesta  Principales factores de competitividad 2002	Competitividad de Brasil  1990	Competitividad de Brasil  2002
<i>Factores internos</i>				
Administración	Habilidades empresariales	Importancia creciente de la creación de nuevos segmentos del mercado	Heterogeneidad, con un grupo principal de empresas competitivas	Mayor heterogeneidad: las principales empresas se acercan a las fronteras internacionales
Producción	Control de calidad	Mayor flexibilidad y contratación externa	Incipiente	Mayor competencia
Ventas	Información del mercado	Importancia creciente de la comercialización	Incipiente	Mayor competencia
Innovación	Tecnología integrada, aprendizaje por la práctica	Importancia creciente del diseño	Estrategia de copia	Mejoras en unos pocos segmentos y productos
<i>Factores estructurales</i>				
Mercado	Segmentación por niveles de ingresos y clase de productos	Mayor	Segmentación limitada debido a la desigualdad en los niveles de ingresos	Las desigualdades permanecieron pero la segmentación aumentó
	Precio, marca, plazos de entrega, orientación al consumidor	Mayor	Poco uso de los atributos del producto	Mayor uso de los atributos de precio y de los orientados al cliente
	Comercio local e internacional	Mayor importancia de la inserción en cadenas internacionales de suministro	Pese a mercado nacional potencialmente grande, se depende del comercio local; amenaza de las importaciones	Fluctuación de la demanda debido a la inestabilidad económica; exposición internacional incipiente
Configuración de la industria	Economías de aglomeración e integración de redes	Mucho mayor	Limitada a pocos segmentos	Mayor cantidad de acuerdos locales; traslado a regiones con mano de obra más barata
	Provisión eficiente de equipos	Sin cambios	Provisión insuficiente de equipos	Incremento de las importaciones de equipos con mejor relación precio / eficiencia
Regulación e incentivos	Metrología, estandarización, certificación, información de mercado y técnica, capacitación	Sin cambios	Esfuerzos débiles y falta de coordinación	Mejoras limitadas a empresas medianas y grandes
	Política <i>antidumping</i>	Mayor, debido al acceso preferencial en virtud de acuerdos bilaterales	Poca aplicación	Mayor aplicación en los mercados locales
	Competencia y protección del consumidor	Sin cambios	Competencia incipiente y desleal del sector informal	Mayor importancia pero aún incipiente, competencia desleal del sector informal
Regulación e incentivos	Apoyo a las pyme	Mayor en tamaño y alcance	Falta de instrumentos eficaces	Mejora el apoyo a la gestión pero persiste la falta de instrumentos financieros
	Sistema impositivo	Sin cambios	Sesgo anticompetitivo	Persiste el sesgo anticompetitivo

Fuente: Elaboración propia.

Las industrias tradicionales se hallan entre las actividades industriales más antiguas de Brasil, y su heterogeneidad competitiva ha sido y es una característica estructural importante. La existencia de niveles muy diversos de calificación entre las empresas de cada sector, y aun entre las diversas etapas de producción dentro de una empresa, puede estar directamente relacionada con un perfil de distribución del ingreso altamente desigual en el país.

En 1990 la competitividad se relacionaba directamente con el tamaño de las empresas: se consideraba probable que las grandes fueran más competitivas que las más pequeñas. Las empresas más grandes podían explorar diferentes segmentos del mercado, invertir en modernización y exportar. El análisis del sector textil, de calzado y de muebles indica que en 2002 esta característica estructural seguía vigente, pero se han registrado avances (véanse las dos últimas columnas del cuadro 11). La tasa de renovación de productos ha aumentado gracias a esfuerzos en el área de diseño. La incorporación de equipos más eficientes ha facilitado la modernización productiva. Han surgido aglomeraciones industriales locales en cantidades crecientes que se están consolidando en diferentes segmentos y regiones del país, y las empresas han explorado con más ahínco las posibilidades de reducir sus costos laborales mediante el traslado de sus instalaciones al nordeste del país.

## 2. Competitividad en 2002: aumenta la capacidad de respuesta aunque persiste la heterogeneidad

### a) Capacidades asimétricas

El sector del calzado exporta el 30% de la producción, mientras que los sectores de textiles y vestuario se dirigen al mercado nacional. Hasta mediados del decenio de 1990 la mayoría de las exportaciones de calzado iban a los segmentos inferiores del mercado internacional, en los que el precio es un atributo importante. A pesar de la presión competitiva de los productores de China, el desempeño de las exportaciones brasileñas evolucionó en forma positiva en dicho decenio. Como se muestra en el cuadro 12, las exportaciones aumentaron de 1.100 millones de dólares en 1990 a 1.600 millones en 2001. Los precios unitarios también se elevaron, lo que indica que el sector está actualizando su cartera de productos. Es preciso tener presente que desde 1999 la devaluación ha contribuido a impulsar las exportaciones.

CUADRO 12

### Brasil: Exportaciones de calzado

Años	Valor (en millones de dólares)	Pares (en millones)	Precio unitario medio (en dólares)
1990	1 107	143	7,40
1995	1 414	138	10,25
2000	1 547	163	9,52
2001	1 615	171	9,43

Fuente: Costa (2002).

Otros factores han contribuido también a configurar el desempeño internacional del sector. Ellos son, entre otros, los incentivos y créditos fiscales a la exportación, la consolidación de los beneficios de las economías de aglomeración (especialmente en el estado de Rio Grande do Sul) y la acumulación de experiencia en exportaciones. Sin embargo, el costo de la mano de obra aún brinda una importante ventaja competitiva a la producción brasileña. En 1993 la mano de obra en Brasil costaba un dólar por hora-hombre, contra 0,5 dólares en China, 2,5 dólares en la República de Corea y 8 dólares en España. Un estudio de Costa (2002) demuestra la importancia del tipo de cambio en este rubro de exportaciones. Durante el período 1994-1998, cuando el real estaba sobrevaluado, se perdieron 56.000 puestos de trabajo; pero al elevarse la demanda, entre 1999 y 2000 las exportaciones subieron en 270 millones de dólares —ó 26 millones de pares de calzado— y las empresas contrataron rápidamente 29.000 trabajadores adicionales.

En el sector textil hay diferencias económicas marcadas entre los tres segmentos más importantes, es decir, los de textiles, fibras químicas y vestuario (cuadro 13).

Las ventas combinadas de 22.000 establecimientos que emplean 1,5 millones de trabajadores fueron de 45.200 millones de dólares en 2000. La producción de

CUADRO 13

### Cantidad de establecimientos, puestos de trabajo e ingresos por ventas en los sectores textil, de fibras químicas y de vestuario, 2000

	Fibras químicas	Textiles	Vestuario
Establecimientos	25	3 305	18 797
Puestos de trabajo (en miles)	15	339	1 233
Producción (en miles de toneladas por año)	640	1 750	1 287
Ventas por año (en millones de dólares)	1 400	16 600	27 200

Fuente: Prochnik (2002).

fibras químicas es técnicamente más compleja y la magnitud de las operaciones, en general bajo el control de empresas extranjeras, es mayor. En el otro extremo, en la industria del vestuario, predominan pequeñas y medianas empresas locales, que emplean 1,2 millones de trabajadores en 18.000 establecimientos.

Contrariamente a lo que sucede en el sector del calzado, el desempeño internacional de la industria

textil brasileña, (cuadro 14), nunca fue económicamente significativo, a pesar de que en algunos segmentos, como el del vestuario, los factores de competitividad son similares a los del sector del calzado.

*b) Modernización y localización de la producción*

En este grupo industrial también se observó un impulso modernizador, pero con características muy

CUADRO 14

**Brasil: Comercio mundial y participación del país en el sector textil y de vestuario, 1995-2000**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
<i>Textiles</i>						
Comercio mundial (millones de dólares)	111 100	113 600	119 300	112 500	113 000	126 100
Participación de Brasil en las exportaciones (en porcentajes)	0,90	0,89	0,86	0,79	0,73	0,71
Participación de Brasil en las importaciones (en porcentajes)	1,23	0,98	1,01	0,95	0,79	0,88
<i>Vestuario</i>						
Comercio mundial (millones de dólares)	124 000	128 700	141 900	149 300	150 000	165 500
Participación de Brasil en las exportaciones (en porcentajes)	0,24	0,19	0,15	0,12	0,12	0,17
Participación de Brasil en las importaciones (en porcentajes)	0,30	0,29	0,32	0,25	0,14	0,11

Fuente: Elaborado sobre la base de información compilada de Prochnik (2002).

especiales que incluyen el traslado de instalaciones al nordeste del país, donde el costo de la mano de obra es menor.

En el sector del calzado, las empresas modernizaron los procesos productivos y los productos, lo que incluyó la introducción de equipos automatizados y nuevas técnicas de organización con miras a mejorar la calidad de procesos y productos y disminuir los tiempos muertos. También hubo esfuerzos coordinados para ampliar las líneas de productos, junto con dotar a los procesos de mayor flexibilidad.

En el sector textil y de vestuario, la modernización se vio estimulada por tres fuentes de dinamismo. En primer lugar, durante la primera mitad de la década de 1990 el Plan Real creó expectativas de crecimiento de la demanda; en segundo lugar, a partir de 1995 el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) financió un programa de 2.000 millones de

dólares para la adquisición de maquinaria, especialmente por las empresas más grandes; en tercer lugar, la liberalización de las importaciones, el real sobrevaluado y los adelantos tecnológicos brindaron la posibilidad de importar maquinaria moderna a precios menores. Las inversiones en maquinaria moderna llevaron a modificar los procesos de producción, lo cual –como sucedió en otros países– deterioró marcadamente los niveles de empleo en el sector: la disminución fue de 40,7% entre 1990 y 2000.

Al mismo tiempo, una cantidad importante de empresas de estas industrias migraron desde las regiones del sudeste brasileño a las del nordeste (cuadro 15), en busca de mano de obra más barata y de incentivos fiscales generosos, como exenciones del impuesto sobre el valor agregado (IVA), infraestructura física y líneas de crédito para la exportación.

CUADRO 15

**Brasil: Participación porcentual de las diferentes regiones del país en la producción textil, 1990-2000**

Sector	Nordeste		Sudeste		Sur		Total
	1990	2000	1990	2000	1990	2000	
Fibras	24,9	35,4	55,2	42,6	17,2	21,7	100
Telas	17,6	21,5	65,6	62,0	12,8	13,7	100
Prendas de punto	2,8	10,0	39,9	35,2	55,7	53,5	100
Vestuario	8,0	11,3	66,6	56,1	21,6	25,4	100
Total	13,3	19,6	56,8	49,0	26,8	28,5	100

Fuente: Prochnik (2002).

## VII

### **Sectores difusores del progreso técnico: avances, rezagos y una competitividad aún débil**

#### **1. Patrón de competencia antes y ahora: el papel cada vez mayor de la innovación**

Las empresas difusoras de progreso técnico son aquellas capaces de promover avances en otras actividades económicas a través del cambio técnico incorporado en los bienes de capital y componentes que producen. El mercado para los productos de estas empresas exhibe como principal característica la segmentación. Puesto que tales productos tienen aplicaciones específicas, por lo general cada empresa compite directamente con muy pocos rivales. Al correr los años y difundirse ampliamente las tecnologías de la información, las empresas líderes de este sector se han transformado de proveedores de equipos en proveedores de soluciones y servicios de carácter técnico a los clientes.

Las empresas de este tipo deben dedicar importantes recursos a actividades de investigación y desarrollo, lo que confirma que el principal impulsor de la competitividad es la capacidad de llevar a cabo innovaciones de producto y de satisfacer las demandas específicas de clientes en determinados segmentos del mercado (véanse las dos primeras columnas del cuadro 16). La capacidad de innovación, por lo tanto, es el requisito más importante para que esta categoría de empresas supere las barreras de entrada. El costo creciente de las actividades de investigación y desarrollo ha supuesto el surgimiento de diferentes modalidades de alianzas entre las empresas, principalmente para reducir los riesgos tecnológicos. Por estas características, parece haber aquí un importante ámbito de acción para los centros de investigación públicos y privados.

Debido al papel estratégico que desempeñan las empresas difusoras de progreso técnico, los países con

estructuras industriales complejas siempre han puesto en práctica políticas orientadas a promover y consolidar la competitividad de esas empresas en los mercados locales e internacionales. Además, recurren con frecuencia a mecanismos como el apoyo al desarrollo tecnológico, las restricciones a la importación, el financiamiento en condiciones favorables, el uso del poder de compra de los gobiernos y los incentivos fiscales.

De los grupos industriales brasileños, las empresas difusoras de progreso técnico fueron las más afectadas por efectos adversos de la liberalización económica. Ya antes de la liberalización presentaban niveles razonables de capacidad productiva y estaban dotadas de recursos humanos calificados, sobre todo en el área de la ingeniería mecánica, como resultado de un largo proceso de aprendizaje generado en parte por la ampliación del mercado local y por las políticas industriales activas de los decenios de 1970 y 1980. Pero la competitividad de la mayoría de los productores de equipos de ingeniería mecánica y electrónica era débil, los niveles de verticalización y diversificación eran elevados, se dependía de los proveedores extranjeros de tecnología y las relaciones con la infraestructura científica local eran incipientes.

A lo largo de la década de 1990, los productores de equipos de ingeniería mecánica, telecomunicaciones y computadoras mostraban como característica común un importante fortalecimiento de las capacidades de producción. Sin embargo, esto no era suficiente para resistir las presiones de la competencia externa. Diversas empresas extranjeras ingresaron al sector, adquiriendo empresas locales y realizando importaciones de sus matrices (véanse las dos últimas columnas del cuadro 16).

CUADRO 16

**Brasil: Patrón de competencia y competitividad en los sectores difusores del progreso técnico: antes y ahora**

Fuentes de ventajas competitivas	Patrón de competencia basado en la innovación. Principales factores de competitividad 1990	Patrón de competencia basado en la innovación. Principales factores de competitividad 2002	Competitividad de Brasil 1990	Competitividad de Brasil 2002
<i>Factores internos</i>				
Gestión	Integración de investigación y desarrollo, producción y comercialización	Sin cambios	Pocas capacidades	Pocas capacidades con mayores esfuerzos de comercialización
Producción	Diseño para fabricación	Sin cambios	Algunas capacidades en la ingeniería mecánica	Dependencia del diseño importado
Ventas	Creación de mercado y comercialización de empresa a empresa	Mayor, debido al uso de las tecnologías de la información	Pocas capacidades	Mayor
Innovación	Investigación y desarrollo + diseño	Mayor capacidad, debido al uso de las tecnologías de la información	Pocas capacidades	Mayor dependencia de la tecnología importada
<i>Factores estructurales</i>				
Mercado	Segmentación según las necesidades técnicas	Sin cambios	Capacidades en los segmentos inferiores	Mayor segmentación
	Atención a las especificaciones de los clientes	Mayor	Estandarización excesiva	Mayor capacidad de respuesta
	Comercio local y regional	Mayor	Exportaciones de equipos estándares y tecnológicamente simples	Mayores importaciones de componentes desde los países de la OCDE y más exportaciones de productos finales a América Latina
Configuración de la industria	Economías de especialización	Diversificación relativa	Diversificación excesiva y verticalización	Sin patrón emergente claro
	Interacción con usuarios	Mayor	Poca interacción	Interacción creciente
	Sistemas de ciencia y tecnología	Mayor	Incipiente	Poca inversión tecnológica
Regulación e incentivos	Derechos de propiedad intelectual	Mayor	Normas de índole nacionalista	Aplicación de derechos de propiedad
	Protección selectiva	Menor	Normas de índole nacionalista	Excesiva liberalización
	Apoyo frente al riesgo	Sin cambios	Inexistente	Limitada
	Crédito para usuarios	Sin cambios	Limitada	Limitada
	Poder de compra del estado	Menor	Pocos intentos	Desarticulada

Fuente: Porto (2002).

## 2. Competitividad en 2002: modernización, dependencia de las importaciones e internacionalización de la propiedad de las empresas

### a) Crecimiento, modernización, desverticalización y mejora de los productos

Los proveedores del sector de telecomunicaciones ampliaron en forma considerable la capacidad de producción, debido a que las reglas de privatización de las empresas de telecomunicaciones impusieron metas

rígidas de expansión a las empresas adquirentes. El segmento de computadoras se internacionalizó mediante la inversión extranjera directa en nuevas instalaciones y la adquisición de activos, y por aumentos sustanciales en la importación de componentes, como consecuencia de modificaciones en la legislación que igualaron las oportunidades para las empresas locales y las de propiedad extranjera. Frente a las importaciones, los fabricantes de bienes mecánicos promovieron un proceso de racionalización fuertemente asociado con un significativo descenso de la capacidad productiva.



Los esfuerzos de las empresas se concentraron en la introducción de nuevas técnicas de organización para asegurar la eficiencia de los procesos de producción y la reducción y especialización de la cartera de productos. Mediante la adopción de métodos de producción sincronizada con la demanda y la práctica de la subcontratación, el sector mecánico pudo mejorar la eficiencia y mantener niveles mínimos de producción, con un impacto negativo en el empleo (éste descendió de 331.900 puestos en 1990 a 160.200 en 1999). De acuerdo con esta tendencia, las empresas de computación inicialmente se valieron de la contratación externa para las tareas administrativas y luego introdujeron técnicas de organización que implicaban menores necesidades de mano de obra, lo que condujo a agudas reducciones

de los niveles de empleo. Las cifras de ocupación habían aumentado de 42.924 en 1984 a 74.155 en 1989. Hacia 1999 la cantidad total de empleados en el sector de la computación alcanzó a 38.450 (Porto, 2002).

Los niveles bajos de inversión y la liberalización del comercio afectaron significativamente a los productores de equipos mecánicos. Mientras que el consumo aparente bajó de 17.200 millones de dólares en 1990 a 14.400 millones en 2000, las importaciones aumentaron y la producción local disminuyó considerablemente. A lo largo de la década los niveles de producción declinaron a un ritmo constante, en tanto que las exportaciones y las importaciones evolucionaron en forma cíclica, con una tendencia al alza hasta 1997 y con bajas después (cuadro 17).

CUADRO 17

**Brasil: Producción y comercio internacional de equipos mecánicos, 1990-2000**  
(Millones de dólares)

Año	Producción	Exportaciones	Importaciones	Balanza Comercial	Consumo aparente	Coefficiente de exportación (%)	Coefficiente de importación (%)
1990	16 700	2 600	3 200	-500	17 200	15,9	18,5
1995	14 300	3 800	6 900	-3 100	17 400	26,6	39,8
2000	11 500	3 500	6 400	-2 900	14 400	30,5	44,7

Fuente: Vermulm y Erber (2002).

El panorama para los proveedores de equipos de telecomunicaciones era muy diferente. En la segunda mitad de la década de 1990, la industria se enfrentó a una creciente demanda, derivada tanto de las reglas para la privatización de los servicios de telecomunicaciones como de un gran progreso técnico. Una estimación hecha por Oliva (2002) señala que bajo las reglas de las concesiones las inversiones llegaron a 20.000 millones de dólares entre 1998 y 2000.

Algunos datos de Oliva (2002) muestran asimismo que los ingresos por ventas fueron un 124% mayores en 2000 que en 1995. Estas cifras indican que el crecimiento de la demanda motivó a las empresas a instalar nuevas unidades de montaje en el país. Las empresas de Brasil mostraron mucha eficiencia en crear instalaciones locales, dependiendo en gran medida de insumos importados para asegurar los plazos de entrega a los clientes. Esa es la razón que subyace al déficit comercial del sector, que alcanzó en 2001 los 2.000 millones de dólares, como resultado de importaciones por valor de 3.500 millones de dólares (43% de Estados Unidos, 26% de la Unión Europea) y de exportaciones por 1.500 millones de dólares (90% a América Latina).

En cuanto al sector informático (computadoras y componentes), Porto (2002) señaló un importante incremento de las ventas, de 6.000 millones de dólares en 1990 a 10.700 millones de dólares en 1998. Desde entonces el crecimiento se ha vuelto más lento. Estas cifras sugieren que el sector informático se las ha arreglado para superar la etapa de fabricación de componentes, lo que se explica en gran medida porque utiliza cada vez más componentes importados.

Por cierto, al contrastar las importaciones de componentes con las importaciones de productos informáticos finales (cuadro 18), la disparidad es muy clara: desde 1997 hasta el 2001 el valor medio anual de las importaciones de componentes alcanzaba a 5.100 millones de dólares, mientras que el de las importaciones de computadoras llegó a 1.020 millones de dólares. Más importante aún, cuando las ventas locales de computadoras disminuyeron –después del 2000– y se devaluó el real –después de 1999– las importaciones de computadoras permanecieron relativamente estables, pero las de componentes electrónicos aumentaron aún más.

CUADRO 18

**Brasil: Importaciones y exportaciones del sector informático, 1997-2001**  
(Millones de dólares)

Año	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Exportaciones (1+2)</i>	1 331	1 458	1 587	1 865	1 809
1. Computadoras	255	235	323	346	251
2. Componentes	1 076	1 223	1 264	1 519	1 558
Componentes para computadoras	91	124	151	144	146
<i>Importaciones (3+4)</i>	6 406	5 840	5 874	7 690	6 793
3. Computadoras	1 232	1 090	855	1 080	1 032
4. Componentes	5 174	4 750	4 839	6 610	5 761
Componentes para computadoras	562	671	665	856	782
Balanza comercial	5 075	4 382	4 287	5 825	4 984

Fuente: Porto (2002).

b) *La división del trabajo entre las empresas de propiedad local y extranjera*

La competitividad de los bienes de capital mecánicos en Brasil es mayor en el caso de las líneas de productos con baja y mediana densidad tecnológica, en las que han madurado los ciclos de producción.

La competitividad de los precios es decisiva y las ventajas de las empresas radican en un acceso privilegiado a insumos y mano de obra de bajo costo. La actividad industrial de Brasil es competitiva también en nichos específicos del mercado, especialmente aquellos en que los equipos son técnicamente más sofisticados, requieren una fuerte interacción entre los proveedores y sus clientes, y la demanda local y regional es significativa en términos económicos.

No obstante, algunas de las características estructurales de la década de 1980, especialmente la división del trabajo entre los productores locales y extranjeros, no han cambiado. Las empresas de propiedad local predominan en los segmentos de baja tecnología, mientras que las extranjeras dominan en las líneas de producción complejas. Las empresas que lograron sobrevivir los azares del decenio de 1990 mejoraron su competitividad y son más sencillas desde el punto de vista de los procesos de producción y la cartera de productos. Los niveles de especialización

han aumentado, lo cual puede constituir la base del crecimiento en los años venideros. Aun así, la mayoría de los desafíos competitivos de principios del decenio mencionado siguen en pie, en especial los referentes a la persistencia de una capacidad tecnológica débil.

En el sector de las telecomunicaciones, que depende aún más de las importaciones, la demanda pudo satisfacerse en gran medida desde fuentes locales, gracias a la experiencia anterior de esta industria en Brasil. Antes de la liberalización de la economía, la mayoría de las empresas internacionales líderes en este campo ya estaban en el país, y algunas locales eran igualmente muy activas. Pero el aumento de la demanda atrajo a nuevas empresas extranjeras, que adquirieron empresas locales. Como resultado de esto, las empresas extranjeras controlaban 91,3% de los 8.800 millones de dólares de ventas del sector en 2000 (Oliva, 2002).

De hecho, según Porto (2002), cuando se considera los sectores de informática y telecomunicaciones, el panorama es similar. Las ventas brutas de las actividades industriales en el campo de las tecnologías de la información aumentaron de 16.000 millones de dólares a 30.000 millones de dólares entre 1996 y 2000. Las empresas de propiedad extranjera acrecentaron su participación de mercado de 48,2% a 65,8%, a expensas de las empresas privadas locales.

## VIII

### **Brasil: 10 años de liberalización, racionalización e internacionalización “hacia adentro”. ¿Y después?**

La transición institucional hacia un nuevo paradigma de mercado no fue un proceso fácil; la incertidumbre aumentó, especialmente ante la dificultad de predecir cuál sería la magnitud de la llegada de nuevos competidores y de bienes importados. Las empresas perdieron la capacidad de pronosticar el tamaño real de sus mercados; sus reacciones fueron defensivas y estuvieron vinculadas sobre todo con la reducción de costos, lo que deterioró la ya poca confianza existente a nivel microeconómico. El bajo grado de confianza llevaba aparejada una propensión negativa a la inversión, con repercusiones también negativas en la sustentabilidad de la macroeconomía y el crecimiento económico.

Un balance de la producción “*Made in Brazil*” 10 años después de la liberalización económica revela un rasgo sorprendente que no se observa en los demás países latinoamericanos: entre 1990 y 2002 se agregaron muy pocas actividades económicas nuevas a la matriz industrial del país, y muy pocas de las existentes con anterioridad dejaron de existir.

Los cambios más importantes se observaron en la gestión de los procesos productivos y en la propiedad de las empresas. La modernización y la internacionalización hacia adentro fueron los procesos más destacados, económicamente significativos y generalizados que tuvieron lugar en la industria brasileña en el período 1990-2002. En realidad, estos procesos no representan una innovación en el sentido schumpeteriano. El capital extranjero ha desempeñado siempre un papel prominente en la actividad industrial del país porque la economía brasileña nunca estuvo cerrada a la propiedad extranjera como lo estuvo al comercio exterior. En cuanto a la modernización, hacia mediados de la década de 1980 las empresas líderes de la mayoría de los sectores industriales ya estaban introduciendo técnicas de organización actualizadas para mejorar la eficiencia y la calidad (Ferraz, Kupfer y Haguenaer, 1996a).

A lo largo de los años, la modernización y la internacionalización hacia adentro se consolidaron en

las principales empresas y fueron extensamente difundidas a los diversos sectores, asumiendo proporciones económicas significativas. El rol del capital extranjero se fortaleció considerablemente, sobre todo en los segmentos industriales dinámicos. La modernización aportó la base para que las empresas enfrentaran las presiones competitivas de las crecientes importaciones y la llegada de nuevos competidores. La amplia difusión de tecnologías y maquinaria que permiten ahorrar mano de obra, la desverticalización y la subcontratación, unidas a la falta de crecimiento sostenido de la demanda, causaron un deterioro de los niveles de empleo que no tiene precedentes en la historia de Brasil.

La modernización se inclinaba fuertemente hacia la racionalización, y no hacia la expansión de la capacidad productiva o al desarrollo de la capacidad de innovación para sustentar la introducción de nuevos procesos y productos. Enfrentados a las cambiantes condiciones macroeconómicas, los industriales no se mostraban deseosos de invertir en nuevas plantas y menos aún en investigación y desarrollo, la más incierta de las inversiones.

Resulta muy interesante comprobar que la modernización no introdujo cambios en la posición relativa de las empresas. Las que eran relativamente más vigorosas en el período que precedió a los cambios mostraron una mayor capacidad de adaptación. Las empresas grandes y de propiedad extranjera, en sectores industriales de productos básicos o bienes durables y ubicadas en el sur del país, aumentaron la distancia que las separaba de las empresas situadas más abajo en la escala competitiva.

El comercio exterior aumentó considerablemente, de 50.000 millones de dólares en 1990 a 100.000 millones de dólares en 2001. Pero los patrones de comercio se mantuvieron relativamente iguales: la demanda de bienes importados tuvo una elasticidad-ingreso alta, mientras que en las exportaciones predominaron valores unitarios bajos. La modernización productiva se benefició de los componentes electrónicos

importados y de los insumos químicos, mientras que el sector de productos básicos industriales todavía genera la mayor parte de las divisas del país. Los déficits comerciales se intensificaron y fueron superados sólo en 2000, luego de una fuerte devaluación de la moneda. Pese a estos avances, la participación del comercio exterior de Brasil en el comercio mundial ha descendido de 1,4% a mediados de la década de 1980 a 0,75% en 2001.

Las fusiones y adquisiciones cambiaron el panorama de la propiedad de las empresas en la industria brasileña, reforzando fuertemente la participación del capital extranjero. Además, entre 1990 y 2002, fueron muy pocos los sectores –siderurgia, automóviles, productos electrónicos de consumo y equipos para telecomunicaciones– en que se efectuaron inversiones en nuevas plantas y se expandió la capacidad. Estos casos son ejemplo de reacciones positivas al fenómeno de expansión de la demanda y de respuesta proactiva a la creciente competencia. Son útiles para indicar la existencia de una vitalidad potencial pro crecimiento de la industria en Brasil.

Entre los grupos industriales existen regularidades interesantes. La capacidad competitiva ha permanecido esencialmente vinculada a las industrias de productos básicos, donde todavía prevalece el capital local. Pero estas industrias han seguido una estrategia a dos vías: exportaciones de productos de bajo valor unitario y ventas internas de bienes de alto valor unitario. En las industrias de bienes durables, merced a inversiones en nuevas plantas, una creciente diferenciación de productos y la importación cada vez mayor de componentes, la competitividad se fortaleció, sobre todo en productos de rango intermedio. Las empresas extranjeras predominan y las exportaciones están aumentando. La heterogeneidad es aún una característica importante de las industrias tradicionales, dominadas en su mayoría por el capital local. Se ha acrecentado la capacidad de respuesta de las empresas, factor clave de la competitividad, y a la vez han surgido aglomeraciones productivas locales y se han trasladado plantas a regiones de bajo costo, especialmente en el nordeste del país. Las empresas difusoras de progreso técnico todavía

exhiben debilidades, si bien han mejorado en forma significativa su capacidad de entregar equipos allí donde la demanda va en aumento. La internacionalización de la propiedad del capital de las empresas ha aumentado, lo que ha supuesto una marcada división del trabajo. Las empresas extranjeras controlan el ensamblaje de equipos y la importación de componentes estratégicos, mientras que las empresas locales son abastecedoras de componentes estandarizados o productoras de maquinaria tecnológicamente sencilla.

En resumen, la industria brasileña ha demostrado una importante capacidad de adaptación al cambio institucional. Las capacidades competitivas se fortalecieron gracias a un impulso modernizador que tendió marcadamente a la racionalización. Resulta interesante comprobar, sin embargo, que sólo en unas pocas áreas, donde las perspectivas de crecimiento eran elevadas, la industria reaccionó ampliando su capacidad de producción. Sin embargo, su capacidad de responder a los desafíos impuestos por la liberalización económica y las perspectivas de crecimiento no se distribuyeron de manera uniforme y las empresas que habían acumulado calificaciones previamente se vieron favorecidas. Éste probablemente es un factor de aceleración importante en la internacionalización del capital de las empresas.

Por ello, en los próximos años Brasil puede llegar a enfrentar una paradoja en materia de desarrollo. La historia muestra que el capital local y la capacidad de innovación han sido características destacadas en los países que han logrado un desarrollo económico sostenido. Si la internacionalización de la propiedad de las empresas ha de mantenerse y si han de fomentarse las capacidades locales de innovación, los responsables de formular las políticas pertinentes –tanto en el sector público como en el privado– deberán buscar nuevas formas de atraer las inversiones necesarias. En gran medida, esto significará alejarse bastante de las prácticas establecidas para ir hacia nuevas formas de regulación y de estímulo a las empresas con miras a la creación de valor local.

*(Traducido del inglés)*

## Bibliografía

- Amadeo, E. y R.R. Soares (1996): Abertura, produtividade e organização industrial, Rio de Janeiro, Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CIET)/Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), inédito.
- Bielschowsky, R. (1998): *Investimentos na indústria brasileira, 1995/97. Características e determinantes*, Rio de Janeiro, Confederación Nacional de la Industria (CNI).
- Bonelli, R. (1996): Produtividade industrial nos anos 90: controvérsias e quase-fatos, *Economia brasileira em perspectiva*, vol 2, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Costa, A.B. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: couro e calçados, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Coutinho, L. y J.C. Ferraz (coords.) (1994): *Estudo da competitividade da indústria brasileira*, Campinas, Editora Papirus.
- Ferraz, J.C., D. Kupfer y L. Haguenaer (1996a): El desafío competitivo para la industria brasileña, *Revista de la CEPAL*, N° 58, LC/G.1916-P, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Made in Brazil: desafios competitivos para a indústria brasileira*, Rio de Janeiro, Campus.
- Fonseca, M.G.D. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: papel e celulose, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Gonzaga, G. (1996): Determinação do emprego industrial no Brasil, Rio de Janeiro, Centro Internacional para la Educación, Trabajo y Transferencia de Tecnología (CIET)/Servicio Nacional de Aprendizaje Industrial (SENAI), inédito.
- Hamaguchi, N. (2003): *A Study on the Impact of Economic Liberalization in Brazil: 1995-2002*, LAS Series, N° 4, Tokio, Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), inédito.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística) (2000): *Industrial Survey on Technological Innovation*, Brasília.
- Neves, M.F. y M.K. Marino (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: suco de laranja, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Oliva, R. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: equipamentos de telecomunicações, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Paula, G.M. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: siderurgia, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Porto, J.R.D. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: informática, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Prochnik, V. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: têxtil e vestuário, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Rocha, F. y D. Kupfer (2002): Structural changes and specialization in Brazilian industry: the evolution of leading companies and the M&A process, *The Developing Economies*, vol. 3, N° 40, Tokio, Institute of Developing Economics (IDE), diciembre.
- Sá, M.T.V.S. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: eletrônica de consumo, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Sarti, F. (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: automobilística, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.
- Vermulm, R. y F. Erber (2002): Estudo da competitividade de cadeias integradas: bens de capital mecânicos, Brasília, Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (MDIC), inédito.

# Influencia del origen del capital

## sobre los patrones del comercio exterior brasileño

*Célio Hiratuka y Fernanda De Negri*

**E**l objetivo de este artículo es verificar si el patrón geográfico de comercio exterior de las empresas extranjeras en Brasil se diferencia del de las empresas nacionales, y si entre las empresas extranjeras la región de origen de su capital constituye un factor importante para determinar ese patrón, tanto en términos de origen y destino de las importaciones y exportaciones como en lo referente al contenido tecnológico de la pauta de comercio. La metodología utilizada fue el análisis de panel, aplicado a un conjunto representativo de empresas y para el que se emplearon datos de comercio desagregados por región correspondientes a los años 1989, 1997 y 2000.

Célio Hiratuka  
Investigador del Núcleo  
de Economía Industrial  
y Tecnología (NEIT)/  
Instituto de Economía (IDE),  
Universidad Estadual de  
Campinas  
✉ [celio@eco.unicamp.br](mailto:celio@eco.unicamp.br)

Fernanda De Negri  
Investigadora del NEIT/IDE  
Universidad Estadual de  
Campinas  
✉ [fdenegri@eco.unicamp.br](mailto:fdenegri@eco.unicamp.br)



# I

## Introducción

La participación de empresas extranjeras en la economía brasileña siempre fue alta. Esa configuración fue el resultado de políticas económicas que durante años privilegiaron la internacionalización del sistema productivo nacional como mecanismo de desarrollo económico e inserción externa. Con frecuencia se citaron argumentos como la necesidad de ahorro externo, mayor capacidad tecnológica y mayor inserción en el comercio exterior de las empresas extranjeras para justificar la actividad del capital externo en el país. La presencia de empresas extranjeras, especialmente en la industria pesada, fue determinante en el propio proceso de industrialización brasileño, debido a que su actividad complementó la de las empresas de capital privado nacional y las empresas estatales, responsables por los segmentos "livianos" de la industria y por los sectores de infraestructura, respectivamente.

La creciente internacionalización de la economía brasileña, como resultado de un nuevo auge de inversión extranjera directa (IED) en la década de 1990, impulsó una vez más el debate sobre el papel de las empresas extranjeras. En los últimos años se observaron también algunos cambios de extrema relevancia desde el punto de vista de este debate y de los efectos de la internacionalización en el desempeño del sector productivo nacional.

En primer lugar, se puede citar el proceso de liberalización comercial y financiera de la economía a comienzos del decenio de 1990, que aumentó los coeficientes de exportación e importación y, en cierta forma, volvió a la economía brasileña más vulnerable a los cambios en los mercados financieros globalizados. El segundo lugar lo ocupan acuerdos regionales de comercio, como el MERCOSUR, y las negociaciones tendientes a establecer el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y el acuerdo Mercosur-Unión Europea, que tendrían efectos significativos en el desempeño externo del país en los próximos años.

En este contexto, gran parte de los estudios recientes sobre el papel de las empresas extranjeras buscaron analizar sus efectos en los flujos de comercio. En

particular, la mayor apertura de la economía parece haber llevado a algunos analistas a creer que el rol de las empresas en el comercio exterior brasileño se tomaría más significativo y beneficioso para el país. Varios estudios procuraron también comparar el desempeño comercial de las empresas extranjeras con el de las empresas nacionales. En general, los resultados obtenidos demostraron la existencia de comportamientos diferenciados: las empresas extranjeras presentaron una mayor integración externa, aunque esta era más fuerte en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones.

El objetivo de este estudio es, además de identificar las diferencias comerciales entre las empresas nacionales y las extranjeras, profundizar la investigación de las posibles causas de esas diferencias. Una de ellas, que tiene profundas connotaciones ante posibles acuerdos comerciales vinculados con el ALCA y la Unión Europea, se refiere a la influencia de la región de origen del capital de las empresas extranjeras sobre los patrones de origen y destino y al contenido tecnológico de la pauta de comercio exterior brasileño. Por lo tanto, en este artículo se procura evaluar el patrón regional de comercio de las empresas extranjeras en Brasil en función del origen regional de su capital y de sus diferencias con las empresas nacionales y con las empresas extranjeras de otras regiones.

El artículo está dividido en seis secciones. La sección II, que sigue a esta Introducción, aborda brevemente las relaciones entre inversión extranjera directa (IED), la actividad de las empresas transnacionales y los flujos de comercio en el período reciente. En la sección III se enumeran los principales resultados de los estudios sobre empresas extranjeras y comercio en Brasil realizados durante la década de 1990. La sección IV contiene un análisis econométrico de panel de 165 empresas industriales, extranjeras y nacionales, con datos correspondientes a 1989, 1997 y 2000, que apunta a verificar las diferencias regionales de comercio entre las empresas, según su nacionalidad y la región de origen del capital. En la sección V se procura determinar si la densidad tecnológica del comercio de las empresas extranjeras influye sobre su patrón regional de comercio, y más específicamente, cuánto influye sobre las

< Los autores desean agradecer las observaciones realizadas por un juez anónimo de la Revista de la CEPAL y por los colegas del Núcleo de Economía Industrial y Tecnología.

corrientes de comercio de esas empresas con su región de origen. Por último, en la sección VI se presentan las principales conclusiones del artículo y algunas

inferencias en términos de política económica y comercial.

## II

### Efectos de la inversión extranjera directa y de las empresas transnacionales en el comercio internacional

El crecimiento acelerado de los flujos de comercio y de los flujos de IED ha recibido mucha atención recientemente en el campo de la economía internacional. Como se ve en el cuadro 1, ambas corrientes, y principalmente las de IED, crecieron a una tasa media bastante superior a la del producto interno bruto (PIB) mundial en los últimos 20 años.

También se puede apreciar en el mismo cuadro que la contrapartida a la intensificación de los flujos de IED en relación con el comercio y el producto mundial acrecentó la importancia de las actividades de las empresas transnacionales en la economía global. La facturación total de las filiales de dichas empresas llegó

a 15,6 billones de dólares en el año 2000, cifra que representa un valor agregado de 3,1 billones de dólares. La tasa media de crecimiento anual entre 1982 y 2000 fue de 8,9% en la facturación y en 8% en el valor agregado. La participación de las filiales en la generación del PIB mundial aumentó de un 5,6% a un 10,1% en ese mismo período. Cabe recordar que esos datos no incluyen el producto creado por las operaciones de las casas matrices en los países de origen, sino sólo el de sus filiales en el exterior, hecho que subestima la participación de las empresas transnacionales en la generación de la riqueza mundial.

CUADRO 1

**Mundo: Indicadores económicos mundiales y de las filiales de empresas transnacionales, 1982, 1990 y 2000**  
(Miles de millones de dólares de 2000)

	1982	1990	2000	Variación entre 1982 y 2000 (promedio anual, %)
<i>Datos mundiales</i>				
Flujo de IED	77	239	1 271	16,9
PIB mundial	14 086	24 518	31 363	4,5
Exportaciones	2 492	3 977	6 338	5,3
<i>Datos de las filiales de empresas transnacionales<sup>a</sup></i>				
Ventas	3 373	6 256	15 680	8,9
Activos	2 601	6 804	21 102	12,3
Producto	789	1 625	3 167	8,0
Exportaciones	889	1 335	3 572	8,0
Producto de filiales de empresas transnacionales / PIB mundial (%)	5,6	6,6	10,1	
Export. de filiales de empresas transnacionales / export. mundiales (%)	35,7	33,5	56,4	

Fuente: Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

<sup>a</sup> En 2000: estimación de la UNCTAD.

También es importante destacar que la participación de las filiales en el PIB del sector industrial es bastante mayor que la de los sectores productivos primarios y de comercio y servicios. De acuerdo con un cálculo realizado por Lipsey (1998), la producción internacionalizada en la industria, es decir, la producción en un país controlada por empresas basadas en otros países, representaba en 1990 el 16% del PIB industrial mundial, porcentaje que debe de haber aumentado en los últimos años.

Con respecto a los flujos comerciales, en 1999 el total de exportaciones realizadas por las filiales de las empresas transnacionales se estimaba en 3,5 billones de dólares, cifra que representaba cerca del 56% del total de las exportaciones mundiales, en comparación con el 35,7% en 1982. La participación de las casas matrices tampoco se incluyó en ese cálculo, subestimando una vez más la incidencia de las empresas transnacionales en las exportaciones totales. Aun así, esos datos indican claramente que la IED y el comercio internacional son fenómenos interdependientes, e inclusive que una parte cada vez mayor de los flujos de comercio está bajo el control de las empresas transnacionales. Según estimaciones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, 1995), casi dos tercios del comercio mundial involucran de alguna manera a una empresa transnacional y cerca de la mitad de esa cifra corresponde al comercio intrafirma. En otras palabras, el comercio dentro de las empresas transnacionales representa casi un tercio del comercio mundial total.

Ese fenómeno motivó un gran número de estudios teóricos y prácticos, que buscaban aclarar las relaciones existentes entre los flujos de IED, la actuación de las empresas transnacionales y los flujos de comercio, tratando esas variables de manera más integrada.

Desde el punto de vista de las teorías de comercio, el efecto de las actividades de las empresas transnacionales sobre los flujos de comercio fue menospreciado durante mucho tiempo. La formalización de los modelos de ventaja comparativa de tipo Heckscher-Ohlin tenía, entre sus diversos supuestos previos, la hipótesis de que los factores de producción eran inamovibles y que, por ende, sólo podían examinarse en el país donde estuvieran situados. Además, la noción de empresa inherente al modelo era la de una unidad de producción que elaboraba solamente un producto, mediante una sola planta, en un ambiente en el que predominaba la competencia perfecta en todos los mercados. Esto excluía de antemano la posibilidad de que existieran firmas transnacionales, tanto por la imposibilidad de las empresas de un país de utilizar los

factores de producción de otro, como por el hecho de que sería imposible para una empresa de capital extranjero acumular cualquier tipo de ventaja sobre las firmas nacionales para producir en el mercado local, dada la hipótesis de competencia perfecta.

Aunque las teorías de comercio que excluyen a las transnacionales todavía permanecen como explicación modelo, el reconocimiento de que las actividades de las empresas transnacionales influye sobre los flujos y patrones de comercio ha estimulado la elaboración de trabajos que buscan incorporar este tema en los modelos de equilibrio relacionados con las nuevas teorías de comercio internacional.

Básicamente, es posible identificar dos líneas principales de argumentación para explicar el surgimiento de las empresas transnacionales en los nuevos patrones de comercio. La primera, en la que se destacan Helpman (1984) y Helpman y Krugman (1985), procura explicar las inversiones verticales de tales empresas, que se caracterizan por llevar a cabo diferentes etapas de las cadenas productivas en países distintos, aprovechando las disparidades en las proporciones de los factores de producción en cada país. En esos modelos, las firmas concentrarían las actividades relacionadas con funciones empresariales que hacen uso más intensivo de capital, en el país con mayor dotación relativa de este recurso, y exportarían esos servicios a la unidad productiva localizada en el país mejor dotado de mano de obra, que a su vez exportaría el producto final. La lógica de la inversión internacional estaría vinculada, por lo tanto, a la posibilidad de separar las etapas productivas y aprovechar las diferencias en los costos de los factores, creando comercio intrafirma de funciones empresariales y productos finales.

La segunda línea, desarrollada por autores como Brainard (1993), Markusen (1995) y Markusen y Venables (1998), analiza las inversiones horizontales, esto es, la instalación transnacional de plantas con líneas de productos semejantes en países similares en cuanto a tamaño de mercado, ingresos y dotación de factores de producción. La inversión horizontal surgiría siempre que los costos de transporte y las tarifas de una planta fueran elevados y sus economías de escala a nivel de la planta, pequeñas en comparación con las economías de escala a nivel de la firma. Esos patrones explicarían el creciente flujo de IED cruzada entre países desarrollados. La situación de equilibrio en que prevalecen las transnacionales resultaría en la predominancia de las ventas directas en el país de implantación de las filiales, en detrimento de las exportaciones.

Algunos estudios<sup>1</sup> más alejados de los modelos de equilibrio y más vinculados a la literatura sobre las operaciones de las empresas transnacionales, señalan que la interacción entre el aumento de la competencia a nivel mundial, la desreglamentación/liberalización de los mercados y la difusión de las tecnologías de la información en los últimos años, ha llevado a las empresas transnacionales a buscar algo más que la explotación de las diferencias de costo de los factores o nuevos mercados.

Los flujos de IED pasaron a orientarse también a la racionalización de la estructura de recursos establecida anteriormente, para aprovechar las economías de escala que se hacen posibles por la gestión unificada de actividades productivas dispersas geográficamente y adquirir activos que promuevan la capacitación competitiva y contribuyan a alcanzar objetivos estratégicos en mercados globales y regionales.

Mientras que antes la cadena de valor de las empresas se reproducía casi totalmente en cada filial, la expansión y racionalización de esa estructura resultó en una cadena más fragmentada, en la que las filiales realizan actividades y funciones que obedecen a una división internacional del trabajo mucho más compleja. La decisión de asignar una actividad productiva o empresarial a un determinado lugar pasó a basarse en la expectativa de contribuir así al desempeño global de las empresas transnacionales. Las filiales comenzaron a especializarse en determinadas áreas y a proveer componentes o una determinada línea de productos al resto de la red, en una determinada región o mundialmente, asumiendo inclusive funciones empresariales referidas a esa línea, como por ejemplo la organización de las compras y las actividades de investigación y desarrollo (UNCTAD, 1995).

Como el potencial de acumulación de las empresas transnacionales pasó a depender de la manera en que se organizan, coordinan e integran globalmente sus diversas actividades, se intensificaron los flujos de información y recursos entre las casas matrices y las filiales y también entre las diversas filiales. Esos flujos suponen desde recursos financieros hasta tecnológicos,

pasando por todo tipo de información asociada a la gestión empresarial. El aspecto más visible de esa integración está en el flujo de productos. La mayor participación de las empresas transnacionales en las corrientes de comercio, según los datos del cuadro 1, refleja no sólo la expansión cuantitativa de la internacionalización de las grandes empresas, sino también los cambios en su manera de actuar y los nuevos objetivos de los flujos de IED.

El aumento del comercio intrafirma, cuya importancia ya fue señalada, también se relaciona directamente con la expansión e integración de las actividades de las empresas transnacionales a nivel mundial. Como subrayaron Anderson y Fredriksson (2000), el comercio intrafirma se ha incrementado en los últimos años, no sólo con respecto a los productos intermedios, sino también a los productos finales.

En consecuencia, todo análisis de los flujos y patrones de comercio debería tener en cuenta que una parte cada vez mayor de esos flujos corresponde a operaciones internas de las empresas transnacionales o a esquemas de subcontratación bajo su control, sin involucrar, por lo tanto, transacciones puras de mercado.

En el contexto actual, la reorganización de las cadenas mundiales de producción y comercialización, que necesariamente trae aparejadas transformaciones estructurales en los patrones de comercio de los países de origen y destino de la IED, forma parte de la propia lógica de las empresas transnacionales. Según Mortimore, Vergara y Katz (2001) y UNCTAD (2002a), uno de los principales factores que han condicionado la inserción de los países en desarrollo en los flujos de comercio internacional, en especial el de los productos que hacen uso más intensivo de tecnología, ha sido la participación en los llamados Sistemas Internacionales de Producción Integrada (SIPI), organizados por las grandes empresas transnacionales.

En la próxima sección se analizan los estudios que procuran establecer los efectos de la actividad de las transnacionales en el comercio exterior brasileño en los últimos años.

<sup>1</sup> Como los de Chesnais (1996), Dunning (1993) y UNCTAD (2002a y 2002b).

### III

## Las empresas transnacionales y el comercio exterior de Brasil en la década de 1990

Las corrientes de IED hacia la economía brasileña fueron poco significativas durante toda la década de 1980, pero aumentaron en el decenio de 1990, especialmente en su segunda mitad. En el período 1990-1995 se registró un promedio de 2.000 millones de dólares por año, cifra que aumentó de manera sostenida hasta el año 2000. Desde entonces, el flujo de inversiones recibido presenta

una tendencia a la baja, pero todavía se mantiene en niveles bastante elevados. En términos relativos, la participación de Brasil, tanto en el flujo mundial de IED como en el total recibido por los países en desarrollo, también aumentó con respecto al inicio de la década (cuadro 2).

CUADRO 2

**Mundo, países en desarrollo y Brasil: Flujos de inversión extranjera directa recibidos**  
(Millones de dólares)

Países y regiones	1990-1995 <sup>a</sup>	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Mundo	225 321	386 140	478 082	694 457	1 088 263	1 491 934	735 146
Países en desarrollo	74 288	152 685	191 022	187 611	225 140	237 894	204 801
Brasil	2 000	10 792	18 993	28 856	28 578	32 779	22 457
Brasil / mundo	0,9	2,8	4,0	4,2	2,6	2,2	3,1
Brasil / países en desarrollo	2,7	7,1	9,9	15,4	12,7	13,8	11,0

Fuente: Elaborado por los autores con datos del Banco Central de Brasil, la CEPAL y la UNCTAD.

<sup>a</sup> Promedio anual.

Como contrapartida de los elevados flujos de IED, se acrecentó la importancia de las empresas de capital extranjero en la estructura productiva y de comercio exterior de Brasil. Según datos sobre las 500 mayores empresas privadas de este país, en 1989 las firmas de capital extranjero representaban el 30% del número de empresas y el 41% de las ventas, cifras que en el año 2000 aumentaron a 46% y 56%, respectivamente (Laplane y Sarti, 2002).

Al aumentar la gravitación de las empresas extranjeras se volvió a estudiar los efectos de sus actividades en la estructura industrial brasileña, sobre todo en lo relativo a los flujos de comercio.

Varios autores analizaron el desempeño comercial de las empresas de capital extranjero y verificaron las diferencias con los patrones de comercio de las empresas nacionales, utilizando diferentes bases de datos y metodologías.

Moreira (1999), por ejemplo, trabajó con datos del impuesto a la renta de personas jurídicas (IRPJ) de 1997, referidos a casi 26.000 empresas, y observó que,

en un sector y un tamaño de firma determinados, las exportaciones de las empresas extranjeras eran en promedio 179% superiores a las de las empresas nacionales, mientras que las importaciones eran en promedio 316% mayores.

Utilizando la misma base de datos, Pinheiro y Moreira (2000) verificaron que las empresas de capital extranjero tenían más probabilidades de exportar y que el valor esperado de sus exportaciones era un 32% mayor que el de las empresas nacionales. En el estudio también se advirtió que a medida que el tamaño de las firmas aumentaba, la diferencia entre las exportaciones de las empresas nacionales y extranjeras disminuía. El modelo estudiado incluyó también otras variables, tales como ingresos totales, uso intensivo de capital y mano de obra, salario medio y calificación de los trabajadores, concentración, y utilización de la capacidad de los sectores de actividad de las empresas. Los autores no abordaron en ese trabajo las diferencias existentes entre los dos grupos de empresas con respecto a las importaciones.

A partir de datos sobre las 500 mayores empresas de Brasil, Chudnovsky y López (2002) elaboraron otro ejercicio para identificar las diferencias en el comportamiento comercial de empresas nacionales y extranjeras. En este estudio, los autores observaron un aumento del coeficiente de importación de las empresas extranjeras en Brasil en el período 1992-2000 y una pequeña reducción en sus coeficientes de exportación. Mediante una prueba de diferencias de promedios en la que consideraron el sector y el tamaño de la firma, advirtieron que en 1992 no había diferencias significativas entre los coeficientes de comercio de las empresas extranjeras y de las nacionales. En 1997 y 2000, aunque no hubo grandes disparidades entre los coeficientes de exportación, las diferencias entre los de importación sí fueron significativas.

De Negri (2003), cuyo estudio se basó en los microdatos de la PIA (encuesta industrial anual) sobre casi 54.000 empresas en el período 1996-2000, realizó un análisis de panel y observó también una discrepancia en el comportamiento comercial de empresas nacionales y extranjeras. Una vez más, la diferencia a favor de las extranjeras fue mucho mayor en el caso de las importaciones que en el de las exportaciones. Los resultados del modelo de efectos aleatorios, que incluyó factores como tamaño, productividad, calificación de la mano de obra, diferenciación del producto y sector de actividad, indican que las empresas extranjeras exportaban un 70% e importaban un 290% más que las nacionales.

En resumen, los estudios muestran que la orientación externa es mayor entre las empresas extranjeras que entre las nacionales, sobre todo en el caso de las importaciones. El contraste es menos acentuado respecto de las exportaciones, en especial cuando se trata de empresas de gran tamaño.

Además de esa diferencia en el desempeño comercial, otro aspecto importante de los efectos de las actividades de las empresas extranjeras se relaciona con el origen y destino de los flujos de comercio. Este aspecto merece analizarse más, puesto que tiene implicaciones importantes para el debate sobre las consecuencias de los acuerdos de integración que actualmente negocia Brasil. Como señalan Baumann y Carneiro (2002), considerar el origen del capital y el impacto de las empresas transnacionales puede conducir a apreciaciones importantes en los estudios que buscan analizar los efectos de los procesos de integración pero suponen que las transacciones ocurren sólo entre agentes totalmente independientes.

El estudio de Laplane y otros (2001), basado en

una muestra de 100 grandes empresas extranjeras en 1997, señala que éstas concentraban cerca del 40% de sus ventas externas en los países del Mercosur y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), mientras que sus ventas a las regiones más desarrolladas eran bastante menores: 16,6% a la zona del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y 18,5% a la Unión Europea. Por otra parte, las importaciones provenían principalmente de las regiones más desarrolladas (el 27,7% procedía de América del Norte y el 36% de la Unión Europea). Los autores relacionan ese patrón con el papel desempeñado por las filiales brasileñas en la estrategia de las casas matrices, que condicionaba el comercio intrafirma y favorecía la importación de insumos, componentes y productos finales, principalmente aquellos con mayor densidad tecnológica, desde la matriz u otras filiales en las regiones más desarrolladas, con atención prioritaria al mercado interno y a las exportaciones al Mercosur y la ALADI.

El análisis de Pinheiro y Moreira (2000) reproduce para diferentes regiones las estimaciones del modelo citado anteriormente y destaca que la mayor probabilidad de exportar que tienen las empresas extranjeras en comparación con las nacionales se mantiene en todos los mercados. Las exportaciones de ambos tipos de empresas estarían dirigidas prioritariamente a América Latina, en segundo lugar a los demás países industrializados, excepto Estados Unidos y Canadá, y en tercer lugar a estos dos últimos países.

El trabajo de Baumann y Carneiro (2002) se propone analizar de manera más explícita la influencia del comercio intrafirma y verificar en qué medida la concentración geográfica de las exportaciones estaría relacionada con el país de origen de las transnacionales que operan en Brasil. Dada la inexistencia de información detallada sobre el nivel de comercio intrafirma en este país, los autores recurren a la hipótesis planteada por Baumann (1993) de que para una determinada empresa transnacional oriunda de un determinado país, las transacciones realizadas con el país de origen serían fundamentalmente con la propia matriz o con los canales de comercialización organizados por ella. A pesar de la posibilidad de que algunas transacciones con el país de origen no sean intrafirma, la aproximación utilizada por los autores es la mejor disponible, si se tiene en cuenta la limitación de los datos.

Valiéndose de un modelo Probit, Baumann y Carneiro procuran identificar los factores que explican el aumento de las exportaciones entre 1995 y 2000 en



un conjunto de 43 empresas. Además del grado de apertura de la empresa y de la variación de las ventas, resultó significativo que las exportaciones fueran principalmente a los países del Mercosur, del TLCAN y del futuro ALCA. Basándose en esos resultados, dichos autores ponen a prueba los factores que explican la variación de las exportaciones en esos dos años hacia cuatro tipos de mercado —el propio país de origen, el Mercosur, América del Norte y el futuro ALCA— y concluyen que las empresas que registraron un crecimiento acelerado de las ventas lo hicieron canalizándolas preferentemente hacia esas regiones; de acuerdo con su estudio, cuanto mayor sea el peso del comercio exterior en relación con los ingresos de una empresa, más alta será la probabilidad de que esa empresa destine una parte creciente de sus exportaciones al país de origen. Los autores citados destacan asimismo que las empresas extranjeras también adquieren una parte considerable de sus importaciones en el país de origen del capital, aunque no especificaron un modelo para explicarlas.

Las evidencias recogidas en Baumann y Carneiro (2002) indicarían que la valoración de los efectos de los acuerdos regionales basada únicamente en consideraciones sobre desvío y creación de comercio

estaría distorsionada por no tener en cuenta la influencia de las empresas transnacionales sobre los flujos de comercio. La reseña hecha por Castilho (2002) de diversos trabajos que buscaron analizar los posibles efectos del ALCA y del acuerdo Mercosur-Unión Europea muestra que ninguno de esos estudios, a pesar de la variedad de metodologías empleadas, incorpora la gravitación de las transnacionales y del comercio intrafirma.

Por último, cabe destacar el trabajo de Coutinho y otros (2003), que aunque no analiza explícitamente la influencia de las empresas extranjeras sobre los patrones regionales de comercio, sino la situación competitiva y las perspectivas de un conjunto de cadenas productivas frente a las nuevas rondas de negociaciones relativas al ALCA y al acuerdo Mercosur-Unión Europea, en su análisis y su síntesis de los resultados considera la importancia de las estrategias de las empresas transnacionales. Según este estudio, los efectos positivos de los acuerdos de integración en aquellas cadenas productivas donde las filiales de empresas transnacionales son los agentes relevantes, estarían condicionados a la posibilidad de que estas filiales se transformasen en mejores plataformas de exportación que otras filiales o que la propia casa matriz.

## IV

### Orientación geográfica del comercio exterior de las filiales de empresas extranjeras en Brasil

#### 1. Características generales de la muestra

En vista de que las diferencias entre las empresas nacionales y extranjeras con respecto al volumen de comercio ya fueron señaladas en diversos estudios, esta sección buscará identificar y clasificar esas diferencias según las regiones de origen y destino del comercio exterior. La pregunta que debemos responder es si en este sentido el patrón de comercio de las empresas extranjeras se diferencia del de las empresas nacionales, y si entre las empresas extranjeras su región de origen pesa mucho en la determinación de su patrón de comercio con diversas regiones.

Para encontrar la respuesta se utilizaron datos sobre el comercio exterior de 80 empresas nacionales

y 85 empresas extranjeras en 1989, 1997 y 2000. Todas ellas están entre las 500 mayores empresas de Brasil y fueron seleccionadas por mantener esa característica en los tres años considerados. De las empresas extranjeras, 33 son oriundas de los Estados Unidos y Canadá, 42 provienen de la Unión Europea, siete de Asia y tres de otros países del mundo.

Los datos disponibles incluyen el volumen de importaciones y exportaciones por región de destino y origen, la facturación, y el sector de actividad de cada una de las empresas.<sup>2</sup> Todas las variables están expresadas en dólares a precios de 2000, deflactadas

<sup>2</sup> El sector de actividad se define según la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE), con dos dígitos, a partir del producto más representativo en la facturación de la empresa.

por el índice de precios al por mayor de los Estados Unidos.

Las empresas incluidas en el panel representan cerca del 30% del total de ventas de la industria, casi el 30% de las exportaciones y más del 20% de las importaciones totales del país en el período considerado.<sup>3</sup> Por lo tanto, aunque se trata de una muestra relativamente pequeña, su representatividad es elevada, lo que permite extrapolar algunas de las conclusiones de este análisis al conjunto de la industria.

Los datos que figuran en el cuadro 3 sobre la nacionalidad de las empresas y el volumen de comercio según el destino de sus exportaciones y el origen de

sus importaciones nos permiten una primera apreciación de su patrón regional de comercio. El mercado latinoamericano parece no ser muy importante para las empresas nacionales, sobre todo en materia de exportación, habida cuenta que sólo va a él menos del 10% de sus exportaciones. La situación cambia en el caso de las importaciones, al ser mayor el porcentaje de compras externas de dichas empresas en el marco de la ALADI. El resto del comercio está relativamente bien distribuido entre los países del TLCAN, la Unión Europea y el resto del mundo, siendo las dos primeras regiones las de mayor relevancia.

CUADRO 3

**Brasil: Comercio exterior de las empresas seleccionadas como proporción del comercio exterior del país, según el origen del capital y por región de origen o destino de las importaciones y exportaciones, 1989, 1997 y 2000**  
(Porcentajes)

Origen del capital	Año	Exportaciones según destino						Importaciones según origen					
		Merc.	TLCAN	ALADI	UE	Asia	RM	Merc.	TLCAN	ALADI	UE	Asia	RM
Brasil	1989	3	21	1	29	33	13	8	38	13	21	9	11
	1997	9	19	3	25	26	16	7	33	12	21	15	12
	2000	6	30	2	30	17	14	9	40	11	23	9	8
TLCAN	1989	4	39	8	25	14	10	4	66	2	16	11	1
	1997	32	23	12	15	8	9	6	47	1	26	11	9
	2000	25	21	13	23	8	11	21	49	1	19	6	4
Unión Europea	1989	5	28	8	47	4	8	11	17	3	66	2	2
	1997	32	14	14	22	8	10	20	11	2	49	7	11
	2000	19	31	10	28	4	9	15	19	0	54	10	2
Asia	1989	1	11	3	15	66	4	3	17	0	8	72	0
	1997	10	11	9	15	54	1	2	22	0	3	72	2
	2000	5	21	3	20	50	1	3	19	0	6	70	1
Resto del mundo	1989	8	4	1	66	10	11	0	59	2	7	1	32
	1997	18	7	1	30	14	30	0	66	6	14	0	13
	2000	11	4	4	28	27	26	2	74	1	17	1	5

Fuente: Elaborado por los autores con datos de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX).

Por otra parte, las exportaciones de las empresas de países del TLCAN y de la Unión Europea se destinan principalmente a sus mercados de origen y a América Latina, sobre todo al Mercosur. En 1989 éste no constituía un mercado importante para esas empresas, pero la situación se modificó en la década de 1990, al

profundizarse los lazos entre los países que lo integran. No obstante, los coeficientes de exportación al Mercosur, aunque continúan siendo significativos, disminuyeron en forma acentuada entre 1997 y 2000 a raíz del desajuste cambiario provocado por la devaluación del real a comienzos de 1999 y la posterior crisis en Argentina. De los datos surge la importancia de los mercados de origen en las importaciones de las filiales de empresas europeas y TLCAN, que es mucho mayor que en el caso de las exportaciones.

Las empresas asiáticas son las más integradas con su región de origen, tanto desde el punto de vista de las importaciones como de las exportaciones. Asia constituye el origen y destino de más de la mitad del

<sup>3</sup> El valor total de las ventas de la industria se obtuvo a partir de la PIA (encuesta industrial anual) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), que realiza un censo de las empresas industriales (Industria de Transformación y Extractiva Mineral) con más de 30 personas ocupadas. Las empresas con menos de 30 personas ocupadas reciben cobertura muestral. Las ventas de las empresas del panel son ventas brutas, mientras que las ventas registradas por la PIA son ventas netas (excluyen impuestos indirectos).

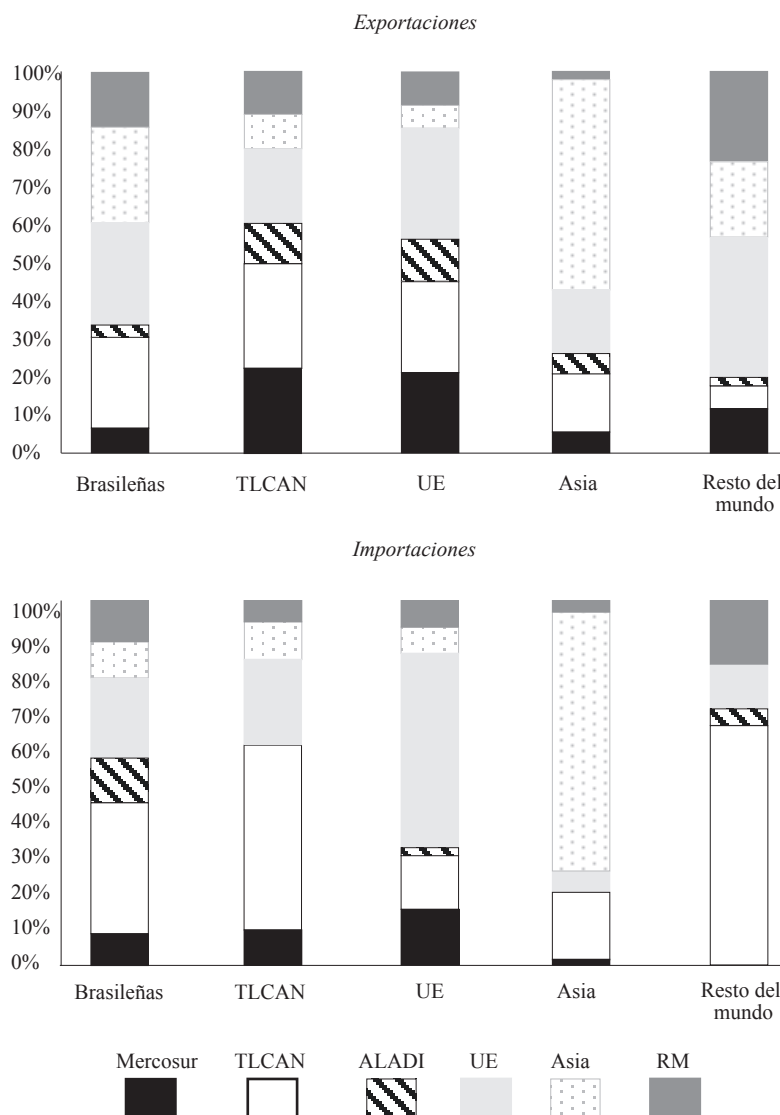
comercio exterior de estas empresas. En el gráfico 1 figuran datos con los valores medios de los tres años considerados y se ponen de manifiesto las conclusiones señaladas.

A pesar de que los resultados son bastante claros,

se puede realizar un análisis más preciso de este patrón de comercio mediante un modelo econométrico que aísle la posible influencia del sector de actividad de la empresa y de su tamaño sobre el origen y destino de su comercio externo.

GRAFICO 1

**Brasil, exportaciones e importaciones de las empresas seleccionadas, según el origen del capital y por región de origen / destino, promedio de los años 1989, 1997 y 2000**



## 2. Procedimientos econométricos

La muestra utilizada es un panel de varias empresas con datos de tres años. Este formato requiere un tipo de modelo econométrico distinto de los tradicionales modelos de regresión de corte transversal. Al igual que el modelo de corte transversal, el modelo de panel capta los efectos específicos en los individuos, pero a diferencia del primero puede captar también efectos dinámicos, específicos al tiempo. Una de las ventajas del modelo utilizado sobre el de análisis transversal es la posibilidad de considerar la heterogeneidad que existe entre los individuos mediante la estimación de efectos individuales, separando así los efectos de las variables explicativas de los efectos individuales no medidos por el econométrico.<sup>4</sup> Esto se debe precisamente a que el modelo puede captar aspectos dinámicos relacionados con cada una de las variables explicativas. En otras palabras, es posible apreciar la influencia que la alteración de determinado parámetro ejerce sobre la variable dependiente, libre de influencias individuales no captadas por los demás parámetros de la regresión.

Con respecto al análisis de panel, es preciso destacar dos posibles estrategias de estimación: la de modelos con efectos fijos o la de modelos con efectos aleatorios. En el primer caso, los efectos individuales pueden correlacionarse libremente con los demás regresores, mientras que en los modelos de efectos aleatorios se supone que no hay correlación entre los efectos individuales y las demás variables explicativas. Mientras que al modelo de efectos fijos se puede aplicar el estimador de mínimos cuadrados ordinarios de manera eficiente, la estimación del modelo de efectos aleatorios requeriría la utilización de mínimos cuadrados generalizados, en vista de que se supone que las diferencias entre los individuos se distribuyen de manera aleatoria.

En el caso específico de este estudio, se optó por utilizar el modelo de efectos aleatorios, debido a que no hay modificaciones en la región de origen de las empresas en el período considerado. El modelo de efectos fijos captaría solamente los efectos dinámicos del panel, es decir, los efectos del cambio de nacionalidad de las firmas sobre su patrón de comercio. Como en esta muestra no hay modificaciones en el origen del capital de las empresas, que constituye el objeto de estudio, la utilización del modelo de efectos fijos no sería adecuada. Además, la prueba de Hausman reveló

en todas las estimaciones la conveniencia de utilizar el modelo de efectos aleatorios.<sup>5</sup>

Con estos modelos se apunta a establecer si el país de origen de la empresa es un factor importante de su comercio con los diversos bloques económicos, en particular el TLCAN, la Unión Europea y la ALADI. Estas regiones se eligieron principalmente porque serían las más afectadas por los acuerdos regionales que Brasil está negociando actualmente.<sup>6</sup> También es importante recordar la elevada participación de empresas de países del TLCAN y la Unión Europea en la estructura industrial brasileña.<sup>7</sup> Por otra parte, la ALADI concentra buena parte de las exportaciones de las empresas extranjeras en Brasil, como señalan Laplane y otros (2001). Para realizar esta estimación se consideraron el tamaño de la empresa, su sector de actividad, el contenido tecnológico de los bienes comercializados y las modificaciones coyunturales de la economía brasileña en cada uno de los años considerados en el análisis. Las ecuaciones estimadas son las siguientes:

$$lx\_reg_{it} = lfat_{it} + lit\_x_{it} + tlc_i + ue_i + asia_i + rm_i + sector_i + año_i [1]$$

$$lm\_reg_{it} = lfat_{it} + lit\_m_{it} + tlc_i + ue_i + asia_i + rm_i + sector_i + año_i [2]$$

en las que:

- 1)  $lx\_reg_{it}$  es el logaritmo de las exportaciones de la  $i$ -ésima empresa a una determinada región en el año  $t$ .
- 2)  $lm\_reg_{it}$  es el logaritmo de las importaciones de la  $i$ -ésima empresa desde una determinada región en el año  $t$ .
- 3)  $lfat_{it}$  es la facturación de la  $i$ -ésima empresa en el año  $t$ . El valor del coeficiente corresponde a la elasticidad de las exportaciones o importaciones

<sup>5</sup> La prueba de Hausman se utiliza en el análisis del modelo de efectos aleatorios para verificar la existencia de correlación entre los efectos individuales y las variables explicativas. Si esa correlación no existe, el modelo de efectos aleatorios es congruente y eficiente. La estadística de la prueba de Hausman tiene distribución  $\chi^2$ , bajo la hipótesis nula de ausencia de correlación entre regresores y efectos individuales.

<sup>6</sup> Se analizaron también modelos más generales, cuyas variables dependientes eran el valor de las exportaciones y de las importaciones de la empresa. En este modelo, al contrario de lo que se halló en otros estudios, no se verificó ninguna diferencia entre empresas nacionales y extranjeras en cuanto al volumen de comercio. Eso se debe, muy probablemente, a la dimensión de la muestra analizada y a la relativa homogeneidad de las empresas.

<sup>7</sup> En 2000, la participación de la Unión Europea en el flujo de IED a Brasil era del 46%, mientras que la de los países del TLCAN ascendía a 26%.

<sup>4</sup> Para mayores detalles, véase Baltagi (1995) y Hsiao (1986).

de la empresa en relación con su tamaño, representado aquí por la facturación. Es una forma de tener en cuenta la influencia de la escala empresarial sobre el comercio exterior.

- 4)  $lit\_x_{it}$  y  $lit\_m_{it}$  expresan el logaritmo de variables que procuran captar el grado de contenido tecnológico de las exportaciones e importaciones de la firma. Para construir esa variable se estableció un promedio ponderado de la participación porcentual de cada categoría de densidad tecnológica en el comercio total de las firmas, de la siguiente forma:<sup>8</sup>

$$it\_x_{it} = (rn\_x_{it} \times 1) + (prim\_x_{it} \times 2) + (bit\_x_{it} \times 3) + (mit\_x_{it} \times 4) + (ait\_x_{it} \times 5) [3]$$

$$it\_m_{it} = (rn\_m_{it} \times 1) + (prim\_m_{it} \times 2) + (bit\_m_{it} \times 3) + (mit\_m_{it} \times 4) + (ait\_m_{it} \times 5) [4]$$

donde  $rn\_x_{it}$  es la proporción de productos con uso intensivo de recursos naturales en las exportaciones totales de la empresa,  $prim\_x_{it}$  es la proporción de productos primarios,  $bit\_x_{it}$ ,  $mit\_x_{it}$  y  $ait\_x_{it}$  representan, respectivamente, la proporción de productos de baja, mediana y alta tecnología. Para calcular el contenido tecnológico de las importaciones se aplicó el mismo procedimiento. El grado de contenido tecnológico del comercio varía, por lo tanto, de 1 a 5.

- 5)  $tlc_i$ ,  $ue_i$ ,  $asia_i$  y  $rm_i$  son variables binarias que identifican el origen del capital de la  $i$ -ésima empresa: TLCAN, Unión Europea, Asia y resto del mundo. Los coeficientes de esas variables reflejarán en qué medida el comportamiento de las empresas de cada una de esas regiones se diferencia del de las empresas nacionales;
- 6)  $sector_i$  representa un conjunto de 12 variables binarias destinadas a captar las diferencias existentes entre los 13 sectores que componen la muestra.
- 7)  $año_i$  representa las dos variables binarias utilizadas para captar las diferencias existentes entre los años 1989, 1997 y 2000 que hayan afectado de la misma forma a las diferentes empresas. De ese modo, se espera que las diferencias observadas entre las empresas nacionales y extranjeras y entre las extranjeras de diversas regiones no estén contaminadas por factores coyunturales.

<sup>8</sup> La clasificación de la densidad tecnológica de los productos es la misma utilizada por UNCTAD (2002a).

### 3. Resultados de las estimaciones

Los resultados obtenidos a partir de esas estimaciones se detallan en el cuadro 4. Con respecto al comercio con América Latina, no existen diferencias significativas entre las empresas extranjeras y las nacionales.<sup>9</sup> Las empresas europeas son la excepción, en vista de que tienden a importar más de América Latina que las demás, pero su coeficiente no llega a ser muy significativo. Este resultado parece ser contradictorio con las cifras presentadas en el cuadro 3, que sugerían que el mercado latinoamericano desempeñaba un papel relevante en las exportaciones de las empresas europeas y las del TLCAN. Esa aparente contradicción puede explicarse porque en el ejercicio econométrico se consideran datos individualizados de las empresas, como tamaño y sector. De ese modo, los datos agregados del cuadro 3 pueden no reflejar un comportamiento generalizado entre todas las empresas. Cabe recordar también que el coeficiente del modelo puede estar condicionado por la poca importancia que el mercado latinoamericano tenía para las empresas europeas y del TLCAN en 1989. Además, en ese mismo cuadro se hacía referencia a la proporción de las exportaciones totales de las empresas a los diversos mercados y a volúmenes absolutos de comercio. De hecho, es en el comercio con los países desarrollados que las diferencias entre empresas extranjeras y nacionales son más significativas, por lo menos en lo que respecta a las importaciones.

En cuanto al comercio con países del TLCAN, tampoco existen diferencias significativas entre los dos grupos de empresas en lo que respecta a las exportaciones destinadas a esa región. No obstante, la disparidad en el volumen de importaciones es bastante marcado. Los coeficientes de la regresión indican que las empresas estadounidenses, canadienses y del resto del mundo tienden a importar volúmenes significativamente mayores desde países del TLCAN que las empresas nacionales, como se había sugerido en el cuadro 3.<sup>10</sup> Cabe señalar que esa diferencia no se debe al sector de actividad de las empresas, como se podría argumentar a partir de los datos iniciales, ya que esa fue una de las variables de control insertadas en el modelo. El coeficiente de la variable ficticia relativa al origen del capital de la empresa indica que las empresas

<sup>9</sup> Como es habitual cuando se utilizan variables binarias en el modelo de regresión, la variable ficticia que distingue a las empresas nacionales quedó fuera de la ecuación para que los coeficientes de las demás variables ficticias de región (TLCAN, UE y Asia) sean interpretados en relación con ella.

<sup>10</sup> No había empresas mexicanas en la muestra.

del TLCAN tienden a importar un promedio superior en más de 3.000% al de empresas de otras regiones.<sup>11</sup>

El volumen de exportaciones a la Unión Europea tampoco difiere mucho entre las empresas de diferentes nacionalidades que son del mismo tamaño, actúan en un mismo sector y comercializan productos con densidad

CUADRO 4

**Brasil: Resultados de las estimaciones sobre las exportaciones e importaciones de empresas hacia o desde determinadas regiones<sup>a</sup>**

Variables	América Latina <sup>b</sup>			
	Exportaciones		Importaciones	
	Estimación	Prueba t	Estimación	Prueba t
Intercepto	-5,57	-7,24 *	-6,15	-4,80 *
Lfat	0,98	7,91 *	1,14	6,24 *
Lit	0,16	0,59	-0,52	-1,14
TLCAN	0,33	0,98	0,40	0,78
Resto del mundo	0,93	1,10	0,19	0,13
Asia	0,33	0,44	-0,91	-0,78
Unión Europea	0,42	1,25	0,98	1,83 **
Nº de empresas		144		126
R <sup>2</sup>		0,43		0,26
Hausman (Pr>m)		0,25		0,51
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)				
Variables	Exportaciones		Importaciones	
	Estimación	Prueba t	Estimación	Prueba t
	Intercepto	-4,25	-3,85 *	-6,84
Lfat	0,87	4,90 *	1,17	9,74 *
Lit	0,91	1,85 **	-0,20	-1,03
TLCAN	-0,16	-0,31	1,53	4,06 *
Resto del mundo	1,11	0,56	1,72	1,78 **
Asia	-0,01	-0,01	0,004	0,01
Unión Europea	-0,41	-0,82	0,07	0,20
Nº de empresas		125		154
R <sup>2</sup>		0,19		0,38
Hausman (Pr>m)		0,09		0,12
Unión Europea				
Variables	Exportaciones		Importaciones	
	Estimación	Prueba t	Estimación	Prueba t
	Intercepto	-0,97	-0,75	-6,58
Lfat	0,56	2,72 *	1,09	10,69 *
Lit	0,31	0,75	0,45	2,73 *
TLCAN	-0,39	-0,64	0,57	1,83 **
Resto del mundo	0,82	0,46	-0,01	-0,01
Asia	-1,28	-0,90	-1,07	-1,75 **
Unión Europea	0,54	0,89	1,23	4,09 *
Nº de empresas		135		154
R <sup>2</sup>		0,11		0,40
Hausman (Pr>m)		0,31		0,99

Fuente: Elaborado por los autores.

<sup>a</sup> \* Variable significativa a 5%. \*\* Variable significativa a 10%.

<sup>b</sup> Mercosur y ALADI, excepto México.

<sup>11</sup> Como la variable dependiente está en forma logarítmica y la variable ficticia no, ese porcentaje solo puede obtenerse mediante la siguiente transformación:  $[10^{\beta} - 1] \times 100$ .

tecnológica semejante. No obstante, al igual que en el caso anterior, las importaciones provenientes de la Unión Europea realizadas por empresas europeas superan ampliamente a las de empresas nacionales (1.600% más en promedio). Las empresas de los países del TLCAN también tienden a importar más desde la Unión Europea que las empresas nacionales, aunque la diferencia en este caso sea menos marcada. Se observa también que las asiáticas tienden a importar menos de la Unión Europea que las empresas nacionales y, en consecuencia, menos que las filiales de empresas europeas. Eso se debe al elevado coeficiente de importación de las empresas asiáticas desde su región de origen (cuadro 3 y gráfico 1).

En términos generales, estos resultados indican un patrón de comercio diferenciado entre las empresas nacionales y las extranjeras y también entre las empresas extranjeras mismas. Al parecer el vínculo es muy fuerte entre las filiales de empresas extranjeras y sus regiones de origen en lo que respecta a las importaciones, lo que posiblemente obedece al comercio intrafirma de las filiales en Brasil con sus casas matrices. No ocurre lo mismo con las exportaciones brasileñas a esos países, habida cuenta de que no se observó una tendencia de las filiales de empresas extranjeras a exportar a sus respectivas regiones de origen.

De acuerdo con Laplane y Sarti (2002) e Hiratuka (2002), estos resultados pueden interpretarse como una consecuencia de las estrategias de internacionalización de las filiales en Brasil de empresas extranjeras, o inclusive de la inserción de esas filiales en las estrategias globales de las casas matrices. Esa inserción tiene por objetivo principal atender al mercado interno y a la región más próxima, sin desempeñar un papel relevante como proveedoras de las regiones más desarrolladas. Esa característica, común a las empresas del TLCAN y de la Unión Europea, resulta en un patrón de integración asimétrico con sus regiones de origen, mucho más intensa con respecto a las importaciones que a las exportaciones.

Otro de los propósitos de este trabajo es determinar si la densidad tecnológica del comercio de las empresas nacionales y extranjeras es uno de los factores explicativos de la asimetría que se verificó anteriormente en los flujos comerciales con las regiones de origen. La tendencia de las transnacionales a internalizar la producción de bienes haciendo uso intensivo de tecnología, conforme lo resaltan varios estudios teóricos sobre el tema, justifica este objetivo.<sup>12</sup> Filipe, Fontoura

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo, Casson y Pearce (1993).



y Saucier (2002) analizaron los patrones de comercio intrafirma de las transnacionales estadounidenses y confirmaron que la densidad tecnológica es un factor determinante del comercio intrafirma. En tal sentido, dicho comercio debe tener más contenido tecnológico

que el comercio con empresas independientes. En la próxima sección se profundiza en este tema, mediante el análisis de las empresas extranjeras incluidas en el panel.

## V

### La influencia de la densidad tecnológica de los productos sobre los patrones de comercio de las empresas extranjeras en Brasil

En la sección anterior se comprobó que en las empresas europeas y estadounidenses la tendencia a importar desde sus regiones de origen es mayor que en las empresas de otras nacionalidades. Es probable que buena parte del comercio con la región de origen se lleve a cabo entre la filial y su matriz, es decir, que el canal utilizado por la filial en Brasil para comerciar con el país de origen sea su propia casa matriz. Por esa razón, y debido a la ausencia de datos específicos sobre el comercio intrafirma en Brasil, el comercio con el país de origen se utiliza frecuentemente como una variable sustitutiva del comercio intrafirma (Baumann, 1993).

Los factores determinantes del comercio intrafirma pueden diferir de aquellos a los que está sometido el comercio total de las empresas. El comercio intrafirma puede obedecer a estrategias específicas de cada empresa, a aspectos sectoriales, o -y eso es lo que se procura establecer en esta sección- al contenido tecnológico de los productos comercializados.

Para evaluar en qué medida el contenido tecnológico influye sobre el comercio de la empresa extranjera con su región de origen se analizaron ecuaciones de exportación e importación desde y hacia esa región de origen. Al igual que en la sección anterior, la metodología utilizada es el análisis de datos en panel. Se retiraron de la muestra inicial las empresas nacionales y del resto del mundo, quedando solo las asiáticas, europeas y del TLCAN. Las ecuaciones empleadas fueron las siguientes:

$$lx_{ro_{it}} = lfat_{it} + lit_{x_{it}} + TLC_i + asia_i + sector_i + año_t \quad [5]$$

$$lm_{ro_{it}} = lfat_{it} + lit_{m_{it}} + TLC_i + asia_i + sector_i + año_t \quad [6]$$

en las que  $lx_{ro_{it}}$  y  $lm_{ro_{it}}$  son las exportaciones e importaciones de la  $i$ -ésima empresa a su región de origen en el año  $t$ , en forma logarítmica. Las demás variables son las mismas que se presentaron en la sección IV-2.<sup>13</sup> Los resultados obtenidos se detallan en el cuadro 5.

CUADRO 5

**Brasil: Resultados de las estimaciones de las exportaciones e importaciones de empresas extranjeras, hacia y desde sus respectivas regiones de origen<sup>a</sup>**

Variables	Exportaciones		Importaciones	
	Estimación	Prueba t	Estimación	Prueba t
Intercepto	0,10	0,05	-7,16	-7,85 *
Lfat	0,73	2,63 *	1,01	8,05 *
Lit	-0,04	-0,08	0,93	3,85 *
TLCAN	0,46	0,71	0,10	0,30
Asia	1,93	1,51	0,02	0,03
Nº de empresas		72		81
R <sup>2</sup>		0,18		0,52
Hausman (Pr>m)		0,41		0,99

<sup>a</sup> \* Variable significativa a 5%.

<sup>13</sup> En este caso, la variable ficticia que distingue a las empresas europeas quedó fuera de la ecuación para que los coeficientes de las demás variables de región (TLCAN y Asia) sean interpretados en relación con ella.

El primer resultado de importancia se refiere a los coeficientes de las variables ficticias que indican el origen del capital de la empresa. Ellas muestran que no hay diferencias importantes entre las transnacionales de diversas nacionalidades en cuanto al comercio con sus respectivas regiones de origen. El volumen de comercio intrafirma de las empresas del TLCAN, por ejemplo, es bastante similar al de las empresas europeas, que constituyen la base de comparación del modelo, y al de las asiáticas.

En lo que respecta a la densidad tecnológica del comercio intrafirma de las empresas transnacionales, los resultados muestran que a medida que aumenta el contenido tecnológico de las importaciones de estas empresas, se elevan también sus importaciones desde la región de origen. Por cada incremento porcentual del indicador de densidad tecnológica de los productos importados por la empresa, el volumen de importaciones procedente de su región de origen aumenta 0,93%. En el caso de las exportaciones a la región de origen, en cambio, la densidad tecnológica no llega a ser estadísticamente significativa. Cabe recordar que en estos resultados no influye el sector de actividad de la empresa, por ser ésta una de las variables de control insertadas en el modelo.

Puede concluirse, por lo tanto, que la densidad tecnológica de las importaciones realizadas por las empresas transnacionales desde su región de origen es mayor que la de sus importaciones totales, hecho que podría explicar la mayor propensión de las empresas a

importar desde sus regiones, como se mostró en la sección anterior. En otras palabras, el mayor volumen de importaciones desde su región de origen puede deberse a la dependencia tecnológica de las filiales de empresas extranjeras respecto de sus casas matrices, teniendo en cuenta la relación, explicada previamente, entre comercio con la región de origen y comercio intrafirma.

Este resultado puede obedecer a la tendencia de las empresas transnacionales a internalizar la producción que hace uso más intensivo de tecnología, en lugar de comercializarla libremente en el mercado. Esa internalización impide que las nuevas tecnologías desarrolladas por la empresa sean fácilmente imitadas por los competidores. En el caso específico de Brasil, la asimetría entre exportaciones e importaciones puede estar relacionada con el papel que desempeñan las filiales brasileñas de empresas extranjeras en el conjunto de las operaciones de la empresa matriz. Según Laplane y Sarti (1997 y 1999), el principal atractivo del país para la inversión extranjera es la explotación de los mercados interno y regional. Desde ese punto de vista, las filiales en Brasil carecen en su mayoría de mandatos mundiales para actuar como proveedoras globales de la empresa, pero se integran a la red mundial adquiriendo los productos intermedios o finales con mayor contenido tecnológico de las casas matrices o de sus filiales instaladas en países desarrollados, según indican Laplane y otros (2001) e Hiratuka (2002).

## VI

### Consideraciones finales

Según el Censo de Capitales Extranjeros realizado por el Banco Central de Brasil, las empresas extranjeras efectuaban el 60% de las exportaciones y el 56% de las importaciones del país en el año 2000. En virtud de que el comercio intrafirma de esas empresas llegaba al 63% de sus exportaciones y el 57% de sus importaciones, se puede concluir que casi el 38% de las exportaciones y el 33% de las importaciones totales brasileñas correspondían a comercio intrafirma.

En consecuencia, es fundamental determinar los efectos de la actividad de las empresas extranjeras en el comercio exterior de Brasil. Como se indicó en la sección III, varios estudios han señalado las diferencias

entre el comportamiento comercial de las empresas extranjeras y el de las nacionales, destacando que las disparidades son mucho más pronunciadas en las importaciones que en las exportaciones.

Este estudio constituye un aporte importante, en la medida en que los resultados del modelo permiten reforzar la hipótesis de que el comercio intrafirma es uno de los factores que explican la diferencia de comportamiento entre las empresas nacionales y las extranjeras. A nuestro juicio, el hecho de que las empresas de Estados Unidos, Canadá y Europa importen más productos desde sus regiones de origen que las demás empresas, pero sin presentar diferencias

significativas en cuanto a las regiones de destino de las exportaciones, refleja la posición que ocupan las filiales en Brasil de empresas extranjeras en las estrategias globales de las empresas.

En un contexto mundial en que las transnacionales buscan reorganizar sus redes de producción para maximizar los resultados del conjunto de sus operaciones globales, el papel de las filiales en Brasil parece ser más importante desde el punto de vista del acceso al mercado local que como eslabón en la red global de suministro a otras regiones, principalmente cuando se tiene en cuenta el contenido tecnológico de los productos comercializados.

A partir de esas conclusiones cabe destacar dos inferencias importantes. La primera se refiere a las políticas de competitividad y comercio exterior. Muchos países en desarrollo se han preocupado de establecer políticas activas para atraer inversiones, buscando al mismo tiempo mejorar la contribución de las transnacionales al comercio exterior y al desarrollo industrial (UNCTAD, 2002b). Tales políticas se basan en el reconocimiento de que las decisiones de inversión y de distribución de plantas productivas realizadas por las grandes empresas transnacionales tienen efectos cada vez mayores en los flujos de comercio. Ese es un hecho que debe tenerse en cuenta al trazar políticas vinculadas con la IED o con políticas de comercio orientadas a sectores donde esas empresas son predominantes. En el caso de Brasil, se debe profundizar el conocimiento de los factores que condicionan el aprovechamiento de las redes de transacciones internas por las grandes empresas, de manera de verificar en qué medida esos factores pueden ser objeto de políticas públicas orientadas a acrecentar los efectos favorables en las exportaciones.

La segunda se refiere a las negociaciones comerciales simultáneas que se están desarrollando en el ámbito del ALCA y del acuerdo Mercosur-Unión Europea. Como resaltaron Baumann y Carneiro (2002) y Coutinho y otros (2003), los estudios que procuran evaluar los efectos de los acuerdos regionales son limitados, porque no tienen en cuenta los efectos del comercio intrafirma ni las estrategias de las empresas

transnacionales. En consecuencia, deben complementarse con análisis que reconozcan que una parte relevante del comercio realizado con esas regiones no sigue el patrón tradicional de comercio, ya que no se realiza entre empresas independientes.

Eso significa que los acuerdos deben analizarse en función no sólo de sus efectos inmediatos en los flujos de comercio, sino también de su impacto en las inversiones extranjeras que han de realizar las empresas instaladas o las nuevas empresas. En otras palabras, los acuerdos regionales pueden tener efectos importantes en las actividades de las filiales en Brasil de empresas extranjeras y en su inserción dentro de la organización de las empresas, que con seguridad se reflejarán sobre los flujos de comercio.

Por ejemplo, las reducciones arancelarias en el marco de acuerdos preferenciales regionales podrían determinar que se sustituya la producción interna por la exportación al mercado nacional desde la región de origen de la casa matriz o de filiales localizadas en otros países que participan del acuerdo, reforzando aún más los flujos de importación intrafirma. También es posible que parte de las exportaciones de Brasil a los países involucrados en los acuerdos sean reemplazadas por exportaciones desde otros lugares donde la empresa esté instalada. Por otra parte, también existe la posibilidad de que las preferencias comerciales refuercen la posición de las filiales en Brasil, con mejor aprovechamiento de los canales específicos de las empresas transnacionales para atender a los mercados más próximos.

Esos aspectos destacan la importancia de entender mejor la manera en que las inversiones de las empresas transnacionales influyen sobre los flujos de comercio, especialmente en países como Brasil, donde esas empresas encabezan diversas ramas de la industria. Esperamos que este estudio contribuya a una comprensión más cabal de algunos de esos temas y estimule nuevos trabajos en la misma dirección.

*(Traducido del portugués)*

## Bibliografía

- Anderson, T. y T. Fredriksson (2000): Distinction between intermediate and finished products in intra-firm trade, *International Journal of Industrial Organization*, vol. 18, N° 5, Amsterdam, Elsevier Science.
- Baltagi, B.H. (1995): *Econometric Analysis of Panel Data*, Londres, John Wiley & Sons Ltd.
- Baumann, R. (1993): Uma avaliação das exportações intrafirma do Brasil: 1980 e 1990, *Pesquisa e planejamento econômico*, vol. 23, N° 3, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), diciembre.
- Baumann, R. y F.G. Carneiro (2002): El comportamiento de las empresas exportadoras brasileñas: implicaciones para el ALCA, *Revista de la CEPAL*, N° 78, LC/G.2187-P, Santiago de Chile, diciembre.
- Brainard, L. (1993): An empirical assessment of the proximity-concentration trade-off between multinational sales and trade, *American Economic Review*, vol. 87, N° 4, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Casson, M.C. y R.D. Pearce (1993): Intra-firm trade and developing countries, en H.P. Gray (comp.), *Transnational Corporations and International Trade and Payments*, Londres, The United Nations Library on Transnational Corporations.
- Castilho, M. (2002): *Impactos de acordos comerciais sobre a economia brasileira: resenho dos trabalhos recentes*, Texto para discussão, N° 936, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Chesnais, F. (1996): *A mundialização do capital*, São Paulo, Xamã.
- Chudnovsky, D. y López, A. (coords.) (2002): *Integración regional e inversión extranjera directa: el caso del MERCOSUR*, Buenos Aires, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL).
- Coutinho, L. y otros (2003): *Estudo da competitividade de cadeias integradas no Brasil: impacto das zonas de livre comércio* (<http://www.eco.unicamp.br/projetos/neit/neitpesq.html>).
- De Negri, F. (2003): *Desempenho comercial das empresas estrangeiras no Brasil na década de 90*, tesis de doctorado, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Dunning, J. (1993): *Multinational Enterprises and the Global Economy*, Reading, Addison-Wesley Publishers.
- Filipe, J.P., A.P. Fontoura y P. Saucier (2002): *US Intrafirm Trade: Sectoral, Country and Locational Determinants in the 90s*, Documento de Trabajo, N° 2002/7, Lisboa, Universidad Técnica de Lisboa.
- Helpman, H. (1984): A simple theory of trade with multinational corporation, *Journal of Political Economy*, N° 92, Chicago, The University of Chicago Press, junio.
- Helpman, H. y P. Krugman (1985): *Market Structure and International Trade*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Hiratuka, C. (2002): *Empresas transnacionais e comércio exterior: uma análise das estratégias das filiais brasileiras no contexto de abertura econômica*, tesis de doctorado, Campinas, Instituto de Economía (IE), Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Hsiao, C. (1986): *Analysis of Panel Data*, Londres, Cambridge University Press.
- Laplane, M.F. y otros (2001): La inversión extranjera directa en el MERCOSUR. El caso brasileño, en D. Chudnovsky (org.), *El boom de inversión extranjera directa en el MERCOSUR*, Madrid, Siglo Veintiuno.
- Laplane, M.F. y F. Sarti (1997): Investimento direto estrangeiro e a retomada do crescimento sustentado nos anos 90, *Economia e sociedade*, N° 8, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- \_\_\_\_\_ (1999): *Investimento direto estrangeiro e o impacto na balança comercial nos anos 90*, Texto para discussão, N° 629, Brasília, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- \_\_\_\_\_ (2002): O investimento direto estrangeiro e a internacionalização da economia brasileira nos anos 90, *Economia e sociedade*, N° 18, Campinas, Instituto de Economía, Universidad Estadual de Campinas (UNICAMP).
- Lipsey, R. (1998): Internationalized Production in Developed and Developing Countries and in Industry Sectors, NBER Documento de Trabajo, N° 6.405, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research.
- Markusen, J. (1995): The boundaries of multinational enterprise and the theory of international trade, *Journal of Economic Perspectives*, vol 9, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Markusen, J. y A. Venables (1998): Multinational firms and the New Trade Theory, *Journal of International Economics*, N° 46, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin.
- Moreira, M.M. (1999): Estrangeiros em uma economia aberta: impactos recentes sobre produtividade, concentração e comércio exterior, en F. Giambiagi y M.M. Moreira (orgs.), *A economia brasileira nos anos 90*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- Mortimore, M., S. Vergara y J. Katz (2001): *La competitividad internacional en el desarrollo nacional: implicancias para la política de inversión extranjera directa (IED) en la América Latina*, serie Desarrollo productivo, N° 107, LC/L.1586-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.130.
- Pinheiro, A.C. y M.M. Moreira (2000): *O perfil dos exportadores brasileiros de manufaturados nos anos 90: quais as implicações de política?*, Texto para discussão, N° 80, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995): *World Investment Report, 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*, UNCTAD/DTCI/26, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.95.II.A.9.
- \_\_\_\_\_ (2002a): *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2002. Los países en desarrollo y su inserción en el comercio mundial*, UNCTAD/TDR/2002, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.D.10.
- \_\_\_\_\_ (2002b): *World Investment Report 2002: Transnational Corporations and Export Competitiveness*, UNCTAD/WIR/2002, Nueva York, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.II.D.4.

# Información y conocimiento: la difusión de las tecnologías de información y comunicación en la industria manufacturera argentina

*Gabriel Yoguel, Marta Novick, Darío Milesi, Sonia Roitter  
y José Borello*

Gabriel Yoguel

Instituto de Industria (IDEI)

Universidad de General

Sarmiento (UNGS)

✉ [gyoguel@ungs.edu.ar](mailto:gyoguel@ungs.edu.ar)

Marta Novick

Consejo Nacional de

Investigaciones

Científicas y Técnicas (CONICET)

e IDEI-UNGS

✉ [mnovick@ciudad.com.ar](mailto:mnovick@ciudad.com.ar)

Darío Milesi

IDEI-UNGS

✉ [dmilesi@ungs.edu.ar](mailto:dmilesi@ungs.edu.ar)

Sonia Roitter

IDEI-UNGS

✉ [sroitter@ungs.edu.ar](mailto:sroitter@ungs.edu.ar)

José Borello

Instituto del Conurbano, UNGS

✉ [jborello@ungs.edu.ar](mailto:jborello@ungs.edu.ar)

**E**ste artículo busca contribuir al análisis de la información y el conocimiento en América Latina, centrándose en el uso y difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la industria manufacturera argentina. Atiende a dos ejes del tema: el alcance real del uso y difusión de las TIC, y su vinculación con el desempeño general de la empresa (capacidad de innovación, organización del trabajo y competitividad). Caracteriza el uso y difusión de tales tecnologías en la industria argentina, para i) presentar un mapa empírico de su uso y difusión en la industria manufacturera y ii) vincular esa difusión con las capacidades endógenas de las empresas. Postula que la incorporación y uso de estas tecnologías no pueden analizarse al margen del desarrollo de las capacidades endógenas alcanzadas por las empresas. Sobre la base de una encuesta a 246 empresas industriales argentinas, hacer algunas inferencias respecto de la forma en que las empresas argentinas utilizan las TIC, no sólo para mejorar lo que ya hacían, sino para generar nuevo conocimiento.

## I

## Introducción

Este artículo tiene por objeto contribuir al debate sobre la información y el conocimiento en la economía y la sociedad de América Latina. Se centra en el uso y difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en la industria manufacturera argentina y dirige la atención a dos ejes del tema: el alcance real del uso y la difusión de las TIC y su vinculación con el desempeño general de la empresa, es decir, su capacidad de innovación, la organización del trabajo y su competitividad.

A partir de las grandes transformaciones ocurridas en tales tecnologías, y del cambio que ellas significan para las sociedades, surge un conjunto de interrogantes que se intenta recorrer, en parte, con este artículo. Por un lado, ¿cuál es el grado de difusión que alcanzan las TIC en la industria manufacturera argentina, en especial cuando se las considera desde una perspectiva sistémica? ¿Se necesita un umbral de conocimientos previos codificados y tácitos para acceder a las tecnologías de información y comunicación, o es posible saltarse etapas? ¿Este salto es un proceso automático o requiere políticas específicas? Además, ¿cuál es la vinculación entre la difusión de las TIC y el desarrollo de las competencias endógenas de las empresas? ¿Puede generalizarse en una sociedad el desarrollo de TIC sin un cambio organizacional previo y sin estructuras que faciliten el aprendizaje? ¿Es posible que tales tecnologías se expandan por igual entre los distintos segmentos del mundo productivo y de la sociedad?

En este artículo se aportan elementos para abordar estas interrogantes desde dos perspectivas. Ante todo, se intenta trazar un primer mapa descriptivo a través del análisis de los resultados de una encuesta a 246 empresas industriales argentinas, orientada a conocer la difusión efectiva de las TIC en el sector manufacturero. Esta encuesta permite también hacer algunas inferencias respecto a la capacidad efectiva de las empresas para usar las TIC en la generación de nuevo conocimiento. El argumento central del trabajo a este respecto es que la incorporación y la utilización efectiva de las

tecnologías de información y comunicación son función de otras capacidades alcanzadas por las empresas, y que el uso y difusión de las TIC no pueden ser apreciados al margen de ese sendero evolutivo. De partida, se estima que la incorporación eficiente y el aprovechamiento óptimo de tecnologías informáticas y de comunicación que permitan generar nuevo conocimiento sólo es posible en aquellas empresas que vienen desarrollando capacidades de innovación y rasgos de competitividad. Esta visión se sustenta en la diferencia fundamental que existe entre información y conocimiento, la que no puede zanjarse con una mera incorporación descontextualizada de TIC. En tal sentido, con las nuevas tecnologías es relativamente fácil reproducir información, inclusive en magnitudes significativas y en los más variados formatos (alfanumérica, gráfica, auditiva, visual). Pero es mucho más difícil reproducir el conocimiento, y en particular el de carácter tácito,<sup>1</sup> ya que para transformarlo en información es necesario codificarlo previamente. Sin embargo, como el conocimiento no puede codificarse en forma exhaustiva, su reproducción debe hacerse también a través de la experiencia, la enseñanza y la capacitación.

Para contribuir al debate, en la sección II siguiente se efectúa un análisis teórico de las diferencias existentes entre información y conocimiento, y de las vinculaciones entre la difusión de las TIC y el desarrollo de competencias endógenas. En la sección III se presentan las dimensiones analíticas consideradas para estimar la difusión de tecnologías de información y comunicación y el desarrollo de competencias endógenas en las empresas. En la sección IV, luego de describir las características generales del panel de firmas consideradas y el grado de difusión de las TIC entre ellas, se presenta el resultado de un análisis de grupos homogéneos (*clusters*) que apunta a identificar grupos de empresas con diferentes grados de desarrollo de los dos atributos indicados. Por último, en la sección V se plantean las principales conclusiones.

< Este artículo se inscribe en el marco del proyecto de investigación: "Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en la Argentina: Origen, difusión y prospectiva", financiado por la Universidad Nacional de General Sarmiento, por la Agencia de Promoción de Investigaciones Científicas y Técnicas (PICT 2002-2003, 02-09515) y por el CONICET (PIP / 070).

<sup>1</sup> Entendido como el conjunto de saberes que posee el individuo, que no pueden ser definidos, codificados, publicados ni completamente expresados y que difieren de una persona a otra, pero que podrían ser compartidos, en un importante grado, por colegas y colaboradores que tienen una experiencia común (Dosi, 1998, citado en Cimoli y Correa, 2003).



## II

### Información y conocimiento: vinculaciones entre las competencias endógenas y la difusión de tecnologías de información y comunicación

En los últimos años, tanto la bibliografía económica como la de difusión periodística abundan en información sobre la presencia de nuevos paradigmas en materia de cambio tecnológico y social, a partir de la confluencia de dos grandes vertientes: por un lado, la llamada sociedad de la información o del conocimiento y, por otro, la difusión y generalización de las nuevas tecnologías de información y comunicación. Las expresiones “sociedad del conocimiento” (Lugones, Bianco y otros, 2003), “sociedad de la información” (Castells, 1998) y “nueva economía” aparecen según los distintos autores a veces como semejantes, a veces como diferentes y, en ocasiones, como complementarias.

Lundvall (2003), por ejemplo, acepta la idea de una nueva era como una hipótesis de trabajo y comparte el supuesto básico de que la amplitud y el uso más extenso de las tecnologías de información y comunicación representan un cambio fundamental en la economía y la sociedad. Sin embargo, critica el concepto de “nueva economía” por encarar el problema desde una visión simplista, ya que deja de lado la necesidad de efectuar cambios significativos y reformas institucionales que efectivamente promuevan procesos de aprendizaje.

Cimoli y Correa (2003) señalan que el debate entre información y conocimiento lleva por lo menos tres décadas, y ha cobrado mayor fuerza con la llegada de las nuevas tecnologías.<sup>2</sup> En ese debate hay dos posiciones bien definidas: una es la de quienes piensan que casi toda la información es conocimiento (Cowan, David y Foray, 2000), y por ende, que más información implica necesariamente mayor conocimiento; la otra, mucho más cautelosa, hace hincapié en las diferencias que existen entre información y conocimiento, y describe la producción de conocimiento como un proceso complejo que no responde necesariamente a un aumento de la información (Johnson, Moher y otros, 2002).

Esta última perspectiva es la que ha estado ganando espacio al señalar que el conocimiento es, fundamentalmente, una capacidad cognitiva asociada a la posibilidad de interpretar y transformar información. La información, en cambio, es un conjunto de datos estructurados y formateados, pero inertes e inactivos hasta que no sean interpretados por los que tienen las capacidades necesarias para manipularlos (Lugones, Bianco y otros, 2003).

Esta diferenciación –y a la vez interacción– entre información y conocimiento no se cierra sobre sí misma, sino que debe también incorporarse al aprendizaje como un factor coadyuvante. Como señala Rullani (2000), el conocimiento sólo mantiene su valor si se regenera y se amplía continuamente a través del aprendizaje y de las diversas transformaciones del ciclo cognitivo estilizado por Nonaka y Takeuchi (1999), en el que información y conocimiento interactúan continuamente. Este ciclo comienza con la socialización del conocimiento tácito en contextos específicos; su externalización a otros contextos, previa codificación; la combinación entre diversos planos de conocimiento codificado para aumentar su complejidad y, finalmente, la internalización (transformación de conocimiento codificado específico) en el ámbito de la empresa que lleva a cabo de este modo procesos de aprendizaje.<sup>3</sup> En ese sentido, las TIC pueden ser funcionales al desarrollo de procesos de aprendizaje si adquieren cierta complejidad y, además, si permiten acelerar las fases del ciclo cognitivo mencionado.

Es decir, esas tecnologías sólo podrían tener un influjo importante sobre la competitividad si se verificara un cambio técnico y organizacional previo o simultáneo que permitiera optimizarlas, y que involucrara la definición de estrategias y políticas de gestión tecnológica, el desarrollo de modelos y sistemas de

<sup>2</sup> Véase Cimoli y Dosi (1995), Dosi (1998) y Dosi, Orsenigo y Sylos Labini (2002).

<sup>3</sup> Por ejemplo, utilizadas en forma sistémica, las TIC generarían estímulos para la codificación, externalización y circulación del conocimiento tácito, y funcionarían como vehículos que permitirían la circulación y transformación cualitativa del conocimiento codificado.

organización del trabajo encaminados a hacer viables la generación y circulación de conocimiento, y una estructura organizativa que facilitara procesos de comunicación y aprendizaje. En esa línea, podría decirse que las TIC tienen un doble impacto sobre la codificación del conocimiento. Si bien por un lado posibilitan una mayor codificación, por el otro requieren cada vez más saberes tácitos para poderse transformar (Lundvall, 2003). En consecuencia, las TIC facilitan el acceso a la información, que se transforma en competencias sólo si existe un umbral mínimo de conocimientos en individuos, empresas y agentes locales y en la sociedad. Esto es, la potencialidad de esas tecnologías emerge en el marco de procesos sistémicos que deben integrar competencias endógenas en diversos planos. En caso contrario, quedan limitadas y reducidas a mera circulación de información. Este conjunto de elementos nos permite plantear la hipótesis de que las TIC constituyen una variable dependiente de otros factores estructurales, entre los cuales destacan las competencias endógenas construidas a lo largo del sendero evolutivo de las empresas.

Tal interdependencia, que se manifiesta en muchos de los países desarrollados en forma relativamente sistémica, adoptaría un carácter desarticulado en la mayor parte de los países de América Latina, debido al menor peso del conocimiento en la agenda del debate público y en los sectores que caracterizan el perfil de especialización. Diversos trabajos indican que, a diferencia del escenario predominante en los países desarrollados,<sup>4</sup> en América Latina, en el marco de una importante heterogeneidad estructural, predominan i) reducidos niveles de competencias tecnológicas, ii) débil presencia y profundidad de las redes productivas, iii) un perfil de especialización poco complejo,<sup>5</sup> iv) un limitado desarrollo institucional y v) ausencia de políticas sistémicas. En este marco, las empresas latinoamericanas, en particular las de menor tamaño relativo, se caracterizan por sus reducidas capacidades innovativas y competencias endógenas,<sup>6</sup> las tendencias al autocentrismo expresado en su escasa participación en redes globales y en sistemas territoriales virtuosos, y

el carácter aislado tanto de las dimensiones competitivas que a veces logran alcanzar como de los esfuerzos en capacitación y consultoría. Esta situación se agrava ante la extrema debilidad del espacio público<sup>7</sup> y la fuerte presencia de inversión extranjera directa cuyos procesos de decisión e inversión en investigación y desarrollo se llevan a cabo en las casas matrices o son simplemente extralocales.

Esta heterogeneidad estructural se acentuó en el decenio de 1990 por las grandes diferencias en las tasas de crecimiento y por el agravamiento de las condiciones regresivas previas de la distribución (Cimoli y Correa, 2002; Perez y Stumpo, 2001). Como consecuencia, en América Latina se han generado estructuras productivas que, debido a la reducida presencia del factor clave del nuevo paradigma tecnológico (el conocimiento), se caracterizan por su escasa complejidad y su elevada vulnerabilidad. Por este conjunto de debilidades, el mercado falla en la selección de las conductas más innovativas,<sup>8</sup> lo que limita el avance de procesos de aprendizaje y la generación de ventajas competitivas dinámicas.

Cimoli y Correa (2003) explican cómo algunas de las características mencionadas condicionan la difusión y el aprovechamiento sistémico de las TIC en la región. En primer lugar estas tecnologías están muy correlacionadas con el nivel de ingreso, lo que significa que existiría una barrera de acceso (Peirano y Bianco, 2002). En segundo lugar, la interpretación y decodificación de la información demanda umbrales mínimos de conocimientos codificados y tácitos que, como se señaló antes, son poco frecuentes en la región.

Por lo tanto, hacer hincapié, como elemento de referencia, en la economía de la innovación o la sociedad del conocimiento tiene un conjunto de limitantes vinculado con las condiciones estructurales de las economías latinoamericanas. Para que sea posible generar un circuito virtuoso entre las TIC y el avance del conocimiento se requieren cambios técnicos y

<sup>4</sup> Véase Reinert (1996); Lall (2001); Dosi, Pavitt y Soete (1990).

<sup>5</sup> Este se caracteriza por escasos eslabonamientos hacia atrás y el predominio de *commodities*, bienes que hacen uso intensivos de recursos naturales con escasas transformaciones y maquila (Cimoli y Correa, 2002; Perez y Stumpo, 2001). En consecuencia, las actividades de baja productividad absorbieron siete de cada diez trabajadores durante la etapa de expansión del decenio de 1990 que culminó con la crisis asiática (Ocampo, 2001).

<sup>6</sup> Véase Bisang, Lugones y Yoguel (2002); Cimoli y Katz (2002); Milesi (2002); OCDE (1995); Yoguel y Rabetino (2002).

<sup>7</sup> En muchos casos, la apertura económica sin creación institucional fue destruyendo el sendero evolutivo construido por sistemas territoriales que habían avanzado en procesos de aprendizaje. En esos casos, la pugna entre apertura y clausura se resuelve en sistemas territoriales que, por excesiva apertura, pierden su identidad (Poma, 2000).

<sup>8</sup> A los problemas mencionados anteriormente se puede agregar, por un lado, la prevalencia del modelo lineal de innovación, lo que disocia tanto a la ciencia de la tecnología como a la producción de conocimientos de la producción de bienes. Por otro lado, se pone de manifiesto una fuerte desconexión entre las demandas, a veces no explicitadas, de las empresas y la oferta de consultoría y capacitación privada, junto a la extrema debilidad de las instituciones necesarias para que el mercado funcione (Yoguel, Neuman y otros, 1997).

organizacionales profundos en las empresas e instituciones. Por lo tanto, estas tecnologías no pueden visualizarse como factores autónomos que, por su sola presencia, garanticen procesos de conocimiento o desarrollo de competencias. Esa visión sería semejante

—bajo un nuevo ropaje— a aquella denostada conceptualización de la década de 1980 que sostenía cierto determinismo tecnológico, al asociar la automatización electrónica al desarrollo social y productivo.

### III

## Dimensiones analíticas consideradas

Como se dijo antes, la incorporación de las tecnologías de información y comunicación en las empresas puede ser analizada como un proceso dependiente del sendero tecnológico previo. Por lo tanto, una condición necesaria para que esas tecnologías sean funcionales al desarrollo de las ventajas competitivas de las firmas es la existencia de competencias endógenas que puedan potenciar procesos de generación, circulación y apropiación de información asociados a la difusión de las TIC.<sup>9</sup>

En la perspectiva de la investigación realizada, la dimensión vinculada con la utilización de las TIC es vista como el conjunto de herramientas de información y comunicación que aplican las empresas para que circule información tanto en las áreas de gestión y administración como en la de producción, a nivel vertical y horizontal. Complementariamente, las dimensiones estudiadas que se vinculan con las competencias endógenas intentan analizar la generación de conocimiento y la posibilidad de aprendizaje en esas mismas empresas. La principal hipótesis de este trabajo es que la difusión de las TIC debería estar asociada al grado de desarrollo de las competencias endógenas, esto es, que una correcta (o insuficiente) utilización de las TIC como mecanismo que facilita la circulación de la información está asociada a un mayor (o menor) desarrollo de competencias endógenas.

Por lo tanto, este trabajo, además de evaluar el grado de difusión de las TIC en las empresas de la muestra, toma en consideración otras variables que analizan, en forma sustitutiva, su conducta tecnológica y sus competencias endógenas.<sup>10</sup> Así, se apunta a

ponderar de algún modo la complejidad de las TIC incorporadas, lo cual permite salir de un mero conteo dicotómico (del tipo “tiene/no tiene”) y, además, establecer un gradiente cualitativo para ver en qué medida la empresa se está moviendo, primero, hacia la informatización de los procesos existentes y, segundo, hacia el uso deliberado de la mayor información disponible. La complejidad de las TIC incorporadas permite hacer algunas inferencias respecto de la dinámica de aprendizaje que está teniendo lugar dentro de las firmas.

Así, para analizar la utilización de las TIC e identificar la posible circulación de información en la empresa, se diseñaron indicadores que consideran el equipamiento e infraestructura informática y de comunicación (*hardware*), los programas informáticos utilizados (*software*),<sup>11</sup> y el uso e importancia de las nuevas herramientas de comunicación —en particular Internet, intranet y el correo electrónico— como factor de vinculación interna y externa, incluso en la actividad de compraventa (comercio electrónico). Para las actividades de producción, se evaluó la complejidad del *hardware* y *software* de fabricación, del *software* de diseño y del *software* de planificación y control de la producción.<sup>12</sup> Además de identificar la existencia de estas herramientas, al evaluar la complejidad de la difusión de las TIC se considera la proporción del personal que accede a ellas, los objetivos con que las utilizan

<sup>9</sup> Véase, entre otros, Lundvall (2003), y Cimoli y Correa (2003).

<sup>10</sup> En diversos estudios realizados por los autores (Yoguel, Novick y Marín, 2001; Novick, Yoguel y otros, 2002) se ha avanzado en la construcción de una serie de indicadores que permiten caracterizar estos planos.

<sup>11</sup> En forma complementaria, se considera la existencia de servidor y motor de base de datos y la existencia y conformación de un área dedicada al tema de la informática en la empresa.

<sup>12</sup> Se parte de la hipótesis de que las TIC en gestión son importantes en todos los sectores. Por el contrario, se considera que las vinculadas a la producción tienen especificaciones sectoriales y distinto peso en las funciones de producción correspondientes. Sin embargo, el nivel de desagregación que se requeriría para analizarlas excedería la dimensión de la muestra utilizada.

(en actividades generales, de innovación, de aseguramiento de la calidad, de organización del trabajo, de capacitación) y el tipo de vinculaciones que ayudan a desarrollar (comercial, institucional, etc.). En particular, en el caso de Internet se analiza, además de su uso, si la empresa tiene una página web y con qué fines la utiliza. En lo relativo a intranet también se toma en cuenta cuál es la plataforma con la que opera: interna a la empresa o vía Internet. Finalmente, se elabora un indicador para evaluar la importancia del comercio electrónico.

Las competencias endógenas, entendidas como las potencialidades de las empresas para transformar sus conocimientos genéricos en específicos a partir de competencias iniciales y de una acumulación dinámica que incluye aprendizajes formales e informales de tipo tanto codificado como tácito,<sup>13</sup> se determinan a través de la consideración de diversos elementos. Primero, la capacidad innovativa de los agentes, evaluada a partir del análisis de los esfuerzos formales e informales de investigación y desarrollo.<sup>14</sup> Segundo, el esfuerzo de las empresas por asegurar la calidad del proceso y del

producto, medido por el cumplimiento de normas certificadas. Finalmente, el modelo de organización del trabajo, que influye en las posibilidades de circulación de la información y de adquisición de conocimiento tácito por los trabajadores para mejorar sus competencias y avanzar en los dos campos mencionados. Los equipos y los espacios de interacción, a diferencia de la asignación individual de puestos, permiten intercambiar experiencias y opiniones y potencian la posibilidad de difundir el conocimiento tácito entre individuos, a través de la observación, la imitación y las experiencias empíricas (Novick, Yoguel y otros, 2002).<sup>15</sup>

Los tres elementos señalados permiten evaluar el desarrollo y aprovechamiento de las competencias del conjunto de la fuerza de trabajo dedicada a actividades de producción, aseguramiento de la calidad y el desarrollo de tecnologías. Por lo tanto, las actividades de capacitación formal e informal de los trabajadores de diferentes niveles, así como su calificación, son otros elementos clave para el logro de ventajas competitivas (Novick, 1999).<sup>16</sup>

## IV

### Principales resultados

#### 1. La difusión de las tecnologías de información y comunicación en las empresas

El panel analizado incluyó 246 empresas industriales argentinas ubicadas en el Polo Metropolitano, Córdoba y Rafaela, que fueron entrevistadas entre julio y octubre de 2002. La mediana de ocupación y facturación de dichas empresas en 2001 fue de 49 personas y 3 millones de dólares, respectivamente.<sup>17</sup> El cociente medio de ventas por ocupado es de alrededor de 115.300 dólares de 2001, monto similar al promedio industrial argentino

si se excluyen las microempresas; la mediana, sin embargo, es de 62.500 dólares. La distribución de empresas por tipos de agentes es también semejante a la estructura industrial argentina. Así, predominan las pyme (69%), con un peso significativamente menor de las muy pequeñas (18%) y de las grandes (13%).<sup>18</sup> Un 19% de las empresas estudiadas son total o parcialmente de capital extranjero. En términos sectoriales, destaca la producción de bienes tradicionales como calzado, muebles, productos metalmecánicos básicos, etc. (44%) y, en menor medida, la de bienes de mayor complejidad tecnológica (23%), de bienes destinados al complejo

<sup>13</sup> Véase Ernst y Lundvall (1997); Lall (1992); Yoguel y Boscherini (1996).

<sup>14</sup> A partir de dos indicadores que reflejan la capacidad potencial de sus recursos humanos para llevar a cabo actividades de investigación y desarrollo (I+D), el grado de formalidad de dichas actividades (equipos de I+D) y la importancia y alcance de ellas desde la perspectiva de los resultados obtenidos (porcentaje de productos incorporados en los últimos años).

<sup>15</sup> El indicador diseñado de organización del trabajo trata de captar estos aspectos considerando dos elementos, uno cuantitativo y otro cualitativo: i) el alcance del trabajo en células o equipos; y ii) el grado de autonomía de las células o equipos.

<sup>16</sup> Para la estimación de este elemento se ha considerado: i) la proporción de recursos humanos involucrados en estas actividades, y ii) la proporción de personal técnico en el total de ocupados.

<sup>17</sup> Por su parte, los valores medios para ambas variables en 2001 fueron de 140 ocupados y 18 millones de dólares; esas cifras, se vieron muy afectadas por los valores extremos que presentaron algunas de las firmas estudiadas.

<sup>18</sup> Se considera como empresas muy pequeñas a las que facturaron menos de 500.000 dólares de 2001; como pyme a las que facturaron entre 500.000 y 20 millones de dólares, y como empresas grandes a las que vendieron montos superiores a los 20 millones.

automotor (17%) y la de *commodities* (12%). Finalmente, a la producción de bienes durables corresponde sólo el 4%.

Los resultados de la encuesta indican que la difusión de las TIC en las empresas de la muestra es importante en términos cuantitativos, pero que aparece significativamente menos relevante cuando se la evalúa desde la perspectiva de la complejidad del *software* y de los sistemas utilizados (cuadros A.1 a A.6 del apéndice estadístico). Casi todas las firmas de la muestra realizaron inversiones en equipamiento y sistemas informáticos y de comunicación entre 1999 y 2001. Los montos involucrados en estas inversiones durante el período alcanzaron en promedio al 1,2% de las ventas anuales, de los cuales alrededor del 78% estuvo destinado a equipamiento y sistemas para el área de gestión.

Sin embargo, la mayor parte de las inversiones se destinó a herramientas de gestión y administración,<sup>19</sup> en su mayoría de escasa complejidad, que tuvieron un limitado impacto en las formas vigentes de gestionar, producir e intercambiar. A pesar de esa escasa complejidad, la creciente participación de las TIC, principalmente en los sistemas de gestión, ha enfrentado a las empresas a la necesidad de generar algún esquema para el manejo específico de tales tecnologías.

Cabe considerar que a lo largo del decenio de 1990 hubo mucha incorporación de equipos, favorecida por el proceso de apertura y por el nivel del tipo de cambio real. Sin embargo, esa incorporación no fue sistémica. La participación de las páginas web y el correo electrónico arroja cifras superiores incluso a las de países desarrollados, lo cual pone de relieve que estos instrumentos, en forma aislada, no dan cuenta de la competitividad ni de las competencias endógenas.

En concordancia con las inversiones realizadas, en la mayoría de las empresas hay una amplia presencia de equipos y sistemas incorporados en los últimos años. Así, el 87% de ellas posee redes, en la mayoría de los casos locales,<sup>20</sup> mientras que poco más de la mitad posee líneas telefónicas que les permiten una mayor velocidad y capacidad de comunicación: Red Integrada de Servicios Digitales y/o Línea de Suscripción Digital Asimétrica. En el área de gestión, el 78% de las firmas

tiene servidores, aunque en muchos casos estos no cuentan con motor de base de datos, lo que le resta potencialidades a su uso. La antigüedad media tanto de los servidores como de los computadores de las empresas incluidas en el panel, es cercana a los tres años.

En lo que respecta a la utilización de *software*, la mayoría de las firmas tiene una demanda poco sofisticada, principalmente de sistemas de automatización de oficinas y estandarizados (78%). Por el contrario, es relativamente menor (alrededor de 22%) la proporción de empresas que utiliza programas más complejos, como sistemas de trabajo grupal (circulación de conocimiento) y de apoyo a la toma de decisiones de los niveles medios y gerenciales.

En el área de fabricación, por el contrario, la presencia de equipamiento informático y la utilización de *software* específico es considerablemente menor que en el área de gestión. El equipamiento más difundido es el control lógico programable, presente en el 23% de los casos; le siguen el control numérico computarizado, los robots, el control numérico, el sistema automático de ensamblado y montaje, y la célula flexible de fabricación. En la mayoría de los casos se trata de equipos que operan aisladamente, sin integrarse mediante *software* con otras áreas de la empresa. Sólo en diseño se observa una importante difusión de sistemas (como el diseño asistido por computación, la ingeniería asistida por computación y otros que están presentes en el 50% de los casos), mientras es menor en las actividades de planificación y control (planificación de requerimientos de materiales, planificación de recursos de fabricación, y planificación de procesos asistida por computador) y está ausente casi del todo en la fase de fabricación: sólo el 4% de las firmas utiliza algún sistema de manufactura asistida por computación.<sup>21</sup>

En cambio, se hallan ampliamente difundidas las nuevas herramientas de comunicación, aunque su uso "real" e incluso los objetivos que llevaron a incorporarlas limitan en muchos casos su impacto potencial. El 54% de las firmas entrevistadas posee página web, aunque en la mayoría de los casos su propósito es poco complejo (brindar información institucional, publicitar productos y tener presencia en la red). Asimismo, el 96% de ellas tiene una cuenta institucional de correo electrónico y, en el 37% de las empresas, más del 75% de los empleados del área de gestión y administración posee

<sup>19</sup> Lo que es concordante con los resultados obtenidos en la Encuesta de conducta tecnológica de las empresas industriales argentinas (Bisang, Lugones y otros, 2003), que identificó en las actividades de innovación una marcada tendencia a dirigir los esfuerzos al área de gestión más que comercialización y producción.

<sup>20</sup> Un 75% de las empresas posee redes locales (LAN: *Local Area Networks, LAN*), mientras que sólo el 15% de las firmas posee redes amplias (*wide area networks, WAN*).

<sup>21</sup> Aunque cabe aclarar que en muchos casos los equipos ya tienen *software* incorporado.



cuentas personales. También se observa la presencia de intranet en un número considerable de empresas (57%) aunque en dos tercios de los casos se trata de redes internas que no actúan vía Internet, lo que limita sus potencialidades en materia de acceso y conectividad de proveedores y clientes.

En este marco, el peso de tales herramientas en la vinculación con proveedores y clientes es importante, aunque dispar. El medio más utilizado es el correo electrónico, pero el teléfono y las visitas conservan lugares destacados, lo que demuestra que los contactos personales y cara a cara no son reemplazables con facilidad ni totalmente por las nuevas tecnologías. Menor significación tienen intranet e Internet, que son todavía poco utilizados en estos vínculos y se encuentran en un nivel similar al del correo tradicional, que ha perdido gran parte de su antigua importancia. Algo similar se observa en la relación de las empresas con instituciones como centros tecnológicos, cámaras empresariales, unidades de vinculación tecnológica, consultores y universidades.

Finalmente, el comercio electrónico se encuentra moderadamente difundido entre las empresas del panel: el 5% de ellas efectúa compras y ventas electrónicas, un 10% sólo realiza compras y otro 14% sólo efectúa ventas. Casi el 30% de las empresas incluidas en el panel lleva a cabo algún tipo de compra y/o venta electrónica. Del 70% que no comercia electrónicamente, el 42% no conoce las posibilidades, el funcionamiento ni las regulaciones relativas al comercio electrónico. En concordancia con lo anterior, la mayoría de las empresas (54%) no estaría dispuesta a utilizar esta herramienta en el futuro, mientras que 16% de ellas estaría decidido sólo a comprar, otro 10% sólo a vender y el 20% restante a comprar y vender.

En el marco del análisis que orienta este trabajo, la evidencia empírica recogida permite estilizar un conjunto preliminar de aspectos que, en términos generales, aparecen caracterizando el proceso de incorporación de tecnologías de información y comunicación emprendido por las empresas del panel: i) desde un punto de vista cuantitativo, la incorporación de estas tecnologías puede considerarse importante; ii) la presencia de las TIC es considerablemente mayor en la gestión que en la producción; iii) predominan herramientas de escasa complejidad, que apuntan a objetivos de limitado impacto potencial, lo que confiere al proceso un peso cualitativo mucho menor que su peso cuantitativo, y iv) por esta última característica, el proceso de difusión de las TIC analizado se acerca más a la simple gestión y circulación de información,

que a una senda que permita a las firmas reforzar la generación y circulación de los conocimientos necesarios para mejorar sus competencias.

Sin embargo, estas características generales se dan en el marco de una importante heterogeneidad que debe ser tenida en cuenta a fin de enriquecer el debate y permitir la introducción de todos los matices que indudablemente presenta este nuevo fenómeno. Por ello, en la subsección siguiente se efectúa un análisis de grupos homogéneos (*clusters*) que tiene por objetivo identificar y estilizar los principales tipos de conductas adoptadas por las empresas del panel con respecto a dos dimensiones –el uso y difusión de las TIC, y el desarrollo de competencias endógenas– para luego establecer vinculaciones entre ambas.

## 2. Análisis de grupos homogéneos de empresas

Utilizando una técnica de análisis exploratorio multidimensional –el análisis factorial de correspondencias múltiples (AFCM)–, se constituyeron grupos homogéneos de empresas, considerando simultáneamente diversas características asociadas a la difusión de las TIC, por una parte, y al desarrollo de competencias endógenas (por otra). El AFCM permite analizar todas las asociaciones existentes entre las diferentes modalidades de las variables que componen la matriz de datos y obtener un conjunto de clases compuestas por individuos que presentan una alta homogeneidad intragrupo y una elevada heterogeneidad extragrupo. Este método opera mediante la reducción del número de dimensiones consideradas del fenómeno estudiado, conformando ejes factoriales cuya determinación permite concentrar el análisis en aquellas variables y modalidades que más contribuyen a explicar la problemática abordada; se brinda así una visión manejable de esta (Roitter, 1991; Crivisqui, 1993).

A partir del AFCM se realizó el análisis de grupos homogéneos y, como resultado, se construyeron diferentes grupos integrados por los individuos que resultaron más cercanos, utilizando las distancias euclidianas calculadas con las coordenadas de los individuos en todos los ejes factoriales.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> Para interpretar correctamente los resultados, debe tenerse en cuenta que las modalidades de las variables asociadas a un determinado grupo indican que los individuos con esa característica tienen una representación en el grupo que es superior (significativamente) a la que tienen en el total de la muestra, lo cual no implica necesariamente implica que todas las empresas de dicho grupo presenten esa característica.



Mediante dos ejercicios estadísticos diferentes y empleando la metodología descrita, fue posible identificar un gradiente de situaciones en cada una de las dimensiones analíticas abordadas en este trabajo. Así, se identificaron grupos homogéneos que se diferencian de otros según el grado de difusión de las TIC (su presencia y complejidad), y según el grado de desarrollo de competencias endógenas alcanzado, para establecer posteriormente la vinculación entre ambas dimensiones.

El análisis se realizó sobre la base de los indicadores ya presentados, que permiten estimar simultáneamente los aspectos cuantitativos y cualitativos. En ambos casos, los indicadores reflejan no sólo la presencia de un determinado atributo, sino su grado de complejidad y su posible aporte a la generación de conocimiento. Finalmente, se combinaron ambos planos para evaluar la hipótesis del trabajo.

Al diferenciar según el grado de difusión de las TIC, se obtuvieron tres grupos que presentan las características indicadas a continuación:

*i) Elevada difusión de las TIC.* Este grupo está compuesto por el 28% de las empresas del panel. Ellas se caracterizan por una fuerte presencia e importante integración de la mayor parte de las herramientas de información y comunicación consideradas. Predominan empresas con *software* complejo de gestión, y una proporción importante también tiene programas complejos en el área de producción. Las herramientas informáticas están incorporadas con una lógica sistémica, tendiendo a la integración entre las diferentes áreas de la empresa. Estas firmas hacen uso extendido de Internet, intranet y el correo electrónico.

*ii) Reducida difusión de las TIC.* Este grupo, conformado por el 36% de las empresas, presenta características casi opuestas al anterior. En términos de los planos considerados, las firmas exhiben el menor nivel relativo de complejidad. Por un lado, es muy reducida la relevancia de intranet, el correo electrónico, el comercio electrónico e Internet.<sup>23</sup> La mayoría de estas empresas no tiene servidor y tampoco sus computadores están conectados en red. En gestión predomina el uso de programas computacionales básicos, mientras que en

producción es escaso el uso de las nuevas herramientas basadas en las TIC.

*iii) Mediana difusión de las TIC.* Este grupo concentra el 36% restante de las firmas, que no presentan características tan homogéneas como las de los dos grupos anteriores. Algunos rasgos las acercan al grupo i) mientras que otros las vinculan con el grupo ii). Entre sus características principales destacan la ausencia de *software* y *hardware* de producción en la mayoría de las firmas, el predominio de *software* básico en gestión, la presencia de servidores y redes en la mayoría de las empresas, un muy elevado uso de correo electrónico y, a la vez, la ausencia casi total de intranet.

Al diferenciar según el grado de desarrollo de las competencias endógenas, en un ejercicio estadístico semejante se construyeron tres grupos:

*i) Alto nivel de desarrollo de competencias endógenas.* Este grupo está constituido por el 38% de las empresas del panel, caracterizadas por el predominio de recursos humanos de elevada calificación. Las competencias endógenas más destacadas son: la considerable presencia de sistemas para asegurar la calidad en todo el proceso productivo, que se manifiesta en la estandarización de procesos y productos; la importancia de las células en la organización del trabajo (alto nivel de autonomía),<sup>24</sup> y los esfuerzos medio-altos de capacitación. Además, una proporción importante de las empresas lleva a cabo actividades de investigación y desarrollo realizadas por equipos formales y/o informales integrados por personal con dedicación exclusiva o parcial. Finalmente, en el 55% de las empresas, los productos “nuevos” explican una proporción importante de las ventas.

*ii) Reducido nivel de desarrollo de competencias endógenas.* Este grupo está integrado por el 42% de las empresas del panel, con una calificación de los recursos humanos que en promedio es baja. Las características predominantes del grupo son la ausencia de sistemas de aseguramiento de la calidad, así como de equipos de investigación y desarrollo. En cuanto a la gestión de los recursos humanos, la organización del trabajo se realiza vía asignación individual de puestos, y las actividades de capacitación son escasas o nulas. Se observa también poca incorporación de productos nuevos.

<sup>23</sup> El 93% de las firmas de este grupo carece de intranet o, si la tiene, ella es utilizada por menos del 25% de los empleados. En una proporción semejante de empresas, menos del 25% de los empleados usa Internet. En el 80% de los casos el correo electrónico es utilizado por menos de la mitad del personal.

<sup>24</sup> En el 76% de los casos los operarios participan, al menos a veces, en la programación o reprogramación de la maquinaria que utilizan.

iii) *Nivel intermedio de desarrollo de competencias endógenas.* Este grupo está constituido por el 20% de las empresas y –del mismo modo que el grupo iii) configurado según el grado de difusión de las TIC– presenta características menos homogéneas que los dos anteriores. Hay aseguramiento de la calidad en el 40% de las empresas, mientras que en aquellas con actividades de investigación y desarrollo el personal tiene sólo dedicación parcial a ellas, a pesar de la importancia de los nuevos productos en la facturación. En cuanto a la gestión de recursos humanos, el trabajo en células es un rasgo del grupo pero estas tienen poca autonomía; por lo tanto, los procesos de aprendizaje son limitados. A la vez, en la mitad de las empresas no se capacita a los recursos humanos. Sin embargo, la elevada calificación del personal en un número importante de firmas diferencia fuertemente a este grupo de aquel con competencias endógenas reducidas.

### 3. Análisis conjunto

A partir de los dos juegos de grupos homogéneos de empresas construidos se efectuó un análisis conjunto que permite apreciar distintos tipos de situaciones (cuadro 1).<sup>25</sup>

Por un lado, hay una fuerte relación entre las competencias endógenas desarrolladas por las empresas y el grado de difusión alcanzado por las tecnologías de información y comunicación, en el marco de la hipótesis central del trabajo.<sup>26</sup> Como se observa, en el grupo de baja difusión de las TIC están sobrerrepresentadas las firmas con competencias reducidas, y subrepresentadas aquellas con competencias elevadas. Por el contrario, en el grupo de elevada difusión de las TIC están subrepresentadas las empresas con bajas competencias endógenas y sobrerrepresentadas aquellas con competencias endógenas altas. Finalmente, sólo el 24% de las firmas con mediana difusión de las TIC pertenecen al grupo de competencias endógenas intermedias. En

este conjunto de empresas, que representa alrededor de la mitad del panel, se verifica la hipótesis de asociación sistémica entre competencias endógenas y difusión de las TIC.<sup>27</sup>

Por otro lado, se destacan dos casos híbridos interesantes en los cuales esta hipótesis no se cumple:

CUADRO 1

**Argentina: Distribución de los grupos de empresas definidos por el grado de difusión de las tecnologías de información y comunicación (TIC), según el nivel de desarrollo de las competencias endógenas**

A. Porcentajes sobre el total de empresas de cada grupo de difusión

Difusión de las TIC	Nivel de desarrollo de competencias endógenas <sup>a</sup>			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Reducida	59 <sup>b</sup>	18	23 <sup>b</sup>	100
Mediana	42	24	34	100
Elevada	21 <sup>b</sup>	17	62 <sup>b</sup>	100
Total	42	20	38	100

B. Porcentajes sobre el total de empresas del panel

Difusión de las TIC	Nivel de desarrollo de competencias endógenas			Total
	Bajo	Medio	Alto	
Reducida	21	7	8	36
Mediana	15	8	13	36
Elevada	6	5	17	28
Total	42	20	38	100

*Fuente:* Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Uso y difusión de las tecnologías de información y comunicación en la industria manufacturera argentina, Instituto de Industria-Instituto del Conurbano (IDEI-ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento.

<sup>a</sup> Prueba del chi cuadrado significativa a nivel del 1%.

<sup>b</sup> Prueba Z significativa al nivel del 1% (véase la nota N° 25).

<sup>25</sup> Al examinar la relación entre dos variables cualitativas se considera, por una parte, la prueba del chi cuadrado para contrastar la significación de la asociación entre ellas. Por otra parte, se realiza una prueba Z para las diferencias de proporciones entre cada par de modalidades. Esta última prueba contrasta el aporte de cada par de categorías al chi cuadrado. Se afirma que existe una relación significativa (sobrerrepresentación o sub representación) cuando la prueba correspondiente tiene un nivel de significación del 10%.

<sup>26</sup> El valor de 25 obtenido para el chi cuadrado de Pearson permite rechazar la hipótesis de falta de asociación entre las variables con un nivel de significación del 1%.

<sup>27</sup> A fin de contrastar la hipótesis de que la difusión de las TIC depende del nivel alcanzado por las competencias endógenas desarrolladas, se realizó también un análisis de regresión lineal entre ambas variables, incluyendo como variable independiente adicional, del tamaño de las empresas. Para estimar el modelo con los datos correspondientes a las 246 firmas estudiadas, se utilizó un índice numérico, construido a partir de la suma de los valores asumidos por cada una de las categorías asociadas a las TIC, por un lado, y a las competencias endógenas, por otro. A su vez, se utilizó el dato de ventas de las empresas en 2001 como variable sustitutiva de su tamaño. Como se puede apreciar en el cuadro A.6 del apéndice estadístico, existiría una relación positiva entre el nivel de competencias endógenas y las TIC, y también entre el tamaño de las empresas y la difusión de las tecnologías de información y comunicación TIC. Resultados similares se obtuvieron empleando un modelo Probit ordenado, tomando como variable dependiente el nivel de difusión de las TIC. Sin embargo, el análisis anterior no permite examinar lo que está detrás de los coeficientes estimados, es decir, la varianza existente entre los casos. Por lo tanto, se optó por privilegiar el examen de la información a través de un análisis de tipo no paramétrico.

en el 28% de las firmas las competencias endógenas son mayores que el grado de difusión de las TIC alcanzado, mientras que en el 26% restante la situación es inversa (sección B del cuadro 1).<sup>28</sup>

Al combinar las competencias endógenas alcanzadas y el grado de difusión de las TIC es posible identificar cuatro grupos:<sup>29</sup> i) altas competencias endógenas y elevada difusión de las TIC; ii) bajas competencias endógenas y reducida difusión de las TIC; iii) competencias endógenas mayores que la difusión de las TIC, y iv) competencias endógenas menores que la difusión de las TIC.

*i) Altas competencias endógenas y elevada difusión de las TIC (17 % del panel)*

Las empresas de este grupo presentan la mayor parte de los atributos que caracterizan a los grupos “virtuosos” de elevadas competencias endógenas y alta difusión de las TIC. En este sentido, se distinguen de los casos intermedios –iii) y iv)– por atributos vinculados a las tecnologías de información y comunicación y también a las competencias endógenas. Con relación a las tecnologías, estas empresas se diferencian netamente del resto por la mayor presencia de *software* complejo en el área de gestión (apoyo para la toma de decisiones a nivel medio y gerencial) y en la de producción, así como por la importancia asignada a la capacitación en informática de su personal (cuadro A.7 del apéndice estadístico). Si se considera además el elevado nivel de competencias endógenas alcanzado por estas firmas, podría argüirse que la difusión de las TIC puede ser un aporte en algunas fases del metabolismo del conocimiento. Esas fases incluyen tanto la conversión del conocimiento tácito en información, como la combinación de información de diverso origen en nuevo conocimiento tácito y codificado. Es decir, las elevadas competencias endógenas del grupo reflejarían el desarrollo de procesos de aprendizaje que involucran conocimientos tanto codificados como tácitos de cierta complejidad. A su vez, dada la importancia alcanzada por las tecnologías de información y comunicación, estas permitirían la conexión entre distintas áreas dentro de las empresas y distintos grupos de empresas y, por lo tanto, podrían

constituir un vehículo para que el conocimiento codificado circule y para impulsar la codificación del conocimiento tácito que se genera en los diversos entornos de trabajo.

Este grupo ostenta una elevada presencia relativa de empresas con participación de capitales extranjeros, y de tamaño mediano y grande, tanto en términos de ventas como de número de ocupados. Presenta una marcada especialización sectorial, puesto que el 65% de las firmas se concentra en cinco sectores (productos químicos, autopartes, productos de caucho y plástico, maquinaria y aparatos eléctricos, e instrumentos médicos y de medición).

La mayor parte de las empresas de este grupo exhiben un importante grado de apertura al exterior, que se manifiesta en un alto coeficiente de exportación y la relevancia de la importación de insumos (cuadro A.7 del anexo estadístico). Finalmente, en lo que se refiere al dinamismo en el mercado, cabe señalar el importante peso que han adquirido las empresas cuyas ventas aumentaron en la década de 1990.

*ii) Bajas competencias endógenas y reducida difusión de las tecnologías de información y comunicación (21% del panel)*

Las empresas de este grupo condensan los rasgos predominantes de los grupos con reducidas competencias endógenas y baja difusión de las TIC. Esto quiere decir que ni la información que se recibe y procesa ni el desarrollo de procesos de aprendizaje parecerían ser relevantes. En cuanto al grado de difusión de las TIC, se caracterizan por la presencia de *software* de oficina básico y la ausencia de *software* complejo en el área de producción. En lo que respecta a las competencias endógenas alcanzadas, en su mayoría no poseen sistemas de calidad certificados ni equipos de investigación y desarrollo. Además, son escasos sus esfuerzos por capacitar a su personal y sus empleados tienen, en promedio, una baja calificación.

En este caso, las reducidas competencias endógenas permiten suponer que existen sólo débiles procesos de aprendizaje y, en el marco de una escasa difusión de las TIC, una muy limitada codificación del conocimiento tácito existente.

En el grupo prevalecen las empresas de capital nacional, pequeñas tanto en términos de ventas como de ocupación. Se trata de agentes con un muy reducido coeficiente de exportación y poco peso de las importaciones de insumos en sus compras. Casi dos tercios de las firmas que lo integran tuvieron un desempeño negativo en sus ventas en el decenio de

<sup>28</sup> Si se considera sólo estos casos en la estimación del modelo de regresión planteado en la nota anterior, la variable competencias endógenas deja de ser significativa para explicar el comportamiento de la difusión de las TIC. Por lo tanto, en estos grupos el análisis cualitativo resulta ser aún más relevante.

<sup>29</sup> En este análisis no se considera el 8% de firmas con mediana difusión de las TIC y competencias endógenas medias.

1990, lo que se reflejó de manera aún más aguda en el empleo. Presenta una menor especialización, con predominio de las firmas en actividades por lo general menos complejas que las del grupo anterior (productos de caucho y plástico, autopartes, productos metálicos, alimentos y muebles).

iii) *Competencias endógenas mayores que la difusión de las tecnologías de información y comunicación (28% del panel)*

La mayoría de las firmas de este grupo se encuentran en una etapa de su trayectoria tecnológica en la cual, a pesar de tener competencias endógenas medias o elevadas, no han alcanzado todavía un alto grado de difusión de las TIC.

Si bien este grupo no se diferencia significativamente del más virtuoso por sus competencias endógenas, algunos atributos lo ubican en una categoría inferior. Entre ellos destacan la menor importancia asignada a los sistemas de aseguramiento de la calidad y el menor peso relativo de la capacitación.

Dada la definición de este grupo, parece interesante indagar en los diversos atributos vinculados a la difusión de las TIC que llevaron a identificarlo en un nivel inferior al del grupo más virtuoso. En primer término, es importante señalar que el menor grado de desarrollo no está localizado en un área en particular (gestión, producción o comunicación), sino que corresponde a un retraso generalizado en la adopción de ese tipo de tecnologías.

En lo que respecta al área de gestión, este grupo se diferencia del grupo i) por la escasa complejidad del *software* y el equipamiento que utiliza,<sup>30</sup> por un uso más limitado de sus servidores y por dar menor importancia a la capacitación en el área de la informática.

Lo mismo ocurre en el área de fabricación, donde al limitado uso de este tipo de herramientas se suma la poca complejidad de las mismas y su falta de integración al resto de la empresa. De esta forma, el número de personas de diversas áreas que interactúan es significativamente menor que en el grupo i). Como corolario, la sinergia y el aprovechamiento del proceso de aprendizaje son más limitados.

Si finalmente se examinan las características en lo que se refiere al uso de las TIC como herramienta de comunicación, se destaca la escasa importancia que las firmas de este grupo otorgan al uso de Internet, intranet

y el correo electrónico (cuadro A.7 del apéndice estadístico).

Desde el punto de vista del tamaño de las empresas, predominan las firmas pequeñas.<sup>31</sup> Desde la perspectiva de la especialización sectorial, destacan en orden de importancia las autopartes, los productos metálicos, la maquinaria y los equipos, el caucho y los productos químicos, cuya producción agregada involucra al 67% de las empresas del grupo.

En este caso, el desarrollo relativamente elevado de competencias endógenas se manifiesta en una generación y circulación de conocimiento codificado y tácito de cierta importancia. Sin embargo, las debilidades identificadas respecto de la difusión de las TIC no permiten potenciar la circulación de ese conocimiento.

iv) *Desarrollo de competencias endógenas menor que difusión de las tecnologías de información y comunicación (26% del panel)*

Este grupo de empresas se ubica en un nivel bajo, puesto que la posición que le corresponde en función del desarrollo alcanzado por sus competencias endógenas es relativamente inferior al correspondiente al grado de difusión de las TIC en ellas. Como se señaló al comienzo, el hecho de haber avanzado en la incorporación de estas nuevas tecnologías, incluso sin base competitiva previa, permite de todos modos ubicar a estas empresas en un escalón superior al de aquellas que exhiben tanto bajas competencias endógenas como poca difusión de las TIC. Las empresas de este grupo tienen un mejor desempeño en el mercado interno y externo y, a su vez, se destacan por un mayor nivel de difusión de las TIC que el resto de los grupos, con excepción del i). Esto se manifiesta, en general, en una mayor presencia de servidores con motor de base de datos; redes interconectadas; capacitación en informática; alta relevancia de Internet, correo electrónico e intranet; *software* complejo de gestión; *software* de diseño en el área de producción integrado al resto de la empresa, y en menor medida, *software* de planificación y control integrados. Cabe destacar, sin embargo, que en estos últimos aspectos, considerados clave para definir la complejidad alcanzada en la difusión de las TIC, la distancia con el grupo i) es significativa.

En cuanto a las competencias endógenas, como se observa en el cuadro A.7 del anexo estadístico, este

<sup>30</sup> El predominio de *software* básico de oficina es absoluto, lo que asemeja este grupo al menos virtuoso del panel.

<sup>31</sup> En 2001 facturaron hasta 3 millones de dólares y ocuparon hasta 50 personas.

grupo se encuentra por encima del grupo ii) y por debajo de los grupos i) y iii).

Dado lo reducido de esas competencias, la generación de conocimientos codificados y tácitos es poco significativa. En ese marco, aunque la mayor importancia alcanzada por las TIC permitiría más conexión entre áreas y mejor circulación del conocimiento, hay limitaciones por las deficiencias señaladas.

Entre los rasgos estructurales que diferencian significativamente a este grupo del más débil, se

encuentra el mayor tamaño relativo de sus empresas, entre las cuales predominan las medianas y grandes. Además, es el grupo de mayor diversificación sectorial, siendo sus principales cinco actividades las de productos químicos, máquinas y aparatos eléctricos, maquinaria y equipos, autopartes e imprenta. Si bien en función de los sectores y tamaños predominantes cabría esperar que el nivel de competencias endógenas fuese mayor que el alcanzado, la relevancia adquirida por cuestiones de heterogeneidad estructural explicaría lo observado.

## V

### Conclusiones

En este artículo hemos hecho una caracterización del uso y difusión de las TIC en la industria argentina sobre la base de dos objetivos: presentar un mapa empírico del uso y la difusión de esas tecnologías en la industria manufacturera, y vincular esa difusión con el avance de las capacidades endógenas de las empresas.

El trabajo muestra que las TIC están ampliamente difundidas en la actividad industrial y que la mayoría de las empresas ha hecho inversiones significativas en tales tecnologías, principalmente en períodos determinados, como el de la convertibilidad, en el que el costo de los equipos y programas computacionales era relativamente bajo respecto al de otros bienes. Sin embargo, tanto la difusión de las TIC como sus aplicaciones muestran debilidades que pueden sintetizarse del siguiente modo: en general, la difusión de estas tecnologías es mayor en el área administrativa que en la de producción, y a la vez en ambas áreas se encuentran herramientas relativamente poco sofisticadas que se aplican a usos de baja complejidad.

La evidencia reunida muestra que dentro de las empresas incluidas en el panel el proceso es dispar e incompleto y que la mayoría de ellas está lejos de haber informatizado gran parte de sus procesos y de haber integrado las fuentes de información de sus distintas áreas (producción, comercialización, compras, etc.). En las relaciones hacia afuera de esas empresas el avance es aún más incipiente. Así, por ejemplo, aunque gran parte de las empresas tiene páginas web, pocas hacen ventas electrónicas o se relacionan con sus proveedores a través de ellas. El trabajo prácticamente no registró indicios de acciones más complejas, como

el establecimiento de redes entre pyme para que intercambien información o cooperen local o sectorialmente. Tampoco hay evidencias de que la incorporación de las TIC haya provocado cambios apreciables en las formas de organizar la producción (dentro de la fábrica, o entre distintos lugares donde una misma empresa lleve a cabo diversos procesos).<sup>32</sup>

Estas características generales, sin embargo, se manifiestan con un alto grado de heterogeneidad, lo cual pudo ser sistematizado a partir del análisis de grupos homogéneos que toma en cuenta las diferencias en el grado de difusión de las TIC. La heterogeneidad también está presente en el desigual desarrollo de competencias endógenas.

Al conectar a las firmas clasificadas en función de las capacidades endógenas con las clasificadas en función del grado de difusión de las TIC, encontramos un alto grado de superposición entre grupos. Así, algo menos del 50% de las empresas se ubican en los puntos extremos de ambas clasificaciones (altas competencias endógenas y alta difusión de las TIC, y bajas competencias endógenas y baja difusión de las TIC). Las diferencias entre estos grupos extremos son muy significativas en cada uno de los indicadores analizados. El 60% de las empresas del primer grupo capacita en

<sup>32</sup> Estas evidencias encontradas en el caso argentino también pueden hallarse en parte en otros países latinoamericanos. A su vez, alertan acerca de una debida interpretación que los indicadores de las TIC centrados exclusivamente en el desarrollo de páginas web, correo electrónico, intranet y extranet y que no son complementados con herramientas de esas tecnologías TIC aplicadas al proceso productivo y a la interacción con clientes y proveedores.



informática, y sólo lo hace el 6% del segundo; en el uso de programas computacionales complejos de gestión se registran similares porcentajes (65% contra 4%). Estas diferencias ponen de relieve disparidades importantes entre los casos extremos de la encuesta.

Vemos así que en el conjunto de firmas considerado existe una relación directa muy marcada entre las competencias endógenas y la difusión de las TIC. Sin embargo, estos mismos datos revelan a la vez que la incorporación de esas tecnologías y sus aplicaciones en las empresas manufactureras analizadas no son sólo consecuencia de las capacidades endógenas que han logrado, aunque esas capacidades sean un poderoso predictor de la difusión de las TIC. También el tamaño de las empresas es una variable importante, que pone de manifiesto las indivisibilidades existentes en la adquisición de equipamiento y programas computacionales.

Evidentemente, los casos más interesantes son los que corresponden a los dos grupos intermedios en los que la hipótesis de trabajo no se cumple: elevadas (reducidas) competencias endógenas y reducida (elevada) difusión de las TIC. Los dos grupos intermedios muestran muy claramente algo que ya ha sido señalado en la bibliografía especializada, que es la forma variable de incorporación de estas tecnologías en las empresas y el diferente ritmo al cual las firmas van introduciendo las herramientas informáticas. La existencia de estos dos grupos dentro de la muestra sugiere que la incorporación de las TIC puede estar retrasada respecto del camino ya recorrido por la firma, o adelantada en relación con sus capacidades para usar y aprovechar plenamente las nuevas tecnologías. Dentro de las empresas es posible apreciar entonces desbalances que pueden ser el lastre o el nuevo motor en su trayectoria. Cabe imaginar que las firmas con avances mayores en competencias endógenas que en difusión de las TIC podrían potenciar sus capacidades endógenas mediante una incorporación más sistémica de tecnologías de información y comunicación.

En suma, el proceso de incorporación de las TIC es desbalanceado y desigual en muchos sentidos: dentro de las empresas (por ejemplo, entre las áreas productivas y administrativas), entre empresas y entre sectores de actividad. El proceso de difusión ha avanzado sobre los ejes que parecen ofrecer menos resistencia, vinculado con cuestiones estructurales como el tamaño de las empresas y las competencias adquiridas en el tiempo. Los datos obtenidos permiten inferir que, en la mayoría de los casos, las potencialidades más interesantes de las TIC (como las posibilidades de impulsar procesos

internos de aprendizaje) son aprovechadas todavía en forma muy incipiente.

En línea con este conjunto de argumentos, parece pertinente contrastar las conclusiones anteriores con las recomendaciones de algunos expertos internacionales especializados en digitalizar las operaciones de empresas manufactureras y de servicios.

Luego de haber tenido ciertas visiones algo irreales respecto de la potencialidad inmediata de las TIC, muchos de estos expertos son ahora bastante más cautos en sus recomendaciones. Señalan que la incorporación de tecnologías de información y comunicación en las empresas debiera tener como eje una reflexión conjunta que involucre a la vez las estrategias comerciales de las empresas. El grado de digitalización de una empresa no puede considerarse de manera aislada, sino teniendo en cuenta su estrategia de negocios (Slywotzky y Morrison, 2000).

Gran parte de la literatura que reflexiona en torno a experiencias reales de difusión de las TIC muestra elementos de interés para los temas abordados en este artículo. Se ha señalado que la incorporación de las TIC es un proceso que enfrenta diversas resistencias dentro de las empresas y en las vinculaciones con proveedores y clientes. Esas resistencias derivan de las dificultades de comunicación entre los expertos en dichas tecnologías y quienes manejan las diversas áreas de una empresa; del miedo al cambio y a lo desconocido, y de las dificultades para elegir tecnologías. A esto debe agregarse la dificultad para encontrar soluciones digitales que mejoren los procesos de producción, menos genéricos que aquellos desarrollados en las áreas administrativa y de gestión. Para incorporar las tecnologías de información y comunicación se necesita un horizonte y una secuencia temporales que depende del sendero evolutivo propio de cada firma (Slywotzky y Morrison, 2000; Windrum y de Berranger, 2002).

Por último, los datos y reflexiones que se han presentado permiten identificar un conjunto de cuestiones útiles para el diseño de políticas. En primer lugar, la incorporación sistémica de tecnologías de información y comunicación no puede concebirse como un proceso independiente del desarrollo de competencias endógenas de las empresas. En segundo lugar, se debe tener en cuenta que el espectro manufacturero argentino, como el de muchos otros países de la región, está constituido por organizaciones muy diversas que tienen posibilidades muy disímiles de incorporar tales tecnologías en sus procesos internos y en sus vinculaciones con proveedores y clientes. En ese sentido, la identificación de cuatro grupos en el análisis conjunto



(a partir de los dos análisis de grupos homogéneos) pone de relieve que existe un número acotado de estadios o tipos de difusión de las TIC en que podría pensarse para incorporar estas tecnologías en la industria argentina. En tercer lugar, las políticas para fomentar la incorporación de tecnologías de información y comunicación en las empresas debieran reconocer de

partida que esa incorporación es algo más que un elemento nuevo para sumar en los balances de la firma. No parece razonable, por lo tanto, plantear políticas aisladas que no consideren la difusión de esas tecnologías y la explotación efectiva de ellas como un proceso complejo y relativamente lento.

### Apéndice estadístico

## Caracterización y distribución del equipamiento informático

CUADRO A.1

### Argentina: Infraestructura general y equipamiento de tecnologías de información y comunicación en gestión

Infraestructura y equipos	Porcentaje de firmas
Redes	87
Locales	75
Amplias	15
Red integrada de servicios digitales / Línea de suscripción digital asimétrica	56
Servidores	78
Servidores con motor de base de datos	41
Impresoras en red	79
Scanners compartidos	31
Plotters compartidos	13
Discos compartidos	68

CUADRO A.3

### Equipamiento informático en el área de producción

Equipos	Porcentaje de firmas
Control lógico programable	23
Control numérico computarizado	11
Robots	8
Control numérico	6
Sistema de ensamblado y montaje	4
Célula flexible de fabricación	2

CUADRO A.5

### Modo de vinculación con otras firmas e instituciones

Medios de vinculación	Porcentaje de firmas		
	Total	Con empresas	Con instituciones
Correo electrónico	95	93	80
Teléfono	90	87	74
Visitas	46	38	36
Internet	24	22	16
Intranet	13	12	3
Correo	17	14	10

CUADRO A.2

### Software utilizado por las firmas

Tipo de software	Porcentaje de firmas
De gestión	
Estandarizado	77
Complejo (herramientas CASE, cubo, Datawarehouse)	13
De Producción	
De fabricación	4
De planificación y control	30
De diseño	50

CUADRO A.4

### Nuevas herramientas de comunicación utilizadas por las empresas

Herramienta	Porcentaje de firmas
Página web	54
Acceso a Internet	96
75% del personal con acceso a Internet	18
Correo electrónico	96
75% del personal con cuentas personales	37
Intranet	57
75% del personal con acceso a Intranet	28

CUADRO A.6

### Resultados del análisis de regresión<sup>a b</sup>

	Análisis de regresión Total de firmas	Análisis de regresión Grupos intermedios
A	11,4 (11,9) <sup>c</sup>	18 (15,1) <sup>c</sup>
B	0,53 (7,1) <sup>c</sup>	$8,3 \cdot 10^{-3}$ (0,09)
C	$9,7 \cdot 10^{-3}$ (3,6) <sup>c</sup>	$2,6 \cdot 10^{-2}$ (3,4) <sup>c</sup>
R <sup>2</sup> (ajustado)	0,23	0,06
F	35,0 <sup>c</sup>	5,8 <sup>c</sup>

<sup>a</sup> Modelo: Índice de grupos homogéneos de difusión = A+B (índice de competencias endógenas) + C (ventas en millones de dólares).

<sup>b</sup> Las cifras entre paréntesis corresponden al estadístico t.

<sup>c</sup> t es significativo al nivel de 5%.

Fuente para todos los cuadros del apéndice: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Uso y difusión de las tecnologías de información y comunicación en la industria manufacturera argentina (IDEI-ICO), Universidad Nacional de General Sarmiento.

CUADRO A.7

**Porcentaje de firmas pertenecientes a cada uno de los cuatro grupos,  
según los diversos atributos**

Atributo considerado	Elevadas competencias endógenas y difusión de las TIC (grupo i)	Elevadas competencias endógenas y reducida difusión de las TIC (grupo iii)	Reducidas competencias endógenas y elevada difusión de las TIC (grupo iv)	Reducidas competencias endógenas y difusión de las TIC (grupo ii)
<i>1. Rasgos estructurales</i>				
Ventas de menos de 0,5 millones	0 <sup>a</sup>	15	10	41 <sup>a</sup>
Ventas entre 0,5 y 3 millones	12 <sup>a</sup>	48 <sup>a</sup>	37	26
Ventas entre 3 y 8 millones	29 <sup>b</sup>	17	13	20
Ventas entre 8 y 20 millones	33 <sup>a</sup>	9 <sup>b</sup>	23	11
Ventas superiores a 20 millones	26 <sup>a</sup>	11	18	2 <sup>a</sup>
Menos de 20 ocupados	0 <sup>a</sup>	27	27	39 <sup>b</sup>
De 21 a 50 ocupados	21	39 <sup>b</sup>	18	29
De 51 a 100 ocupados	28 <sup>b</sup>	19	11	14
Más de 100 ocupados	51 <sup>a</sup>	15 <sup>a</sup>	44 <sup>a</sup>	18 <sup>b</sup>
Inversión extranjera directa	40 <sup>a</sup>	18	22	6 <sup>a</sup>
Exportan	80 <sup>b</sup>	70	75	45 <sup>a</sup>
Fusión o compra	42 <sup>a</sup>	21	23	22
No importan insumos	17 <sup>b</sup>	40	26	47 <sup>b</sup>
Aumentaron ventas en el decenio de 1990	56	40	66 <sup>b</sup>	39
Sector automotriz	18	24 <sup>b</sup>	6 <sup>a</sup>	14
<i>2. Competencias endógenas</i>				
Sistema de calidad totalmente implementado	91 <sup>a</sup>	55	31 <sup>b</sup>	10 <sup>a</sup>
Existencia de equipo de investigación y desarrollo con personal exclusivo	44 <sup>a</sup>	36 <sup>b</sup>	16	6 <sup>a</sup>
Nuevos productos explican desde 1995 más del 30% de las ventas	50	56	41	34
Operarios programan maquinaria en las células, al menos a veces	81 <sup>a</sup>	55	34 <sup>b</sup>	33 <sup>b</sup>
Esfuerzos de capacitación medios altos (más del 40% del personal involucrado)	69 <sup>a</sup>	55	31	16 <sup>a</sup>
Alta proporción de personal técnico	67 <sup>a</sup>	54 <sup>a</sup>	20 <sup>a</sup>	18 <sup>a</sup>
<i>3. Difusión de TIC</i>				
Servidor y motor de base de datos	67 <sup>a</sup>	30 <sup>b</sup>	55	24 <sup>a</sup>
Sistema de respaldo y UPS <sup>c</sup>	93 <sup>a</sup>	49	70	49
Tienen red interconectada al menos internamente	33 <sup>a</sup>	10 <sup>b</sup>	27 <sup>b</sup>	6 <sup>a</sup>
Software complejo de gestión	65 <sup>a</sup>	3 <sup>a</sup>	31	4 <sup>a</sup>
Sólo software básico de oficina	33 <sup>a</sup>	92 <sup>a</sup>	58	92 <sup>b</sup>
Complementa o contrata en informática	35 <sup>b</sup>	70 <sup>b</sup>	42	71
Capacitación en informática	60 <sup>a</sup>	14 <sup>a</sup>	34	6 <sup>a</sup>
Software de planificación y control integrado	77 <sup>a</sup>	9 <sup>a</sup>	17	10 <sup>a</sup>
Hardware y software complejos de producción	47 <sup>a</sup>	18	20	14
No tiene software de diseño	28 <sup>a</sup>	55	48	77 <sup>a</sup>
Software de diseño integrado en producción	42 <sup>a</sup>	5 <sup>a</sup>	20	6 <sup>b</sup>
Baja relevancia de Internet	12 <sup>a</sup>	49	13 <sup>a</sup>	84 <sup>a</sup>
Alta relevancia de Internet	30	25	31	0 <sup>a</sup>
Baja relevancia de Intranet	35 <sup>a</sup>	78	67	96 <sup>a</sup>
Alta relevancia de Intranet	35 <sup>a</sup>	8	13	0 <sup>a</sup>
Relevancia media de correo electrónico	2 <sup>a</sup>	39	2 <sup>a</sup>	75 <sup>a</sup>
Alta relevancia del correo electrónico	98 <sup>a</sup>	58	98 <sup>a</sup>	22 <sup>a</sup>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Uso y difusión de TIC en la industria manufacturera argentina IDEI-ICO (UNGS).

<sup>a</sup> Prueba Z significativa al 5%.

<sup>b</sup> Prueba Z significativa al 10%.

<sup>c</sup> Estabilizador destinado a proteger de perturbaciones eléctricas a dispositivos delicados.

## Bibliografía

- Bisang R, G. Lugones y G. Yoguel (2002): *Apertura e innovación en la Argentina*, Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Bisang, R, G. Lugones y otros (2003): *Segunda Encuesta Nacional de Innovación y Conducta Tecnológica de las Empresas Argentinas 1998/2001*, Buenos Aires, Instituto de Industria, Universidad Nacional de General Sarmiento/Redes/Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).
- Castells, M. (1998): *La era de la información: economía, sociedad y cultura*, Madrid, Editorial Alianza.
- Cimoli, M. y N. Correa (2002): Trade Openness and Technological Gaps in Latin America: A Low Growth Trap, documento presentado en la Conferencia "Innovation and Growth: New Challenges for the Regions" (Sophia Antipolis, Francia, 18-19 de enero).
- \_\_\_\_\_ (2003): Nuevas tecnologías y viejos problemas. ¿Pueden las TICs reducir la brecha tecnológica y la heterogeneidad estructural?, en F. Boscherini, M. Novick y G. Yoguel (comps.), *Nuevas tecnologías de información y comunicación. Los límites de la economía del conocimiento*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Cimoli, M y G. Dosi (1995): Technological paradigms, patterns of learning and development: an introductory roadmap, *Journal of Evolutionary Economics*, vol. 5, N° 3, Heidelberg, Springer-Verlag Heidelberg.
- Cimoli, M. y J. Katz (2002): *Structural reforms, technological gaps and economic development. A Latin American perspective*, serie Desarrollo productivo, N° 129, LC/L.1775-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cowan, R., P. David y D. Foray (2000): The explicit economics of knowledge codification and tacitness, *Industrial and Corporate Change*, vol. 9, N° 2, Oxford, Oxford University Press, junio.
- Crisvisqui, E. (1993): *Análisis factorial de correspondencias*, Asunción, Laboratorio de Informática Social, Universidad Católica de Asunción.
- Dosi, G. (1998): Sources, procedures and microeconomic effects of innovation, *Journal of Economic Literature*, vol. 26, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Dosi, G., L. Orsenigo y M. Sylos Labini (2002): *Technology and the Economy*, LEM Papers Series, N° 18, Laboratory of Economics and Management (LEM), Pisa, Italia, Sant'Anna School of Advanced Studies.
- Dosi, G., K. Pavitt y L. Soete (1990): *The Economics of Technical Change and International Trade*, Nueva York. New York: Oxford University Press.
- Ernst, D. y A. Lundvall (1997): *Information Technology in the Learning Economy, Challenges for Developing Countries*, Documento de trabajo, N° 97/12, Aalborg, Danish Research Unit for Industrial Dynamics (DRUID).
- Johnson, A., T. Moher y otros (2002): Augmenting elementary school education with VR, *IEEE Computer Graphics and Applications*, vol. 22, N° 2, Chicago, University of Illinois at Chicago, marzo-abril.
- Lall, S. (1992): Technological capabilities and industrialization, *World Development*, vol. 20, N° 2, Amsterdam, Elsevier Science, febrero.
- \_\_\_\_\_ (2001): *Competitiveness, Technology and Skills*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lugones, G., C. Bianco y otros (2003): Indicadores de la sociedad del conocimiento e indicadores de innovación. Vinculaciones e implicancias conceptuales y metodológicas, en F. Boscherini, M. Novick y G. Yoguel (comps.), *Nuevas tecnologías de información y comunicación. Los límites de la economía del conocimiento*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Lundvall, B. (2003): ¿Por qué la nueva economía es una economía del aprendizaje?, en F. Boscherini, M. Novick y G. Yoguel (comps.), *Nuevas tecnologías de información y comunicación. Los límites de la economía del conocimiento*, Buenos Aires, Editorial Miño y Dávila/Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Milesi, D. (2002): Del ajuste macro a la competitividad micro. El caso de las pequeñas y medianas empresas industriales, en R. Bisang, G. Lugones y G. Yoguel, *Apertura e innovación en la Argentina*, Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Nonaka, I. y H. Takeuchi (1999): *La organización creadora de conocimiento. Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*, México, D.F., Oxford University Press.
- Novick, M. (1999): Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en América Latina y el Caribe, en G. Labarca (coord.), *Formación y empresa: el entrenamiento y la capacitación en el proceso de reestructuración productiva*, Montevideo, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR).
- Novick, M., G. Yoguel y otros (2002): Nuevas configuraciones en el sector automotor argentino. La tensión entre estrategias productivas y comerciales, *Revista del CENDES*, N° 49, Caracas, Universidad Central de Venezuela.
- Ocampo, J.A. (2001): Retomar la agenda de desarrollo, *Revista de la CEPAL*, N° 74, LC/G.2135-P, Santiago de Chile.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995), *Information Technology (IT). Diffusion Policies for Small and Medium Sized Enterprises*, París.
- Peirano, F. y C. Bianco (2002): Las TIC vistas desde los sectores de menores ingresos en Argentina, Chile y Uruguay. Resultados de la aplicación de una metodología de e-readiness y del análisis de las principales políticas en materia de la reducción de la brecha digital, documento presentado en el Seminario Redes "Tecnologías de información y comunicación y desarrollo de políticas públicas", Buenos Aires, Littec/Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS).
- Perez, W. y G. Stumpo (2001): *Pequeñas y medianas empresas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL/Siglo XXI.
- Poma, L. (2000): La producción de conocimiento. Nuevas dinámicas competitivas para el territorio, en F. Boscherini y L. Poma (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Reinert, E. (1996): The role of technology in the creation of rich and poor nations: underdevelopment in a Schumpeterian system, en D. Aldcroft y R. Catterall (comps.), *Rich Nations, Poor Nations. The Long Run Perspectives*, Londres, Edward Elgar.
- Roitter, S. (1991): Análisis factorial de correspondencias múltiples, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, inédito.
- Rullani, E. (2000): El valor del conocimiento, en F. Boscherini y L. Poma (comps.), *Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. El rol de las instituciones en el espacio global*, Madrid, Editorial Miño y Dávila.
- Slywotzky, A.J. y D.J. Morrison (2000): *How Digital is Your Business?*, Nueva York, Crown Publishing.
- Windrum, P. y P. de Berranger (2002): *The Adoption of E-business Technology by SMEs*, Merit- Infonomics Research Memorandum series, N° 23, Maastricht, Países Bajos.
- Yoguel, G. y F. Boscherini (1996): La capacidad innovativa y el fortalecimiento de la competitividad de las firmas: el caso de las PYMEs exportadoras argentinas, Documento de trabajo, N° 71, LC/BUE/L.154, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, agosto.
- Yoguel, G., M. Neuman y otros (1997): *Programa de capacitación tecnológica de Pymes industriales*, Documento N° 1, Buenos

Aires, Secretaría para la Tecnología, la Ciencia y la Innovación productiva [[www.secyt.gov.ar/publica\\_planplur/aneppure\\_n.htm](http://www.secyt.gov.ar/publica_planplur/aneppure_n.htm)].  
Yoguel, G., M. Novick y A. Marin (2001): *Production Network Linkages, Innovation Processes and Social Management Technologies. A Methodological Approach Applied to the Volkswagen Case in Argentina*, Electronic Papers, N° 5, Aalborg, Dinamarca, Danish Research Unit Industrial Dynamics

(DRUID), [www.druid.dk/wp/wp2000.html](http://www.druid.dk/wp/wp2000.html).

Yoguel, G. y R. Rabetino (2002): Algunas consideraciones generales sobre la incorporación de tecnología en la industria manufacturera argentina, en R. Bisang, G. Lugones y G. Yoguel, *Apertura e innovación en la Argentina*, Madrid, Editorial Miño y Dávila.

# Desarrollo económico local y descentralización

## en América Latina

*Francisco Alburquerque, a la memoria de Gabriel Aghón*

**E**ste artículo da cuenta del proyecto CEPAL/GTZ dirigido hasta su fallecimiento por Gabriel Aghón desde la División de Desarrollo Económico de la CEPAL. El artículo muestra que la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local no se explica únicamente como consecuencia del avance de los procesos de descentralización en marcha en los diferentes países de la región, sino como resultado de un conjunto más complejo de factores surgidos desde los propios territorios, con la movilización y actuación de agentes locales, públicos y privados. El proyecto realizó casi treinta estudios de casos en siete países de la región y constituye una de las investigaciones más amplias llevadas a cabo sobre el despliegue de iniciativas de desarrollo económico local en América Latina.

Francisco Alburquerque  
Instituto de Economía y Geografía,  
Consejo Superior de Investigaciones  
Científicas,  
Ministerio de Ciencia y Tecnología  
España  
✉ [egafa87@ieg.csic.es](mailto:egafa87@ieg.csic.es)

# I

## Construyendo el enfoque del desarrollo económico local

Como es sabido, la naturaleza territorial (o local) del desarrollo económico ha conocido durante mucho tiempo una situación de marginalidad teórica. Sin embargo, para algunos autores la crisis del modelo fordista de producción en serie ha facilitado el redescubrimiento teórico de las formas de producción flexible a nivel local, las cuales han estado –sin embargo– siempre presentes como formas de industrialización en la historia económica. No hay que identificar, pues, el desarrollo económico local como si se tratara de un modelo de industrialización posfordista contrapuesto al funcionamiento de la gran empresa. En realidad, el enfoque del desarrollo económico local viene a destacar fundamentalmente los valores territoriales, de identidad, diversidad y flexibilidad que han existido en el pasado en las formas de producción no basadas tan sólo en la gran industria, sino en las características generales y locales de un territorio determinado.

Así pues, la causa principal de la marginación teórica de la naturaleza territorial del desarrollo económico hay que buscarla en la simplificación que de este proceso evolutivo ha realizado buena parte del pensamiento económico al abandonar la referencia territorial y tomar como unidad de análisis la empresa o el sector económico considerados de forma abstracta, esto es, desvinculados de su entorno territorial. De esta manera, el territorio fue reducido a espacio uniforme e indiferenciado y durante mucho tiempo el análisis central del desarrollo económico ha permanecido dominado por el concepto de economías de escala internas a la empresa, un aspecto que han compartido las principales líneas de pensamiento económico.

Otra consecuencia de este enfoque analítico es la reducción de la visión del desarrollo económico a la vía del desarrollo industrial que se basa en la gran empresa integrada verticalmente y se vincula a los procesos de urbanización. Esta forma de razonar, aún bien presente, fue matizada –sin embargo– por la aportación de Alfred Marshall (1890), quien a finales del siglo XIX, al examinar la concentración geográfica

de la industria, propuso como unidad de estudio del desarrollo económico una entidad de base territorial. La teoría de la organización industrial de Marshall y su concepto de organización (que no puede reducirse únicamente a capacidad empresarial) dan, pues, una clave teórica fundamental para el enfoque del desarrollo económico local, al reincorporar el territorio como unidad de análisis. Esta teoría de la organización industrial marshalliana se contrapone, por lo tanto, a la teoría de la localización industrial de raíz neoclásica, ya que la centralidad de la empresa en esta última es sustituida en aquella por el entorno territorial y el agrupamiento o aglomeración (*cluster*) donde se encuentra la empresa. Del mismo modo, las economías internas de escala ligadas a la dimensión empresarial son acompañadas por las economías externas generadas por las interdependencias locales.

Como vemos, este enfoque de la organización industrial es un planteamiento estructural o sistémico, ya que no es posible considerar una parte aislada de un sistema, ignorando las relaciones de interdependencia que existen entre ella y el todo al que está integrada. La organización no es únicamente capacidad empresarial sino interdependencia dentro de la empresa, entre la empresa y el resto del agrupamiento de empresas del que forma parte, y de estos dos aspectos respecto al territorio donde se encuentra el sistema local de empresas. En pocas palabras, no compete la empresa aislada, sino la red y el territorio. Por tanto, en términos marshallianos, las economías alcanzadas en la producción no son únicamente las economías internas a la empresa individualmente considerada sino que existen también las “economías externas generales” (del agrupamiento de empresas del que forma parte) y las “economías externas locales”, correspondientes al territorio concreto donde se sitúan (Sforzi, 1999). En el centro de la definición de economías externas locales, el conocimiento constituye el elemento más importante de la producción y llega a veces a convertirse en un patrimonio compartido por la comunidad local.

< El libro final del proyecto CEPAL/GTZ al que se refiere este artículo ha sido publicado (Aghón, Alburquerque y Cortés, 2001).



Igualmente, las economías externas locales son también la existencia de eslabonamientos locales con industrias auxiliares o la complementariedad del mercado de trabajo y el sistema productivo locales. Todo ello forma parte del “entorno territorial” favorable al despliegue de condiciones de eficiencia productiva y competitividad del sistema productivo local.

Los sistemas productivos locales son, pues, los referentes territoriales o unidades en los que las economías de producción dentro de las empresas se funden con las economías externas locales; se supera así el análisis según tipos de empresa, ya que lo importante es la interacción de las diversas economías locales. Así pues, junto a las relaciones económicas y técnicas de producción resultan esenciales para el desarrollo económico local las relaciones sociales y el fomento de la cultura emprendedora, la formación de redes asociativas entre actores locales y la construcción de lo que hoy denominamos “capital social” (Kliksberg y Tomassini, 2000).

Aunque no es posible en este artículo examinar en detalle las principales referencias y aportaciones

básicas que nutren el enfoque del desarrollo económico local, hay que citar el “redescubrimiento” por parte de Becattini (1979) de la noción de “distrito industrial” de Alfred Marshall (1890) y el hecho de situar al territorio como la unidad de análisis en lugar de la empresa considerada de forma aislada. Desde entonces ha venido produciéndose una confluencia de diferentes aportes que, desde distintos ángulos, vienen construyendo una visión más integral sobre el desarrollo que incorpora el enfoque territorial como una de sus bases principales de sustentación teórica y conceptual.

Desde una perspectiva más pragmática se han planteado diversas iniciativas de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 1999), la Organización Internacional del Trabajo y, en especial, la Unión Europea en relación con los nuevos ejes de la política económica territorial: el fomento del desarrollo rural y del desarrollo sustentable. Finalmente, hay que aludir al desarrollo de la descentralización y reforma del Estado, y la puesta en marcha de los procesos de modernización de la administración pública y de la gestión política, con el fin de lograr una participación

## II

### El avance de los procesos de democratización y descentralización

El avance de los procesos de democratización y descentralización, con el consiguiente incremento de las funciones de las administraciones públicas territoriales, han obligado a los responsables políticos y técnicos a buscar enfoques y planteamientos apropiados para enfrentar los problemas y demandas crecientes de la población (Affonso, 2000). Este hecho resulta obligado no sólo por la necesidad de ofrecer respuestas concretas y eficaces al conjunto de la población local, sino por la insuficiencia o limitaciones de las políticas centralistas y sectoriales y de los viejos enfoques asistencialistas de la política de desarrollo regional y de la política social. Así, las estrategias de desarrollo local se han ido abriendo paso como un enfoque con un fuerte componente de pragmatismo, una concepción “de abajo hacia arriba” y una visión más integral de las diferentes facetas o aspectos del desarrollo, con un planteamiento horizontal del mismo al que obliga la vinculación territorial de las diferentes políticas de desarrollo.

En este sentido, conviene recordar que la crisis económica desencadenada en los países desarrollados a partir de fines del decenio de 1970 tuvo un impacto pronunciado en muchos territorios, con deterioro de sus condiciones económicas y sociales. En esas circunstancias, las medidas diseñadas por los gobiernos centrales resultaban, por lo general, demasiado genéricas e ineficaces, ya que su lejanía y verticalidad impedían incorporar en ellas los rasgos específicos de los diferentes sistemas productivos locales. Además, el creciente proceso de transnacionalización, globalización y apertura externa de las economías ha ido mostrando más claramente aún la enorme heterogeneidad y la mayor exposición de los diferentes sistemas productivos locales ante las exigencias de la actual fase de transición tecnológica y cambio estructural (Albuquerque, 2000).

Algunos autores, como Vázquez Barquero (2000a), han calificado las iniciativas de desarrollo económico local como de generación “espontánea”, ya que no fueron inducidas o promovidas desde las instancias

centrales del Estado, más preocupadas en esos momentos de atender a las exigencias de estabilidad macroeconómica y a la crisis de los sectores tradicionales. El análisis de las vinculaciones entre los procesos de descentralización en los países de América Latina y la emergencia de iniciativas de desarrollo económico local muestra también que estas últimas han ido surgiendo por la tensión que establece la necesaria adaptación a las exigencias de la crisis y reestructuración económica, y a pesar del contexto escasamente favorable en los diferentes países de la región. En cualquier caso, es indudable que el avance de los procesos de descentralización está abriendo más espacios para el despliegue de iniciativas de desarrollo local, del mismo modo que la práctica y la reflexión sobre las estrategias de desarrollo local constituyen una aportación innovadora que ha invitado a una reflexión más integrada sobre el propio desarrollo (Vázquez Barquero, 2000b). Asimismo, la mayor participación de las administraciones locales en el desarrollo económico y la búsqueda de empleo productivo ha supuesto una redistribución de competencias y funciones en materia

económica entre los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas.

El impulso de la cooperación público-privada y la concertación estratégica de actores socioeconómicos territoriales para diseñar las estrategias locales de desarrollo, han supuesto la aplicación de una gestión compartida del desarrollo económico que no se basa solamente en directrices emanadas del sector público o simplemente guiadas por el libre mercado. De este modo, la búsqueda de espacios intermedios entre el mercado y la jerarquía, esto es, en el nivel *meso-económico*, ha servido para definir un nuevo modo de hacer política y, en particular, política de desarrollo económico. Todo ello ha permitido vincular diferentes procesos en un círculo virtuoso de interacciones entre el avance de una democracia más participativa y la descentralización de competencias a los niveles subnacionales, para asegurar la asunción de competencias, capacidades y recursos por parte de las entidades y actores locales e impulsar, de ese modo, las estrategias de desarrollo local.

### III

## Origen y objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina

Una de las principales conclusiones que se deriva del análisis de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina es el carácter incipiente y el número reducido de las “mejores prácticas” existentes en la región. No obstante, la investigación muestra experiencias que, aunque no pueden incluirse entre las “mejores prácticas”, son sin embargo iniciativas de interés, ya que permiten mostrar enseñanzas útiles para el aprendizaje colectivo en este campo.

El origen de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina no responde a una sola causa. Buena parte de dichas iniciativas han surgido como reacción a las situaciones de crisis económica local y la falta de políticas apropiadas desde el nivel central del Estado para enfrentar dichas situaciones. La crisis industrial que dio origen a la iniciativa del Gran ABC, en el estado de São Paulo, es un buen ejemplo de ello (Leite, 2000).

Igualmente, las iniciativas de desarrollo económico local han debido enfrentar los problemas económicos del nivel municipal, que se traducen en crecientes demandas de las comunidades locales. Tras la primera elección popular de alcaldes en 1988, la municipalidad de Pensilvania, en la región oriental de Caldas (Colombia), adoptó un papel activo en la promoción del desarrollo económico local, al mismo tiempo que impulsó la mejora de la infraestructura vial, la ampliación de la cobertura de los servicios públicos, el acceso de la población a la salud y la educación y la puesta en práctica de programas y proyectos encaminados a generar fuentes de empleo a partir del apoyo a la microempresa (Maldonado, 2000b).

Asimismo, la recuperación de la democracia en los niveles municipales y locales en general ha supuesto la introducción de mayores exigencias a los responsables públicos territoriales para presentar programas y

propuestas concretas a la ciudadanía en los temas sustantivos del desarrollo productivo y del empleo a nivel local. En algunas ocasiones, la génesis de la iniciativa de desarrollo económico local ha sido facilitada por un inteligente proceso de desconcentración institucional impulsado por algunos organismos del nivel central, como es el caso del Fondo de Solidaridad e Inversión Social (Fosis) de Chile, donde se ha dado un papel principal a los equipos territoriales, con la intención de que realicen funciones de agentes de desarrollo local (Cáceres y Figueroa, 2000).

En Brasil, la necesidad de enfrentar colectivamente la situación de “guerra fiscal” constituyó un poderoso estímulo para los municipios de la Región del Valle Medio Paraíba en el estado de Rio de Janeiro, que culminó con la creación de un Foro de Secretarios de Planeamiento para la elaboración colectiva de medidas municipales (Coelho, 2000b). Igualmente, en el estado de Acre (Brasil), el proyecto de implantación de un polo agroforestal en el entorno rural de la ciudad constituye una iniciativa impulsada por la Prefectura Municipal de Rio Branco para atender a los asentamientos de familias campesinas desplazadas del medio rural por los grandes proyectos agropecuarios (Coelho, 2000a). Finalmente, la experiencia de Villa El Salvador (Perú) tiene su origen en los planes diseñados por el gobierno central para promover actividades autogestionarias en la construcción de vivienda e infraestructura urbana, en reemplazo de los programas tradicionales de vivienda subsidiados por el Estado (Benavides y Manrique, 2000).

Existen, pues, dos tipos de tensión que impulsan “desde abajo” las iniciativas de desarrollo económico local. De un lado, la tensión introducida por el propio desarrollo democrático y la elección directa de los responsables en los diferentes niveles territoriales de las administraciones públicas (municipalidades, provincias, regiones o estados), que obliga a atender las demandas de la ciudadanía relacionadas con los temas básicos del desarrollo productivo y el empleo en cada ámbito territorial. De otro lado, la tensión introducida por la situación de crisis y reestructuración económica en general, que empuja a los actores empresariales privados a incorporar elementos de modernización y procesos de adaptación ante las nuevas exigencias productivas y los mayores niveles de competitividad en los mercados. A estos dos tipos de tensión “desde abajo” se suma otro proceso “desde arriba”, correspondiente al avance de la descentralización y reforma del Estado central en los diferentes países de la región. Este no tiene todavía una relación

complementaria con los procesos anteriores surgidos “desde abajo”, aunque es claro que el avance de la descentralización debería poder construir escenarios propicios para impulsar las iniciativas de desarrollo económico local.

En todo caso, es importante constatar que los procesos de descentralización más avanzados, esto es, aquellos que incluyen una elección directa de todos los niveles de representación pública territorial, desde las alcaldías a las regiones, y que transfieren recursos y capacidades de decisión a los gobiernos subnacionales, constituyen bases mucho más consistentes para el impulso de las iniciativas de desarrollo económico local. El proceso de descentralización en el estado de Jalisco (México) no se detuvo en el traspaso de recursos y competencias para la mejora de la gestión municipal, sino que incorporó una clara dimensión productiva, al tratar de fortalecer las ciudades medias del estado y atender al fomento de las industrias tradicionales y las pyme locales. De este modo, no se trata únicamente de un proceso de descentralización fiscal, sino de una forma de reorganizar el estado a través del fortalecimiento de sus diferentes niveles de gobierno y la construcción de espacios de diálogo, participación y concertación de los diferentes actores locales (Ruiz Durán, 2000a).

En resumen, entre los principales objetivos de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina cabe citar los siguientes:

- Valorización mayor de los recursos endógenos de cada ámbito local, tratando de impulsar actividades de diversificación productiva y promoción de nuevas empresas locales.
- Organización de redes locales entre actores públicos y privados para promover la innovación productiva y empresarial en el territorio.
- Establecimiento de consorcios intermunicipales a fin de incrementar la eficacia y eficiencia de las actividades de desarrollo local.
- Búsqueda de nuevas fuentes de empleo e ingresos a nivel local.
- Promoción de actividades de desarrollo científico y tecnológico a nivel territorial.
- Creación de nuevos instrumentos de financiamiento para atender a las microempresas y pequeñas empresas locales.
- Superación de las limitaciones del enfoque asistencialista implícito en los fondos de inversión social y en los programas de lucha contra la pobreza.

- Incorporación de políticas de comercialización de ciudades para promover la competitividad sistémica territorial.
- Búsqueda de acuerdos estratégicos en relación con

los bienes ambientales y el desarrollo sustentable, como la estrategia de desarrollo sustentable en Buena Vista, Bolivia (Salinas, 2000a).

## IV

### Elementos básicos de las iniciativas de desarrollo económico local

Una iniciativa de desarrollo económico local no es únicamente un proyecto exitoso en un territorio. Se requiere una concertación institucionalizada de los actores públicos y privados locales más relevantes con una estrategia de desarrollo común (Ábalos, 2000). Por otra parte, una suma compleja de instrumentos de fomento no puede sustituir nunca la necesaria institucionalidad territorial para el desarrollo económico (Falabella, 2000). No es lo mismo crear instrumentos desde el nivel central, los cuales pueden ser utilizados por los diferentes territorios, que impulsar y promover un protagonismo y capacidad mayor de dichos territorios para un mejor aprovechamiento de sus recursos endógenos. Algunas de las experiencias reseñadas en el proyecto, como las de Colombia (Maldonado, 2000a) y México (Casalet, 2000), son bastante elocuentes en este sentido, pues reflejan aún un diseño centralista de

programas e instrumentos de fomento en lugar de un diseño territorial para impulsar el desarrollo económico.

Esta limitación se une a la existencia de una percepción básicamente asistencial frente a las microempresas y pequeñas empresas en casi todos los países de la región, los cuales no poseen aún un diseño territorial de las políticas de fomento de este tipo de empresas, a pesar de su importancia numérica, su presencia difusa en el territorio y su trascendencia desde el punto de vista de la generación de empleo e ingresos. De otro lado, el grado de preparación y consolidación de las competencias estratégicas del municipio y su capacidad para reconocer la realidad económica, social y cultural del territorio, la capacidad de diálogo con la comunidad, la destreza para planificar acciones de fomento, la capacidad de coordinación y articulación de acciones de desarrollo con otros agentes económicos,

GRAFICO 1



sociales y políticos, así como la capacidad de propuesta y negociación con otras instancias de gobierno, constituyen igualmente elementos clave en el aprendizaje de los municipios para pensar el tipo de desarrollo que necesitan a fin de resolver nudos críticos como la falta de empleo productivo y la modernización y diversificación de la base productiva local.

El conjunto de elementos básicos que definen las iniciativas de desarrollo económico local o que constituyen sus pilares fundamentales de sustentación se presenta en el gráfico 1. Muchas de las iniciativas de desarrollo económico local en América Latina están avanzando en varios de los componentes allí señalados. La fragilidad de dichas iniciativas puede ser identificada por la carencia o debilidad de alguno de esos componentes.

Se resalta, en primer lugar, la importancia de la movilización y participación de los actores locales. Esto supone la construcción de capital social comunitario que, a su vez, requiere el fomento de la cultura proactiva y emprendedora, alejada de la lógica dependiente del subsidio. Al mismo tiempo, una iniciativa de desarrollo económico local requiere una actitud proactiva por parte de los gobiernos locales (y regionales en general) en relación con el desarrollo productivo y la generación de empleo. Esto supone asumir nuevas funciones desde la gestión pública local más allá de los roles tradicionales como suministradores de servicios sociales, urbanísticos o ambientales a nivel local.

Hay que insistir en que la identidad regional, así como el capital social, no deben ser entendidos como activos preexistentes en un territorio, resultado de una conjugación de factores geográficos o históricos anteriores, sino como un activo intangible que es posible construir localmente mediante la generación de espacios de concertación y confianza entre actores para enfrentar los retos comunes. En este sentido, la participación de los diferentes actores sociales en la discusión de los problemas locales colabora a este proceso de construcción de identidad territorial compartida y, en suma, a la construcción social de la región. El Pacto de Cooperación del estado de Ceará (Brasil), creado inicialmente como un foro de discusión entre los empresarios y el gobierno estadual sobre las cuestiones más relevantes de la sociedad local, acabó ampliándose a los restantes sectores de la sociedad civil, conformando una red de personas, movimientos y organizaciones interesadas en el desarrollo local (Do Amaral Filho, 2000).

Del mismo modo, el Plan Estratégico para Rafaela (Argentina) permitió abrir en 1996 un espacio de

discusión a toda la sociedad local, a fin de definir de manera concertada y participativa la planificación del crecimiento de la ciudad y la visión de la misma. Como uno de los proyectos de este Plan Estratégico se creó, a fines de 1997, el Instituto de Capacitación y Estudios para el Desarrollo Local; esta entidad municipal tiene por objetivo acompañar los cambios y la transformación de la comunidad local, trabajando en la formación de recursos humanos y en el conjunto de condiciones culturales y socioeconómicas favorables al desarrollo de la ciudad y su región, para fortalecer de ese modo la interacción entre el Estado y la sociedad local, y colaborar en el proceso de transformación de la nueva gestión municipal (Costamagna, 2000).

Por otra parte, el Programa de Desarrollo Económico Local de la Alcaldía de Medellín (Colombia) incorpora proyectos de infraestructura urbana y metropolitana, así como objetivos de posicionamiento de una nueva imagen de la ciudad, acompañando a los programas de apoyo a la competitividad de las pequeñas y medianas empresas locales (Londoño, 2000). Asimismo, la Municipalidad de Bucaramanga (Colombia) se vinculó de manera decidida al fomento de la competitividad territorial al promover la orientación de la ciudad de Bucaramanga como una "Tecnópolis de los Andes"; esta propuesta le ha abierto espacios concretos de acción con el sector privado, la Cámara de Comercio y el Departamento de Santander, y ha impulsado importantes actuaciones conjuntas (Vargas y Prieto, 2000).

Los gobiernos locales no son siempre los que inician los procesos de desarrollo económico local, aunque a mediano plazo su presencia en ellos es fundamental para asentar la institucionalidad que dichas iniciativas requieren. Asimismo, en democracia son los responsables públicos locales los más legitimados para la convocatoria de los diferentes actores territoriales y la búsqueda de espacios de concertación público-privada con miras al desarrollo económico local. De ahí la importancia de asumir un papel de liderazgo local para la animación de dichos procesos de movilización y participación de actores locales y de construir los equipos de liderazgo que aseguren la continuidad de las actividades.

La elaboración de una estrategia territorial de desarrollo económico local, consensuada por los principales actores locales, tiene como objetivos estratégicos fundamentales la mejor utilización de los recursos endógenos y la diversificación de la base productiva local, mediante la incorporación de innovaciones basadas en la calidad y diferenciación de



los productos y procesos productivos; la incorporación de innovaciones de gestión, y la introducción de las necesarias adaptaciones sociales e institucionales. El fomento de las microempresas y pequeñas empresas locales y la capacitación de recursos humanos según los requerimientos de innovación del sistema productivo local son parte fundamental de esta estrategia.

La oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial debe incluir la capacitación de recursos humanos según las necesidades de los sistemas productivos locales, tanto para modernizar las actividades productivas existentes como para incorporar otras actividades que ofrecen posibilidades viables en el futuro inmediato. Por eso, es importante contar con capacidad de observación permanente de las necesidades reales y potenciales del conjunto local de empresas y de las características del mercado de trabajo local (Bernales, 2000). A veces una estrategia de desarrollo local puede iniciarse a partir de la coordinación territorial de algunos programas e instrumentos de fomento sectoriales que se definen desde el nivel central pero que deben ser ejecutados territorialmente. Para que la eficiente coordinación de los diferentes programas sectoriales de diseño central sea eficiente es preciso que se oriente por la demanda, esto es, por las necesidades que es preciso atender, las cuales deben ser identificadas y puestas en orden de prioridad por los actores locales.

Finalmente, la iniciativa de desarrollo económico local debe institucionalizarse mediante el logro de los necesarios acuerdos de tipo político y social en los ámbitos territoriales correspondientes. La búsqueda de pactos locales de carácter suprapartidario y con la mayor participación posible de actores territoriales tiene como finalidad dotar a dichas iniciativas de los mayores niveles posibles de certidumbre ante eventuales cambios políticos. La presencia del sector privado empresarial en la institucionalidad para el desarrollo local trata de evitar la incertidumbre derivada de frecuentes cambios de responsables políticos locales. Por su parte, la presencia de los responsables públicos al frente de la institucionalidad para el desarrollo local apunta a dotar a todo el proceso de la suficiente perspectiva territorial de mediano y largo plazo, lo que no siempre se logra cuando lo que se busca son beneficios empresariales de corto plazo.

Las disputas electorales y las diferencias partidarias no deberían interferir en el despliegue de las iniciativas de desarrollo económico local concertadas por los diferentes actores sociales y económicos. La constitución

de una organización mixta para ejecutar los acuerdos correspondientes a la política económica local y mejorar la competitividad de la ciudad de Córdoba (Argentina), se basó en el convencimiento de que debía superarse la tradicional separación entre el gobierno local y la iniciativa privada (Marianacci, 2000). Para lograrlo es preciso que en la ingeniería institucional propia de estas iniciativas se incorpore la firma de "pactos territoriales" suprapartidarios a favor del desarrollo local (D'Annunzio, 2000). Las inversiones locales para el desarrollo, tangibles e intangibles, requieren tiempos más largos de maduración que los que encierran los ciclos electorales y políticos. De ahí la necesidad de convocar a las fuerzas políticas y sociales locales a involucrarse en estas iniciativas, a fin de que la legítima disputa electoral no implique el debilitamiento de los procesos de desarrollo económico y la generación de empleo local.

El desarrollo económico local exige, pues, una acción decidida de las instancias públicas territoriales, lo cual obliga a incorporar dicha dimensión en los actuales programas de fortalecimiento de los gobiernos locales. La descentralización no puede limitarse únicamente a mejorar la capacidad de gestión eficiente de los recursos transferidos a los gobiernos locales y a modernizar la gestión municipal. Estas tareas son fundamentales, pero la modernización de las administraciones locales debe incorporar también su capacitación en su nuevo papel de animadores y promotores del desarrollo económico local, a fin de que, junto con los actores privados y el resto de la sociedad civil local, puedan construir los necesarios entornos territoriales innovadores para el fomento productivo y el desarrollo del tejido local de empresas. La iniciativa de Villa El Salvador (Perú) centró su estrategia de desarrollo local en la instalación de un parque industrial para apoyar a la pequeña empresa, como parte del nuevo asentamiento de población, para lo cual facilitó el equipamiento de servicios empresariales comunes y la infraestructura adecuada (Benavides y Manrique, 2000).

Como parte del esfuerzo de promoción del desarrollo económico local, las municipalidades deben incorporar, además, prácticas eficientes de funcionamiento como organizaciones, a fin de modernizar su gestión. Con tal propósito deben acometer programas de modernización administrativa y capacitar a su personal para fortalecer la gestión municipal. La dimensión estratégica y la concepción integral de la planificación municipal ayuda a visualizar el contexto



en el que se inserta la ciudad, y permite incorporar una perspectiva intersectorial de sus distintos problemas, superando la visión físico-espacial y contemplando el hecho urbano como un hecho socioeconómico. A través de la inversión en obras públicas, las municipalidades incorporan valor económico en la localidad y colaboran en la competitividad territorial de su base productiva local. Del mismo modo, los servicios urbanos que la municipalidad presta están también vinculados a la

competitividad económica territorial, ya que la calidad de dichos servicios incrementa los atractivos de la localidad para la inversión privada. Así pues, una función importante de las municipalidades es la de crear las condiciones necesarias de infraestructura básica y servicios de desarrollo urbano para que el sector privado empresarial asuma su papel de productor y dinamizador de la economía local.

## V

### Criterios para la acción

#### 1. La construcción de la oferta territorial de servicios de desarrollo empresarial

Una cuestión crucial para impulsar el desarrollo económico local es la construcción de una oferta territorial apropiada de servicios de desarrollo empresarial para microempresas y pequeñas empresas: entre otros, servicios de información tecnológica y de mercados, de innovación de productos y procesos productivos, de capacitación técnica y gestión empresarial, de cooperación entre empresas, de comercialización y control de calidad, y de asesoramiento financiero. Tales servicios son siempre de difícil acceso para las microempresas y pequeñas empresas en sus diferentes localizaciones en el interior del país.

Hay que tener en cuenta, sin embargo, que para identificar la demanda subyacente de innovación en los sistemas productivos locales constituidos principalmente por microempresas y pequeñas empresas se requiere una actuación proactiva desde la oferta, con el fin de superar las dificultades que tiene este segmento empresarial para hacer presentes las circunstancias que afectan su eficiencia productiva y competitividad. Por ello, no es posible confiar únicamente en que sean los propios microempresarios y pequeños empresarios los que den las señales oportunas en estos mercados estratégicos de servicios de desarrollo empresarial. Ni ellos tienen siempre la certeza suficiente sobre la perspectiva de sus negocios, ni poseen los recursos financieros para pagar tales servicios. Por otro lado, tampoco la oferta territorial de dichos servicios está organizada en localizaciones próximas a los agrupamientos de empresas. En suma, es necesario construir dicho mercado de factores y servicios de

desarrollo empresarial mediante medidas inteligentes que hagan aflorar las señales de demanda de servicios empresariales subyacentes en el conjunto de territorios.

En las iniciativas de desarrollo económico local se aprecia la importancia de una política territorial de fomento productivo de las microempresas y pequeñas empresas, a fin de asegurarles el acceso a los servicios de desarrollo empresarial. Esto quiere decir que las políticas de fomento empresarial no pueden ser de carácter genérico, sino que deben incorporar una dimensión territorial. La importancia cuantitativa del sector de microempresas y pequeñas empresas ha determinado el diseño genérico de medidas de carácter masivo, sin discriminar por especificidades económicas, territoriales o técnico-productivas. Sin embargo, las diferentes condiciones al interior de los distintos segmentos de empresas muestran la necesidad de diferenciar los instrumentos y focalizar los grupos a los que ellos se dirigen. La Carta Constitutiva de la Cámara Regional del Gran ABC, en Brasil, señala la importancia fundamental del apoyo a las microempresas y pequeñas empresas, dada la trascendencia de ellas en términos de producción, empleo e ingresos. Pero para prestar la atención apropiada a este colectivo de pequeña dimensión empresarial se necesita una política territorial selectiva que promueva el fortalecimiento de las cadenas productivas propias del Gran ABC,<sup>1</sup> en vez de las habituales políticas genéricas que suponen un gran desperdicio de esfuerzos (Leite, 2000).

En numerosos países de la región, las iniciativas de desarrollo económico local no encuentran respaldo

<sup>1</sup> Se conoce como Gran ABC la agrupación de tres municipios al sur de São Paulo –São André, São Bernardo do Campo y São Caetano– que constituyen una de las áreas más dinámicas de Brasil.

suficiente en la política del gobierno central, cuya prioridad es la integración competitiva en el proceso de globalización; con esto se sitúa en un lugar secundario la articulación interna de las economías locales. Tampoco la importancia de las microempresas y las pequeñas empresas como eje integrador y dinamizador del mercado interno ha tenido hasta hoy suficiente eco en las políticas públicas centrales, a pesar del peso de este segmento de empresas en el empleo y los ingresos en todos los países de la región.

La política de fomento empresarial debe insistir en la importancia de los programas específicos para reforzar las capacidades empresariales de las mujeres, quienes representan un potencial muy importante dentro del colectivo de microempresas y pequeñas empresas. En muchos casos, las fronteras entre el taller y la vivienda son bastante difusas y las condiciones de trabajo y producción afectan inevitablemente a la familia, que constituye no sólo la unidad de consumo sino la de trabajo y producción (Benavides y Manrique, 2000). Es necesario entonces disponer de programas específicos dirigidos a personas que utilizan su propia residencia como lugar para realizar su actividad productiva. A través de estos programas las mujeres pueden recibir servicios de orientación técnica, artística y empresarial, además de información sobre aspectos legales de la producción, conocimiento de productos, facilidad de acceso a las líneas de financiamiento existentes, incentivos y orientación para la formación de talleres de producción comunitaria y comercialización de sus productos.

## 2. Desarrollo local y desarrollo municipal

Las políticas de desarrollo local no se limitan únicamente al desarrollo municipal. A veces el ámbito local de acción abarca varios municipios con características económicas, laborales y medioambientales similares. Así pues, las fronteras de los sistemas productivos locales no tienen por qué coincidir con las fronteras municipales. Es importante entonces identificar las unidades de acción apropiadas mediante la elaboración de sistemas de información territorial para el desarrollo económico local, tarea que las diferentes iniciativas territoriales deben comenzar más temprano que tarde. El estudio de los eslabonamientos productivos y la localización territorial de empresas y actividades es fundamental para delinear una actuación inteligente en materia de desarrollo económico local. El objetivo principal es el de identificar y comprender la estructura de la producción y comercialización de las actividades

más significativas para la economía local, esto es, el conjunto de relaciones económicas entre proveedores, comercializadores y clientes, junto a las infraestructuras de apoyo, centros de capacitación e investigación tecnológica, servicios a empresas y todos los elementos que posee el entorno territorial donde se sitúan las diferentes actividades y empresas involucradas en los diferentes ámbitos territoriales.

Se aprecia así la oportunidad de abordar conjuntamente, a través de asociaciones de municipalidades, los retos del desarrollo económico local, y la necesidad de combinar una actuación inteligente y coordinada entre las diferentes instancias públicas territoriales de nivel municipal, provincial, regional y central. Igualmente, aunque puede parecer obvio, el desarrollo municipal debe alcanzar no solamente al núcleo urbano del municipio, sino a la totalidad de la población diseminada en el territorio municipal. Esta es una cuestión fundamental cuando se trata de satisfacer sobre todo las demandas de la población dispersa en comunidades campesinas, muchas veces ignorada o marginada de los procesos de desarrollo (Zubieta, 2000).

## 3. Desarrollo económico local: no sólo desarrollo de recursos endógenos

Para impulsar el desarrollo económico local no sólo es preciso utilizar mejor los recursos endógenos sino también aprovechar las oportunidades de dinamismo externo existentes. Lo importante es saber endogeneizar los impactos favorables de dichas oportunidades externas mediante una estrategia de desarrollo definida y consensuada por los diferentes actores locales. De este modo, debe evitarse la identificación de las iniciativas de desarrollo económico local como procesos cerrados en mercados locales que aprovechan únicamente recursos locales (Benavides, 2000).

Algunas iniciativas de desarrollo local buscan espacios de mutuo beneficio entre las grandes empresas y los sistemas locales de empresas, tratando de impulsar esquemas de subcontratación basados en la calidad y en la cooperación empresarial. Este hecho muestra la importancia de establecer negociaciones destinadas a fortalecer las relaciones económicas de las microempresas con las grandes empresas, con miras a superar el nivel de la subcontratación dependiente. El Centro de Desarrollo de Proveedores de Chihuahua (México) ha inducido a los agentes externos a asumir una posición comprometida con el desarrollo de proveedores locales. En este campo existe un amplio

potencial, ya que las pequeñas empresas de la región pueden vincularse a este esfuerzo, apoyándose en programas de capacitación y asesoría de la Universidad Autónoma de Chihuahua, la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y el Campus de Chihuahua del Instituto Tecnológico de Monterrey (Ruiz Durán, 2000b).

Otra forma de participación del sector privado es mediante las concesiones de obras o servicios antes asumidos por las administraciones públicas locales. Las concesiones entregadas por la Municipalidad de Rancagua (Chile) a partir de 1993 tienen por finalidad construir infraestructura y mobiliario urbano sin costo para la municipalidad, la que obtiene con ello recursos privados para el desarrollo de proyectos de impacto social. Con la elaboración de un reglamento de concesiones se dotó al proceso de licitación de la necesaria transparencia (Muñoz, 2000).

#### **4. El acceso al crédito para las microempresas y pequeñas empresas**

Un aspecto que explica la falta de flexibilidad y poca utilidad de los instrumentos de fomento productivo existentes tiene que ver con su orientación principal según criterios tradicionales de rentabilidad de las actividades económicas apoyadas, lo cual deja fuera a muchas unidades productivas que no reúnen las condiciones exigidas por falta de avales bancarios, pequeño volumen de venta anual, o situación de informalidad. Hay que resaltar, pues, la importancia de crear fondos locales para el desarrollo de las microempresas y pequeñas empresas, con el fin de superar sus dificultades en el acceso a líneas de financiamiento de mediano y largo plazo. La Institución Comunitaria de Crédito PORTOSOL es parte del proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Económico Local de Porto Alegre (Brasil). Se trata de una institución propuesta por la Prefectura de la ciudad pero formulada y ejecutada en colaboración con otros agentes económicos y sociales locales del sector privado (Coelho, 2000a). El sistema de acompañamiento técnico y de capacitación, junto con la dotación de líneas de crédito, es fundamental para consolidar y ampliar los proyectos financiados a los pequeños productores.

#### **5. Fomento de la asociatividad y la cooperación entre las microempresas y pequeñas empresas**

Son numerosas las dificultades para que el sector privado empresarial se involucre plenamente en las iniciativas

de desarrollo económico local, dada la diversidad de intereses, la reducida dimensión de la mayoría de las empresas locales y el grado desigual de representatividad de las organizaciones empresariales. Igualmente, la diversidad de actividades que desarrollan esas organizaciones y su enfoque sectorial, unidos a una desconfianza tradicional hacia los gobiernos locales, hace limitada su participación en los proyectos de cooperación público-privada en los territorios. Por lo tanto, para lograr una incorporación adecuada del sector empresarial en las iniciativas de desarrollo económico local es necesario fortalecer institucionalmente las instancias de representación de los gremios y asociaciones empresariales, y apoyar la transformación de estas entidades al menos en dos aspectos clave: el tránsito desde una perspectiva sectorial a una visión de los eslabonamientos productivos existentes, y la sustitución de la habitual orientación al cabildeo por otra que apunte al apoyo y la promoción de los sistemas productivos locales.

Para que los gremios de la producción se transformen es necesario que asuman el apoyo de las empresas que representan en asuntos relacionados con el desarrollo tecnológico, la información de mercados y otros. Al mismo tiempo, deben prepararse para participar, junto con el gobierno local, en la definición de los grandes objetivos y proyectos de desarrollo regional. A veces la situación es bastante precaria, ya que no se ha llegado a constituir siquiera un espacio permanente de coordinación interinstitucional de actores. En tal caso, los desafíos inmediatos son los de impulsar el encuentro con los productores organizados para debatir y asumir las responsabilidades de la promoción económica local; sensibilizar a los productores a actividades rentables, y apoyar conjuntamente el estudio de posibilidades de comercialización que puedan hacer viables las iniciativas económicas locales.

#### **6. Necesidad de vincular las universidades regionales y los centros de investigación científica y tecnológica con los sistemas productivos locales**

La tradicional función generalista de las universidades ha quedado desbordada, al igual que muchas de las formas tradicionales de transmisión del conocimiento. La necesidad de formar recursos humanos capaces de plantearse buenas preguntas y no sólo de memorizar respuestas ya escritas, es una necesidad cada vez más obvia, ante la velocidad de los cambios en el mundo actual. Igualmente, se requieren enseñanzas más

integradas, lo que cuestiona también los contenidos de buena parte de los planes de estudios, por no citar el apego excesivo de muchos de esos planes a visiones del pasado, sin capacidad ni alicientes para adaptarse a la realidad actual. Con todo, hay que superar cuanto antes el desencuentro existente entre la oferta de capacitación de universidades y centro formativos y las necesidades de innovación en los diferentes sistemas productivos locales. Para ello es fundamental que las entidades educativas, universitarias y de investigación científica y tecnológica se incorporen activamente a las iniciativas de desarrollo económico local. Con la actuación decidida de los actores territoriales será posible construir nexos entre la oferta de conocimiento y sus usuarios últimos o demandantes en los diferentes sistemas productivos locales.

Para alcanzar una superior complejidad y diversidad en el sistema productivo local y, sobre todo, para capacitar a los campesinos en las técnicas de gestión y comercialización de productos, la iniciativa de la provincia de El Loa (Chile) buscó la colaboración de las universidades de la macrorregión norte del país; ellas comenzaron a incorporar respuestas para lograr la sostenibilidad económica de los proyectos productivos –en la producción de queso de cabra, por ejemplo–, explorando los canales de venta y las estrategias de abastecimiento dentro y fuera de la región (Salinas, 2000b). En Colombia, uno de los aspectos fundamentales que motivó la reestructuración de la Universidad Industrial de Santander fue la búsqueda de una mayor vinculación entre esa institución y el sector productivo de la ciudad, mediante el desarrollo de proyectos concretos en distintas áreas, como fueron los estudios de viabilidad para la creación de la incubadora de empresas de base tecnológica Corporación Bucaramanga Emprendedora, que se hizo realidad posteriormente (Vargas y Prieto, 2000).

## **7. La dotación de infraestructura básica para el desarrollo económico local**

La dotación de infraestructura básica según las necesidades del desarrollo económico local constituye una necesidad ya que, en ocasiones, la existente responde casi exclusivamente a la lógica de las actividades protagonizadas por las grandes empresas; esto no asegura siempre la necesaria interconexión de los sistemas productivos locales, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización. En Chile, por ejemplo, la ruta 5 que atraviesa de norte a sur la

región de la Araucanía es el principal eje estructurador de esa región, aunque dicha red vial implica una débil interconexión interna, lo que se traduce en desvinculación de las áreas productivas entre sí y con los principales centros de distribución y comercialización (Bernales, 2000).

Asimismo, en Ilo (Perú) la municipalidad ha gestionado recursos del Estado central para canalizar el agua del río Osmare y llevarla a la planta de tratamiento; ha negociado con el Ministerio de la Presidencia el abastecimiento de agua a la parte alta de la ciudad, donde se encuentra el Parque Industrial, una zona con déficit y baja presión de agua; y ha hecho una inversión importante en el asfaltado de las vías del puerto, así como en la construcción del terminal terrestre, a fin de facilitar las actividades de transporte y comercio (Benavides, 2000).

## **8. La adecuación de los marcos legales y jurídicos para la promoción económica local y la necesidad de incorporar mecanismos de seguimiento y evaluación**

Al diseñar y llevar a cabo políticas de desarrollo económico local es necesario esclarecer el papel del Estado central en el contexto específico de este tipo de iniciativas: no sólo deberá fomentar tales iniciativas impulsando decididamente la descentralización, sino que también deberá adaptar el marco jurídico, normativo y regulatorio para la promoción del desarrollo económico local. Hasta ahora, sin embargo, las iniciativas de desarrollo económico local tropiezan con numerosos obstáculos en estos ámbitos, lo que refleja la falta de correspondencia entre ellas y las preocupaciones prioritarias de los gobiernos centrales, que aún no parecen darles suficiente importancia. El “apoyo a la producción” es a veces identificado con la realización de obras de infraestructura de saneamiento básico, urbanismo, caminos, riego, salud o educación, sin incorporar –por lo general– la construcción de los mercados de factores y servicios estratégicos para el desarrollo de la microempresa y la pequeña empresa en los distintos sistemas productivos locales.

Las inversiones de carácter institucional y de naturaleza intangible, como es la construcción de redes de actores locales, encuentra dificultades para su financiación en América Latina; los criterios que definen las actividades que pueden ser atendidas por los fondos existentes dan prioridad a las inversiones tangibles y de carácter social, y postergan las relacionadas con la construcción de entornos territoriales innovadores. Hay

que insistir en que hoy este tipo de inversiones intangibles son tan importantes como aquellas en carreteras o en telecomunicaciones, pues en conjunto permiten establecer las principales condiciones para lograr la competitividad sistémica territorial. En ocasiones, las limitaciones provienen de un diseño inadecuado impuesto desde instancias externas y con un enfoque esencialmente asistencial; pero otras veces surgen por la inadecuación de los marcos jurídicos de los propios países, que impiden la coparticipación de las administraciones públicas territoriales y el sector privado empresarial en la creación de instituciones mixtas de desarrollo económico local.

Conviene señalar igualmente que toda iniciativa de desarrollo económico local requiere mecanismos de evaluación permanentes. Ahora bien, los indicadores de éxito de iniciativas de esta índole no son sólo cuantitativos. Igualmente necesarios son los indicadores sobre la construcción del capital social e institucional requerido por dichas iniciativas, que nos acercan a la comprensión de las dimensiones técnica, social, institucional, política y cultural del desarrollo local. A veces el establecimiento de tales indicadores cualitativos parece plantear algunas dificultades a los investigadores. Sin embargo, es perfectamente posible medir de algún modo estos fenómenos cualitativos: por ejemplo, a través del número de entidades locales de concertación de actores constituidas y consolidadas, el grado de participación de quienes adhieren a ellas, las aportaciones de recursos realizadas por los diversos actores locales a tales entidades, u otros aspectos.

El grado de involucramiento público-privado en las iniciativas de desarrollo económico local, tanto en la formulación de los proyectos como en su ejecución, constituye un buen indicador del éxito de tales iniciativas. Otro indicador relevante en las experiencias de desarrollo económico local es la creación de instituciones que formalicen los acuerdos público-privados existentes. Si se apunta a promover el desarrollo económico local es preciso concertar voluntades, animar diálogos, construir agendas públicas e institucionales, construir redes territoriales, y asumir y compartir responsabilidades. De este modo, la promoción económica local no depende tan sólo del logro de indicadores de eficiencia económica, sino también de una inversión crucial en el capital social e institucional que garantice estos procesos.

## 9. Eficiente coordinación interinstitucional

Como se señaló, muchas de las iniciativas de desarrollo económico local tropiezan con la dificultad de lograr

una coordinación eficaz y eficiente entre las instituciones de los distintos niveles territoriales (central, provincial y local) de la administración pública y entre los diferentes ministerios o entidades sectoriales. Por otra parte, la excesiva distancia que a veces existe entre la capital donde reside el gobierno regional (departamental o estadual) y los diferentes municipios, podría mitigarse con un comportamiento más activo de los niveles intermedios (provinciales o microrregionales). Tal como se expone en el estudio del caso de Rancagua, en Chile, el conjunto de entidades y servicios existentes no logra en el territorio una actuación plenamente coordinada porque depende de un diseño sectorial y centralista, de modo que deberá fortalecer su articulación institucional territorial para elevar su eficacia y eficiencia. Asimismo, las relaciones entre la administración central y la municipalidad muestran insuficiencias de coordinación en fomento productivo, lo que provoca la duplicación de esfuerzos y recursos (Muñoz, 2000).

Se advierte también la necesidad de superar la lógica de actuaciones dispersas de las organizaciones no gubernamentales o la cooperación internacional, movidas mayoritariamente por la perspectiva asistencial. El desarrollo económico local no es solamente desarrollo social o solidario. Se trata de alentar la introducción de innovaciones tecnológicas, de gestión, sociales e institucionales en el seno de los sistemas productivos locales, a fin de generar condiciones de creación de empleo e ingresos de forma viable y sostenida. La prioridad de atención a la microempresa y pequeña empresa y el fortalecimiento de los gobiernos locales para la promoción del desarrollo económico local deben incorporarse, pues, a una estrategia de desarrollo en los diferentes territorios, a fin de lograr resultados más consistentes que la suma de esfuerzos loables pero excesivamente aislados. En las instancias locales debe haber, pues, instituciones capaces de coordinar las actuaciones dispersas de las ONG y las entidades de cooperación internacional.

## 10. La necesaria complementariedad entre los fondos de inversión social y los recursos para promover el desarrollo económico local

Finalmente, hay que señalar que los fondos de inversión social y las inversiones de fomento productivo son complementarios, pero es erróneo pensar que sólo hay que ocuparse de estas últimas cuando ya han sido cubiertas las necesidades de carácter social. Como decía una ex concejala campesina de Irupana (Bolivia):



“De nada nos sirve construir postas de salud, si no tenemos plata para mantener a nuestras familias” (Zubietta, 2000). En efecto, de poco sirven las inversiones en instalaciones de salud o en escuelas rurales si la gente debe emigrar para buscar un empleo. La atención a las inversiones sociales sin incorporar al mismo tiempo un enfoque de desarrollo económico local es un contrasentido. Ambas cosas deben abordarse de forma integral, ya que muchas de las inversiones sociales (salud, educación, vivienda, entre otras) son también inversiones en desarrollo: la calificación de los recursos humanos resulta crucial en cualquier estrategia de desarrollo y aún más en la actual “sociedad del conocimiento”. Las políticas sociales, por lo tanto, no pueden considerarse ajenas a las políticas de desarrollo. En general, los entes descentralizados exhiben un fuerte “saber hacer” en la gestión de instrumentos de desarrollo social, pero ese atributo es mucho menor en el ámbito del fomento productivo.

La ausencia de fondos para alentar iniciativas de desarrollo económico local que sean complementarias de los fondos de inversión social es, pues, una carencia importante en América Latina, lo que contrasta con lo que se observa en los países desarrollados. En este

sentido, sería deseable que los organismos multilaterales influyentes en América Latina y el Caribe consideraran la posibilidad de crear fondos para impulsar iniciativas de desarrollo territorial –como hacen los fondos estructurales en la Unión Europea– con miras a compensar así las limitaciones del enfoque asistencial de los fondos de inversión social en América Latina.

En este sentido, es importante insistir en que el desarrollo económico local es un enfoque alternativo al de las políticas asistenciales de superación de la pobreza, y que busca incidir en la generación de empleo e ingresos mediante la mejora de la productividad y competitividad de los diferentes sistemas productivos locales. Esto supone avanzar desde un diseño asistencial a un planteamiento de desarrollo económico, y desde una perspectiva sectorial a una de carácter horizontal e integrada, según las características, actores y capital social de cada territorio. Es en el ámbito local donde se define la demanda de modernización del tejido de empresas existente, y a partir de esa demanda debe construirse la oferta apropiada de servicios de innovación y capacitación técnica y empresarial para el fomento productivo local.

#### Bibliografía

- Ábalos, J. A. (2000): *El fomento al desarrollo productivo local: orientaciones, actores, estructuras y acciones. La situación en Chile en los noventa* (LC/R.1976), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Affonso, Rui de Britto Alvares (2000): *Descentralização, desenvolvimento local e crise da Federação no Brasil* (LC/R.1975), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Aghón, G.; F. Albuquerque y P. Cortés (2001): *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*, LC/L.1549, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Albuquerque, F. (2000): *Las agencias de desarrollo regional y la promoción del desarrollo local en el Estado español*, LC/R.1973, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Becattini, G. (1979): Dal settore industriale al distretto industriale: alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale, *Rivista di Economia e Politica Industriale*, N° 1.
- Benavides, M. (2000): *Estudio de caso a nivel local: el Programa Municipal de Desarrollo Empresarial y la experiencia de la Municipalidad de Ilo, Perú*, LC/R.2015, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Benavides, M. y G. Manrique (2000): *Parque Industrial del distrito Villa El Salvador: una iniciativa para el desarrollo económico local en Perú*, LC/R.2016, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Bernal, O. (2000): *El Programa Red de Equipos Municipales de Gestión Estratégica (EMGES): una experiencia de asociatividad para el desarrollo de las comunas de Angol, Renaico, Collipulli y Ercilla. IX Región de la Araucanía, Chile*, LC/R.1945, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Cáceres, L. y N. Figueroa (2000): *Sistematización Ranquil, Chile: una experiencia sobre la generación de condiciones para el desarrollo económico local*, LC/R.2019, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Casalet, M. (2000): *Descentralización y desarrollo económico local: una visión general del caso de México*, LC/R.1974, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Coelho, F. Dias (2000a): *Desenvolvimento econômico local no Brasil: as experiências recentes num contexto de descentralização*, LC/R.1972, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b): *Consortios regionais de desenvolvimento: os mercados regionais no Estado do Rio de Janeiro*, LC/R.1982, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Costamagna, P. (2000): *La articulación y las interacciones entre instituciones: la iniciativa de desarrollo económico local de Rafaela, Argentina*, LC/R.2011, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- D'Annunzio, M. C. (2000): *Iniciativa de desarrollo económico local. La articulación y las interacciones entre instituciones: el caso de Tandil, Argentina*, LC/R.2003, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Do Amaral Filho, J. (2000): *Desenvolvimento local e descentralização na América Latina: el caso del Estado de Ceará, Brasil*, LC/L.2012, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Falabella, G. (2000): *Los cien Chile. Más allá del país promedio*.



- Estudio exploratorio*, LC/R.2020, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Haldenwang, Ch. von (2000): *Nuevos conceptos de la política regional de desarrollo en Alemania: aportes para la discusión latinoamericana*, LC/R.1965, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kliksberg, B y L. Tomassini (comps.)(2000): *Capital social y cultura: claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Leite, M. de Paula (2000): *Desenvolvimento econômico local e descentralização na América Latina: a experiência da Câmara regional do Grande ABC no Brasil*, LC/R.1980, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Londoño, C. A. (2000): *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia*, LC/R.2018, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maldonado, A. (2000a): *Descentralización y desarrollo económico local. Una visión general del caso de Colombia*, LC/R.1968, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b): *La experiencia de desarrollo económico local del municipio de Pensilvania, Colombia*, LC/R.1979, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marianacci, G. (2000): *Descentralización y desarrollo económico local: estudio de caso de la ciudad de Córdoba, Argentina*, LC/R.2010, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marshall, A (1963): *Principios de economía*, Madrid, Aguilar. Publicado originalmente en 1890.
- Muñoz Villalobos, C. (2000): *La experiencia de desarrollo económico local en el municipio de Rancagua: Programa Rancagua Emprende, Sexta región, Chile* LC/R.1986, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1999): *Redes de empresas y desarrollo local. Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED)*, París.
- Ruiz Durán, C. (2000a): *Esquema de regionalización y desarrollo local en Jalisco, México: el paradigma de una descentralización fundamentada en el fortalecimiento productivo*, LC/R.2014, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b): *El paradigma de desarrollo regional basado en la cooperación público-privada: el caso de Chihuahua, México*, LC/R.2013, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salinas, Jorge (2000a): *Desarrollo turístico en el municipio de Buena Vista, Santa Cruz, Bolivia*, LC/R.2036, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b): *Concertación de actores territoriales para el impulso del desarrollo productivo de la provincia del Loa, región de Antofagasta, Chile*, LC/R.1988, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sforzi, F. (1999): La teoría marshalliana para explicar el desarrollo local, en F. Rodríguez, (ed.): *Manual de desarrollo local*, Asturias, Editorial Gijón.
- Vargas, C. y R. Prieto (2000): *Alianzas del sector público, sector privado y academia para el desarrollo productivo y la competitividad de Bucaramanga, Colombia*, LC/R.2017, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Vázquez Barquero, A. (2000a): *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*, LC/R.1964, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- \_\_\_\_\_ (2000b): *La política de desarrollo local en Italia: instrumentos y experiencias*, LC/R.1978, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Zubieta, Javier (2000): Estudios de caso a nivel local: elementos para el desarrollo del municipio de Irupana, la experiencia de la Corporación Agrícola Campesina y el proceso participativo de elaboración del Plan Operativo Anual, LC/R.2037, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

# Migraciones, mercado de trabajo y pobreza

## en el Gran Buenos Aires

*Rosalía Cortés y Fernando Groisman*

**E**ste trabajo analiza el comportamiento laboral de dos segmentos de migrantes –uno, proveniente de las provincias argentinas y el otro de países limítrofes– en el Gran Buenos Aires durante el decenio de 1990. Sus trayectorias laborales difirieron: aumentó la actividad económica de los migrantes limítrofes y se extendió el “no trabajo” de los migrantes internos. Operó un proceso de sustitución de migrantes internos por limítrofes: éstos permanecieron en ocupaciones precarias y mal remuneradas, mientras que los internos engrosaron el contingente de “pobres estructurales”, sin ocupación, con inserción laboral ocasional, y con pocas posibilidades de mejorar su situación en un futuro cercano.

Rosalía Cortés

Profesora Investigadora

✉ [rcortes@fibertel.com.ar](mailto:rcortes@fibertel.com.ar)

Fernando Groisman

Investigador Invitado

✉ [fgroisman@tutopia.com](mailto:fgroisman@tutopia.com)

Facultad Latinoamericana

de Ciencias Sociales

(Área Economía y Tecnología)

y Consejo Nacional de Investigaciones

Científicas y Técnicas (FLACSO-

CONICET), Argentina

## I

## Introducción

Este trabajo analiza las diferencias que fueron surgiendo a lo largo del decenio de 1990 en la inserción laboral de los migrantes recientes internos y de países limítrofes llegados al Gran Buenos Aires.<sup>1</sup> En esa década la tasa de cambio baja y fija atrajo migraciones desde Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia y últimamente Perú, incluso durante los años de recesión, lo que marcó una diferencia con las corrientes migratorias internas.

Desde mediados de la década de 1970 y durante la década siguiente, la de la crisis de la deuda, el estancamiento del producto y de la demanda laboral habían inducido una reducción del ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo, del empleo y los ingresos. El contexto recesivo afectó el ritmo de las migraciones internas e internacionales al área metropolitana, que entre 1975 y 1980 cayó por debajo de sus niveles históricos debido a los movimientos de retorno de migrantes a las provincias y a sus países de origen.<sup>2</sup>

Los migrantes internacionales que provenían de países limítrofes y llegaban al Gran Buenos Aires habían compartido históricamente con los migrantes originarios de provincias del interior un conjunto de características. Con bajos niveles educativos y escasa calificación, se incorporaron al mercado de trabajo predominantemente en el sector informal, con peores condiciones laborales y más bajas remuneraciones que las que obtenían los nativos o los residentes más antiguos. Fueron en consecuencia relativamente más vulnerables que la población nativa a las oscilaciones cíclicas de la economía y al desempleo.<sup>3</sup>

< Los autores agradecen los valiosos comentarios de un juez anónimo.

<sup>1</sup> En este trabajo se denomina "migrantes limítrofes" a la población extranjera originaria de Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia y Brasil, grupo poblacional al que en el decenio de 1990 se agrega la población migrante proveniente del Perú. Y se llama "migrantes internos" a aquéllos originarios de las provincias argentinas del interior. Las provincias expulsoras de población han sido predominantemente Santiago del Estero, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Tucumán, Salta y Jujuy. En el cuadro A.1 del apéndice se muestra la proporción de migrantes internos y limítrofes por provincia o país de origen.

<sup>2</sup> La tasa de migración descendió de 2,3 por mil en el quinquenio 1970-1975 a -1,6 por mil entre 1975-1980 (CELADE, 1998), bajando también la proporción de migrantes interprovinciales (del 8% al 6%) y limítrofes (del 0.9% al 0.5%) en la población total (INDEC, 1980).

<sup>3</sup> Entre 1978 y 1982, por ejemplo, la desocupación en el área metropolitana de Buenos Aires –o Gran Buenos Aires– afectaba más a los migrantes que a los nativos (Cortés, 1985).

En la década de 1990 el comportamiento de las migraciones internas y limítrofes hacia el Gran Buenos Aires adquirió rasgos diferentes a los que habían prevalecido en la etapa anterior. En el corto período 1991-1993 coincidieron el crecimiento del producto, de la oferta de fuerza de trabajo y del empleo, y en esos años la recuperación de la economía y el aumento de la demanda laboral se convirtieron en un factor de atracción para migrantes internos, mientras que la sobrevaluación y estabilidad de la moneda local atrajeron además migrantes limítrofes. Sin embargo, a partir de la crisis de 1995 y durante el período de expansión de 1996-1999, cayó la demanda de trabajo en los sectores de inserción más tradicionales de estos migrantes, afectando el nivel de las migraciones internas. En cambio las migraciones desde países limítrofes tuvieron un comportamiento diferente; el tipo de cambio perduró hasta fines del 2001 y alentó la migración desde otros países de la región.

Junto con la disminución del flujo migratorio interno y la permanencia del limítrofe, comenzaron a esbozarse algunas diferencias en la composición y la inserción laboral de los migrantes recientes de uno y otro grupo.<sup>4</sup> En primer lugar, si en los decenios de 1970 y 1980 ambos grupos tenían niveles educativos similares, en la década de 1990, en cambio, los migrantes limítrofes –particularmente las mujeres– llegaban con niveles educativos más altos que los migrantes internos. Segundo, comenzaron a bifurcarse las trayectorias laborales de los dos grupos. La severa crisis de 1995 contrajo la demanda de fuerza de trabajo en la construcción, el servicio doméstico y la manufactura, sectores que se convirtieron en expulsores netos de mano de obra.<sup>5</sup> Esto dio lugar al aumento de la desocupación abierta de ambos grupos de migrantes

<sup>4</sup> El análisis del comportamiento de los migrantes limítrofes y recientes se circunscribe a los llegados al área en los últimos diez años, según cada medición de la Encuesta Permanente de Hogares. En el apéndice se describe la fuente de información.

<sup>5</sup> La tasa de desempleo en la construcción en el total del país pasó del 14% en 1993 al 31% en 1995; en fechas posteriores no descendió del 23% (Ministerio de Trabajo, [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)). En el Gran Buenos Aires la tasa de desempleo en el servicio doméstico osciló desde 1995 alrededor del 17%, según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que efectúa el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

recientes, pero entre los internos aumentó además la proporción de inactivos; se extendió el “no trabajo”, lo que habría alentado la desaceleración de los flujos migratorios y –esto dicho a modo de especulación, ya que no existen datos que lo comprueben o invaliden– el abandono del área metropolitana.

Luego del breve período de expansión económica que finalizó en 1994, y a partir de la recesión de 1995, la baja en la proporción de migrantes internos en el área considerada indicaría que el desempleo abierto funcionó como un factor disuasivo de la migración interna hacia ella. En cambio, la sobrevaluación de la moneda local continuó atrayendo flujos migratorios desde países limítrofes (incluido Perú). La caída del empleo en las ramas tradicionalmente empleadoras de mano de obra migrante redundó en la merma de la

proporción de migrantes internos, mientras aumentaba la presencia relativa de los migrantes limítrofes, quienes finalmente duraban más en el empleo. Esta situación de alto desempleo y abundancia relativa de oferta de fuerza de trabajo migrante limítrofe se prestó para la extensión de condiciones precarias de trabajo en este segmento; los trabajadores migrantes limítrofes recientes conformaron un segmento inserto en condiciones laborales de baja calidad: desprotección, alta intensidad horaria y bajos salarios. Por su parte, los migrantes internos sin ocupación o con empleos ocasionales y con pocas posibilidades de mejorar su situación en un futuro cercano, pasaron a engrosar el núcleo más duro de desempleados, proclives a caer en la pobreza estructural.

## II

### Migraciones y mercado de trabajo en Argentina

#### 1. El debate en los decenios de 1980 y 1990

Los estudios elaborados desde fines de la década de 1970 hasta la de 1990 coinciden en caracterizar a los migrantes internos y limítrofes como uno de los segmentos más vulnerables a las oscilaciones económicas. Pero no coinciden en su interpretación de las características del mercado de trabajo o del papel de los migrantes en él. Una línea de investigación sostuvo que hasta el decenio de 1980 Argentina enfrentaba escasez de fuerza de trabajo no calificado, y, en consecuencia, que la dinámica de crecimiento económico era suficiente como para que los migrantes fueran absorbidos e integrados al mercado de trabajo urbano (Mármora, 1977). En cambio, otras interpretaciones más lewisianas (Marshall, 1977) argumentaron que el mercado de trabajo local se caracterizaba por la falta de dinamismo de la demanda de trabajo no calificado, y por la presencia de un segmento de trabajadores excedentes. Según este argumento la demanda de migraciones sufría de la misma falta de dinamismo; los migrantes no eran

demandados por la economía receptora, ya que provenían de procesos de expulsión de las economías de origen, y por lo tanto ingresaban a ocupaciones en el margen del mercado de trabajo formal. Según esta visión, el ritmo de crecimiento de la manufactura y del proceso de urbanización tuvieron un papel central en las variaciones del volumen migratorio así como en las características de la inserción de los migrantes en el área metropolitana. Ciertos autores (Marshall, 1977; Marshall y Orlanski, 1983) describieron desde esta perspectiva cómo en el decenio de 1960, a raíz de la modernización tecnológica, el segmento concentrado de la industria se había desprendido de fuerza de trabajo no calificada, y los migrantes debieron insertarse en la construcción y en la pequeña industria.

A fines de la década de 1980 los estudios sobre la pobreza incluyeron la dimensión migratoria; una investigación sobre las relaciones entre migración y pobreza encontró indicaciones de que en 1988, en el Gran Buenos Aires, la incidencia de la pobreza en los migrantes recientes era mayor en los limítrofes que en los internos (Maguid, 1990, p.25). Además, en ese estudio se argumenta que el nivel educativo de los

migrantes recientes limítrofes era inferior al de los migrantes internos, información que difiere de la que se maneja en este trabajo.<sup>6</sup>

El debate en torno a la sanción de reglamentaciones y leyes poblacionales durante el decenio de 1990 –tanto la amnistía y los acuerdos bilaterales como los decretos de expulsión de ilegales– revivieron el interés por la relación migraciones-mercado de trabajo. El debate público giró alrededor del papel de las migraciones limítrofes en el aumento de la tasa de desempleo, mientras se discutía en qué medida los migrantes limítrofes competían por puestos de trabajo: en otras palabras, en qué medida se les podía “responsabilizar” del alto desempleo.

Entre los temas debatidos destacaron dos: el ritmo de las migraciones desde países limítrofes en la década de 1990 y las características de su inserción en el mercado de trabajo. Con respecto al primero, Lattes (1997) cuestiona las proyecciones demográficas que preveían saldos migratorios nulos hasta 2015, pues según sus estimaciones el volumen de migraciones limítrofes no se interrumpió.<sup>7</sup> Además, argumenta que la población activa y las tasas de participación en la actividad económica aumentaron en la década de 1990 por el impacto de las migraciones, el crecimiento vegetativo y otros factores como la mayor propensión a participar de las mujeres. En cambio, Maguid (2001), minimizando el papel que tuvo la tasa de cambio baja y fija como incentivo para los migrantes limítrofes, planteó que en la primera mitad del decenio de 1990 la retracción de la demanda laboral por sí sola redujo la migración limítrofe.

Respecto a la inserción laboral de los migrantes, una proporción no desdeñable de autores locales sostuvo la hipótesis de que los segmentos limítrofe e interno de la migración reciente no competían por puestos de trabajo, sino que entre ellos más bien existía un cierto grado de “complementación” o de “ausencia de competencia” (Mármora, 1994). Fue el caso, por ejemplo, de autores como Maguid (1995) y Benencia y Gazotti (1995) que han planteado que la contribución de la migración limítrofe al desempleo abierto en el área metropolitana ha sido ínfima. Montoya y Perticará (1995) llegaron a la misma conclusión, si bien se

preguntan en qué medida puede extenderse a todos los migrantes internos, ya que, desde su punto de vista, los migrantes internos originarios de provincias de menor desarrollo relativo podrían haber incidido en el nivel de desempleo.

Marshall (2000) argumentó en cambio que habría indicios para sostener que las migraciones limítrofes –en el margen– competían con otros migrantes recientes por los mismos puestos de trabajo. Revisando la posición que sostuvieron en 1995, en trabajos posteriores, Benencia (2000) y Maguid (2001) aceptan la posibilidad de que haya existido un cierto nivel de competencia entre migrantes limítrofes y nativos recientes en el área metropolitana. Maguid, en este último trabajo, plantea que el impacto de las migraciones provenientes de países limítrofes sobre el mercado de trabajo local dependió del nivel de actividad económica. Abonando la posición que afirmaba que había escasez de fuerza de trabajo no calificada en el mercado de trabajo urbano argentino, argumenta que en períodos en que la demanda de mano de obra fue sostenida, como durante la industrialización sustitutiva, los nativos rechazaban los empleos de mala calidad. En su revisión aduce que en el decenio de 1990 la caída del producto manufacturero y otros cambios redujeron el nivel de la demanda laboral, lo que habría llevado a los nativos a estar “dispuestos a desempeñar ocupaciones que antes despreciaban” (Maguid, 2001, p.67). Acepta por consiguiente que el nuevo contexto recesivo habría incentivado la competencia migrante-nativo en la construcción y el servicio doméstico y además habría redundado en una reversión de los flujos migratorios limítrofes. Sin embargo reconoce que “no se cuenta con información confiable... para conocer si ha disminuido la inmigración o si hay un recambio entre nuevos y antiguos migrantes que retornan a sus países de origen” (Maguid, 2001, p.65). Desde la perspectiva que se sostiene en el presente artículo, este análisis otorga excesivo peso a la decisión voluntaria de la población nativa y migrante interna de no competir con los migrantes limítrofes, y resta importancia al papel de la demanda laboral en la distribución de los puestos de trabajo.

En este artículo se postula que en la década de 1990 continuó el flujo de migraciones limítrofes,<sup>8</sup> y que durante las fases expansivas del ciclo económico

<sup>6</sup> El trabajo de Maguid (1990) se basó en datos de 1990 del proyecto Investigación sobre Pobreza en Argentina (IPA), si se utiliza como fuente la EPH, en 1980 no había diferencias entre el nivel educativo de migrantes recientes limítrofes e internos.

<sup>7</sup> En Lattes (1997), los flujos de migrantes se estimaron utilizando datos para 1991-1996 de la EPH, compatibilizados con los del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1991.

<sup>8</sup> Entre 1993 y 2001 la población migrante reciente (10 años de residencia) en el área metropolitana de Buenos Aires bajó de 141.093 a 105.017 (25%) y los migrantes limítrofes subieron de 230.504 a 265.852 (15%), según la EPH. La población ocupada de migrantes internos cayó de 1.061.388 a 933.027 (12%).

el empleo de los migrantes limítrofes creció más rápidamente que el de los migrantes internos, justamente en las mismas ramas de actividad donde se concentraban estos últimos. En cambio si bien durante las recesiones la construcción y el servicio doméstico expulsaron a ambos tipos de migrantes, en la recuperación solamente creció el empleo de los limítrofes en esos mismos sectores, no sucediendo lo mismo con los migrantes internos<sup>9</sup>.

Las diferencias en los niveles de calificación a favor de los limítrofes, así como su aceptación de bajos salarios y alta intensidad horaria, crearon condiciones que hicieron más atractiva la contratación de este segmento. A partir de 1995 se produjo una caída de las migraciones internas al área; es probable que el alto desempleo prevaleciente en ella haya causado migración hacia otros centros urbanos, desocupación abierta, desaliento, inserción intermitente, es decir, distintas variedades de un proceso creciente de desafiliación laboral.

Este panorama sugiere que se habría producido la sustitución de trabajadores de la construcción y del servicio doméstico que eran migrantes internos recientes por migrantes limítrofes recientes. Los procesos de exclusión del mercado laboral se sumaron a otras privaciones y afectaron más fuertemente a los migrantes internos recientes. Este grupo habría estado nutriendo, a lo largo de los últimos diez años, a un sector invisible en las estadísticas, oculto tras la inactividad, que podríamos clasificar como relativamente excluido. Si bien en la actualidad la información disponible no aporta evidencia suficiente para confirmar esta tendencia, el tema amerita futuras investigaciones.

## 2. El marco regulatorio

El área metropolitana de Buenos Aires fue un centro de atracción de las migraciones internas e internacionales desde la década de 1930 hasta mediados de la década de 1970. La desaceleración de las migraciones elevó la proporción de nativos y disminuyó el peso de los migrantes en la población del área.<sup>10</sup> Sin embargo la

<sup>9</sup> Después de una caída de la proporción de migrantes recientes limítrofes e internos ocupados en la construcción entre 1994 y 1995, en 1996 continuó cayendo la proporción de migrantes internos, mientras aumentaba la de limítrofes. Estos últimos constituían el 40% en 1995, el 53% en 1996, el 57% en 1997 y el 58% en 1998 (elaboración propia basada en datos de la EPH).

<sup>10</sup> En el área metropolitana, entre los censos de 1980 y 1991, la proporción de migrantes internacionales no limítrofes en la población bajó del 4,4% al 2,5% y la de migrantes internos descendió del 22,6% al 19,5%. En cambio, la proporción de no migrantes creció del 70,6% al 75,5% (INDEC, 1991).

migración limítrofe continuó concentrándose allí<sup>11</sup> y este patrón de distribución geográfica persistiría en el decenio de 1990: habitaba el Gran Buenos Aires el 70% de los migrantes limítrofes con residencia en las áreas urbanas, el 75% de los migrantes limítrofes ocupados llegados en los últimos diez años, y el 78% de los llegados en los últimos cinco años.<sup>12</sup>

Durante los años del régimen militar (1976-1983) la legislación sobre migraciones fue predominantemente restrictiva. En 1981 se aprobó la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración<sup>13</sup> que estuvo dirigida a propugnar exclusivamente “la inmigración de extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración”, y a desalentar la proveniente de países limítrofes. Un punto importante fue la imposición de restricciones al trabajo de los residentes transitorios y temporarios: tanto ellos como los empleadores que optaran por contratar no nativos debían cumplir con una serie de requisitos. A partir de este hito, e incluso una vez iniciada la etapa democrática, la legislación no tuvo una orientación lineal; si bien ciertos decretos restringían los flujos migratorios, también se sancionaron amnistías, como por ejemplo la de 1984. En 1985 (decreto 828/85), se establecieron nuevamente restricciones a la migración –que fueron intensificadas en 1987 con la reglamentación del permiso de ingreso, que dificultaba la tramitación de una residencia legalizada– y se aplicaron políticas de control más estricto de la migración. En el decenio de 1990 se suscribieron convenios bilaterales más permisivos respecto del ingreso de nacionales de países limítrofes. Sin embargo el marco regulatorio no desempeñó un papel disuasivo continuo respecto de la decisión de migrar o del empleo de migrantes, ya que no siempre se pusieron en práctica controles efectivos del cumplimiento de la legislación restrictiva. La falta de controles hizo posible la utilización de fuerza de trabajo migrante limítrofe, que de todas maneras se hacía al margen de la legalidad.

Esta situación de ilegalidad contribuyó a que los trabajadores originarios de países limítrofes aceptaran condiciones de trabajo precarias (desprotección jubilatoria, mayor intensidad de trabajo, falta de acceso a la representación gremial, entre otras). Y si bien en términos estrictamente jurídicos no había obstáculos

<sup>11</sup> En la Ciudad de Buenos Aires, entre 1980 y 1991, la proporción de migrantes limítrofes aumentó del 2,9% al 3,9% y se mantuvo constante en los 19 partidos del conurbano bonaerense (INDEC, 1991).

<sup>12</sup> Estimaciones propias basadas en datos de la EPH.

<sup>13</sup> Texto de la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, N° 22439/1981. Véase CELS (2000) y Novick (2001).



para entablar juicios laborales, la nacionalidad puede haber constituido un desincentivo para la iniciación de demandas por parte de los trabajadores.<sup>14</sup> Las dificultades de acceso a la justicia, sumadas a un creciente desempleo, creaban condiciones propicias para que se extendiera el uso de la fuerza de trabajo limítrofe con estándares cada vez más deteriorados. El incremento de los costos de producción no laborales (energía, comunicaciones,

transporte) estimuló a las empresas a emplear estrategias tendientes a abaratar el componente laboral de los costos, como la contratación de trabajadores migrantes. Y la contratación de migrantes limítrofes fue más conveniente que la de migrantes internos ya que, por una parte, sus calificaciones no eran inferiores a las de estos últimos y por la otra, conformaban una fuerza de trabajo altamente disciplinada.

### III

## Migrantes internos y migrantes limítrofes en el decenio de 1990

### 1. Actividad, empleo y desempleo

Entre 1993 y 2000 las variaciones de los flujos migratorios limítrofes como proporción de la población total y de la población activa estuvieron asociadas a la evolución del PIB total, y, en particular, a la de los sectores donde se concentraban los migrantes limítrofes recientes. En cambio, en el caso de los migrantes internos la asociación migración/producto fue negativa (cuadro 1). La demanda de mano de obra desde los sectores económicos típicos de inserción migrante, dirigida más claramente hacia los migrantes limítrofes,

fue uno de los factores que provocaron cambios en la composición de la población total y la población activa. El peso de los grupos migratorios de distinto origen en la población varió en esos años: la proporción de migrantes internos decayó levemente pero la de migrantes limítrofes tuvo una tendencia al alza (cuadro 2). La población económicamente activa sufrió cambios en la misma dirección, pues cayó la proporción de migrantes internos y aumentó levemente la de migrantes limítrofes (cuadro 3).

La dirección de estos cambios se refleja además en los distintos ritmos de crecimiento de la población

CUADRO 1

#### Argentina: Coeficientes de correlación del producto interno bruto y la migración

1993-2000	PIB	PIB	PIB	PIB	PIB
Grupos de población según origen migratorio		manufactura	construcción <sup>a</sup>	servicios <sup>b</sup>	comercio <sup>c</sup>
Migrantes internos / población total	-0,13	-0,10	-0,36	-0,16	-0,05
Migrantes internos recientes / población total	-0,53	-0,50	-0,63	-0,55	-0,42
Migrantes limítrofes / población total	0,90	0,71	0,69	0,93	0,67
Migrantes limítrofes recientes / población total	0,49	0,26	0,68	0,60	0,19
Migrantes internos / población económicamente activa	0,06	0,13	-0,16	-0,06	0,19
Migrantes internos recientes / población económicamente activa	-0,60	-0,54	-0,63	-0,62	-0,45
Migrantes limítrofes / población económicamente activa	0,82	0,61	0,59	0,89	0,55
Migrantes limítrofes recientes / población económicamente activa	0,34	0,05	0,19	0,47	-0,03

Fuente: Elaboración propia sobre datos (valores absolutos) de producto interno bruto para el total del país (Ministerio de Economía, año base 1993, a precios corrientes), y datos (valores absolutos) de registros de octubre de la Encuesta Permanente de Hogares, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> En el caso del sector de la construcción los coeficientes de correlación se han calculado para el período 1993-1999 para evitar el sesgo que ocasiona la pronunciada caída de la actividad del sector en 2000. Mientras que la crisis del tequila ocasionó una caída del 6% en el producto de la construcción (1994-1995), la retracción entre 1999 y 2000 fue de -13%.

<sup>b</sup> Incluye servicios sociales, comunitarios y personales; excluye educación, salud y administración pública.

<sup>c</sup> Comercio mayorista, minorista y reparaciones.

<sup>14</sup> Entrevista con el Dr. Pedro I. Galín, Consultor en temas laborales, Buenos Aires, 4 de octubre de 2002

económicamente activa, de la población ocupada y de los desocupados. El crecimiento de los migrantes internos económicamente activos se estancó, mientras aumentaban los desempleados y caían los ocupados de este segmento. En cambio, crecieron los activos, los ocupados y los desocupados limítrofes. El factor que diferenció el comportamiento de los dos tipos de migrantes fue que el empleo aumentó solamente entre los limítrofes (cuadro 4 y gráfico A.1 del apéndice).

La descomposición de las variaciones en el volumen de las subpoblaciones de ocupados y desocupados (cuadro 5) muestra que entre 1993 y 1995

los migrantes limítrofes tuvieron un papel más importante que los migrantes internos e incluso que los nativos en la variación del nivel de empleo. Analizando los otros períodos se observa que, si bien la contribución más relevante fue la de los no migrantes, el aporte de los migrantes limítrofes al empleo y la actividad fue mayor que el de los migrantes internos. Estos último, en todos los períodos, contribuyeron más que el resto a la desocupación urbana. El cuadro 4 sugiere que durante los períodos recesivos los migrantes recientes internos y limítrofes perdían el empleo más frecuentemente que los nativos, si bien la pérdida era

CUADRO 2

**Gran Buenos Aires: Composición de la población según su condición migratoria**  
(Porcentajes)

Años	Población total	Población total no migrante	Población total migrante interna	Población total migrante limítrofe	Población total migrante Resto internacional
1993	100	73,4	18,1	3,8	4,7
1994	100	72,9	19,1	3,6	4,4
1995	100	72,8	18,8	4,0	4,4
1996	100	72,5	19,0	4,2	4,2
1997	100	73,4	18,2	4,5	3,9
1998	100	74,7	17,5	4,6	3,2
1999	100	75,3	16,9	4,7	3,1
2000	100	76,0	16,8	4,3	2,9
2001	100	75,8	17,0	4,6	2,6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

CUADRO 3

**Gran Buenos Aires: Composición de la población económicamente activa según su condición migratoria, años 1993 a 2001**  
(Porcentajes)

Años	Población económicamente activa total	PEA no migrante	PEA migrante interna	PEA migrante limítrofe	PEA migrante Resto internacional
1993	100	67,1	24,0	5,4	3,5
1994	100	66,8	25,0	5,0	3,1
1995	100	65,8	24,9	5,8	3,5
1996	100	66,6	24,5	5,8	3,1
1997	100	67,4	23,4	6,2	3,0
1998	100	68,5	22,8	6,2	2,5
1999	100	69,5	21,6	6,5	2,4
2000	100	70,8	21,0	6,1	2,2
2001	100	71,1	21,0	6,2	1,6

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

CUADRO 4

**Gran Buenos Aires: Tasas de variación media anual de la población total, activa, ocupada y desocupada, 1993-2001**  
(Porcentajes)

Población	No migrantes	Migrantes internos	Migrantes limítrofes	Resto de migrantes internacionales	Total
Población total	1,93	0,75	4,00	-5,76	1,52
Población económicamente activa	2,52	0,10	3,47	-7,57	1,75
Población ocupada	1,23	-1,60	1,80	-8,69	0,32
Población desocupada	10,97	10,67	11,79	15,20	10,97

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

CUADRO 5

**Gran Buenos Aires: Descomposición de los incrementos en las subpoblaciones según su condición migratoria, en períodos seleccionados**  
(Porcentajes)

Períodos	No migrantes	Migrantes internos	Migrantes limítrofes	Resto de migrantes internacionales	Total <sup>a</sup>
Población total					
1995-1993	45	44	11		100
1997-1993	63	18	19		100
2001-1993	83	8	10		100
Población económicamente activa					
1995-1993	37	45	14	3	100
1997-1993	69	15	15		100
2001-1993	89	1	10		100
Población ocupada					
1995-1993			100		100
1997-1993	68		32		100
2001-1993	89		11		100
Población desocupada					
1995-1993	64	26	7	3	100
1997-1993	65	25	5	4	100
2001-1993	69	23	8	1	100

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> Los totales excluyen los casos en que no se especifica condición migratoria.

mayor entre los migrantes recientes internos. Los migrantes recientes internos no afectaron el nivel de empleo o de actividad; en cambio, contribuyen a explicar las variaciones de la desocupación en distintos períodos.

En la década de 1990 se expandió la tasa de actividad y de desempleo de la población total del Gran Buenos Aires. Para estimar en qué medida las variaciones en el volumen de la oferta de trabajo afectaron las tasas de desempleo de las distintas subpoblaciones, planteamos el ejercicio siguiente. Se calculó el valor que habría alcanzado la tasa de desempleo entre 1993-2000 con una tasa de actividad constante y se comparó con la tasa de desempleo observada (tasa de desempleo real); el coeficiente resultante se tomó como variable sustitutiva del efecto neto de la demanda de trabajo, que indica la porción del desempleo provocada por la destrucción de puestos de trabajo. Como se ve en el cuadro 6, el efecto neto de la demanda de trabajo difiere entre grupos de población según el sexo y el origen migratorio.

Para el conjunto de la fuerza de trabajo las variaciones de la tasa de participación tuvieron algo más de peso que la destrucción de empleo en el aumento de la desocupación (3,1 puntos porcentuales y 2,2 puntos porcentuales, respectivamente). En cambio, los grupos con distinto origen migratorio tuvieron un comportamiento particular.

- i) *No migrantes.* La tendencia general se manifestó con mayor fuerza en las mujeres que en los varones. Entre las mujeres la expansión de la tasa de participación impulsó la de la desocupación. Entre los varones ambos factores contribuyeron por igual al aumento de la desocupación.
- ii) *Migrantes internos.* Los varones se caracterizaron por la caída de la tasa de actividad, factor que contribuyó a amortiguar el aumento que hubiera alcanzado la tasa de desocupación por efecto de la destrucción de puestos de trabajo. En efecto, de no haberse producido esta retracción de la oferta de trabajo en el caso de los varones, la tasa de desocupación de este grupo hubiera trepado más de 12 puntos porcentuales. En cambio el aumento de la desocupación de las mujeres migrantes internas provino en partes iguales de la destrucción de puestos de trabajo y del aumento de la oferta de trabajo.
- iii) *Migrantes limítrofes.* Las mujeres migrantes limítrofes aumentaron su tasa de participación, pero el incremento en la tasa de empleo fue aún mayor, razón por la cual entre ellas cayó el desempleo. En el caso de los varones migrantes limítrofes, la destrucción de puestos de trabajo fue el factor más determinante del aumento del desempleo.

CUADRO 6

**Gran Buenos Aires: Cambios en la desocupación, según condición migratoria**  
(Porcentajes)

Población según condición migratoria	Tasa de desocupación 1993	Tasa de desocupación 2000	Efecto empleo	Efecto actividad	Diferencia entre tasas de desempleo, 1993 y 2000
Población activa total	9,6	14,9	2,2	3,1	5,3
No migrantes	10,2	14,8	-0,3	4,9	4,6
Varones	8,0	12,6	2,5	2,0	4,6
Mujeres	13,7	18,0	-5,4	9,7	4,3
Migrantes internos	8,3	16,0	9,5	-1,7	7,8
Varones	7,4	14,7	12,5	-5,3	7,3
Mujeres	9,6	17,9	4,2	4,1	8,4
Migrantes limítrofes	12,1	14,4	0,5	1,9	2,3
Varones	11,7	17,6	5,8	0,1	5,9
Mujeres	12,6	10,3	-4,7	2,3	-2,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

En el cuadro 7 se estima el efecto de la migración limítrofe sobre las tasas de actividad y de desocupación generales. Ambas tasas se recalcularon bajo el supuesto de que no hubiera aumentado la migración limítrofe desde 1993, e incluso llegando al extremo de suponer

que en los últimos diez años no hubiera habido ingreso de migrantes. Las diferencias son leves. En efecto, si bien el signo es el esperado (disminución en ambas tasas), dada la magnitud relativamente menor de los migrantes limítrofes en relación al resto de los grupos,

CUADRO 7

**Gran Buenos Aires: Recálculo de tasas de actividad y desocupación**  
(Porcentajes)

A. Tasa de actividad

	No migrantes	Migrantes internos	Migrantes limítrofes	Total	Dif. % respecto de la tasa observada
1993	39,5	57,3	62,2	43,3	
1996	41,1	57,7	61,2	44,9	
2001	41,4	54,4	59,7	44,1	
1996 <sup>a</sup>				44,8	-0,06
1996 <sup>b</sup>				44,6	-0,22
2001 <sup>a</sup>				44,0	-0,11
2001 <sup>b</sup>				44,0	-0,11

B. Tasa de desempleo

	No migrantes	Migrantes internos	Migrantes limítrofes	Total	Dif. % respecto de la tasa observada
1993	10,2	8,3	12,1	9,6	
1996	19,1	19,3	19,3	18,8	
2001	18,8	20,0	22,8	19,3	
1996 <sup>c</sup>				18,5	-0,4
1996 <sup>d</sup>				17,6	-1,2
2001 <sup>c</sup>				18,7	-0,6
2001 <sup>d</sup>				17,9	-1,4

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> Nueva tasa, suponiendo ausencia de nuevos migrantes limítrofes desde 1993. La cantidad de migrantes limítrofes activos y totales sería igual a la de 1993.

<sup>b</sup> Nueva tasa, sin migrantes limítrofes recientes.

<sup>c</sup> Nueva tasa, suponiendo que la desocupación de migrantes limítrofes es igual a la de 1993.

<sup>d</sup> Nueva tasa, sin desocupados migrantes limítrofes recientes y sin ocupados migrantes limítrofes recientes, redistribuyendo los puestos de trabajo.

la proporción en la que esas tasas caen es marginal: la tasa de actividad disminuye en menos de un punto porcentual y la tasa de desocupación abierta en poco más de ese valor (en ambos casos bajo el supuesto más restrictivo).

Se estimó también el impacto de las migraciones en las tendencias que son esperables para las tasas de actividad, empleo y desempleo según el comportamiento observado a lo largo del decenio de 1990. Mediante el análisis de regresiones lineales por mínimos cuadrados ordinarios se tomaron como variables independientes la proporción de migrantes internos y limítrofes en la oferta de trabajo y en la población ocupada y como variables dependientes las tasas mencionadas (cuadros A.2 y A.3 del apéndice).<sup>15</sup> El análisis de las regresiones muestra que las migraciones limítrofes afectaron casi exclusivamente a los jóvenes no calificados, pero no al resto de los grupos de edad, ni a aquellos con niveles altos de educación (por ejemplo, la tasa de empleo de los menores de 30 años con enseñanza secundaria incompleta cae frente a la presencia de migrantes limítrofes recientes en la oferta de trabajo).

En síntesis, los cuadros indican que se detuvieron las migraciones internas, no así aquellas desde países limítrofes, y esto afectó el peso de ambos grupos en la población activa. El volumen de migrantes no fue suficiente para afectar las tasas de actividad, empleo o desempleo. Además, creció la actividad económica de las mujeres no migrantes nativas, migrantes internas y migrantes limítrofes; pero sólo en las mujeres migrantes internas se concentraron las pérdidas de puestos de trabajo. Por su parte, en el caso de los varones bajó la proporción de ocupados en los tres grupos, pero la caída de mayor magnitud se dio entre los migrantes internos.

## 2. Inserción ocupacional

Para analizar la inserción ocupacional de migrantes se utilizó una mancomunación de datos, adicionando los registros de octubre de la EPH en los años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001; esto permitió aumentar la cantidad de casos para hacer posible el análisis, bajo el supuesto de que a lo largo del período los grupos mantienen características comunes.<sup>16</sup>

En la década de 1990 los patrones de inserción sectorial de los ocupados migrantes –tanto limítrofes

como provinciales– llegados al área del Gran Buenos Aires no habían cambiado sustancialmente respecto de las tendencias vigentes con anterioridad. Continuaría la concentración del conjunto migrante (independientemente del año de llegada) en la construcción, el servicio doméstico, y la rama textil, si bien en esta década los limítrofes tuvieron mayor peso. Estos tres sectores ocupaban al 46,4% de los migrantes limítrofes y el 32,3% de los migrantes internos recientes; por otra parte, si no se tiene en cuenta el año de llegada, una proporción más alta de limítrofes que de internos trabajaba en estas actividades: 57,6% y 27%, respectivamente.

*Durante la etapa de crecimiento económico –hasta 1995– los migrantes limítrofes continuaron siendo demandados por el crecimiento de sectores económicos urbanos típicos, lo que no sucedía con los migrantes internos; en cambio, en la etapa recesiva, cuando la construcción y la manufactura se transformaron en expulsores netos de fuerza de trabajo, ambos grupos de migrantes se vieron afectados por la caída de la demanda de fuerza de trabajo.*

CUADRO 8

**Gran Buenos Aires: Composición de los migrantes recientes ocupados en el sector de la construcción, según origen migratorio, en los años 1993 a 2001**  
(Porcentajes)

Años	Migrantes recientes internos	Migrantes recientes limítrofes	Total
1993	58,5	41,5	100
1995	45,7	54,3	100
1997	33,1	66,9	100
1999	6,9	93,1	100
2001	19,7	80,3	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de registros de octubre de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

CUADRO 9

**Gran Buenos Aires: Composición de los migrantes recientes ocupados en el servicio doméstico, según su origen migratorio, en los años 1993 a 2001**  
(Porcentajes)

Años	Migrantes recientes internos	Migrantes recientes limítrofes	Total
1993	45	55	100
1995	41,5	58,5	100
1997	21	79	100
1999	29,1	70,9	100
2001	8,9	91,1	100

Fuente: Elaboración propia sobre registros de octubre de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

<sup>15</sup> Para contar con observaciones suficientes se utilizaron los registros de mayo y octubre de la EPH entre octubre de 1993 y mayo de 2002.

<sup>16</sup> Véase el segundo párrafo del apéndice.

Los migrantes limítrofes ocuparon puestos que antes ocupaban los internos, en los empleos asalariados no registrados en la construcción y en el servicio doméstico, y en menor medida en la industria del vestido y el calzado; los internos se refugiaron más frecuentemente en empleos por cuenta propia.

Entre los varones, el 36,4% de los migrantes limítrofes recientes y el 10,7% de los internos estaba ocupado en la construcción; entre las mujeres, el 63,8% de las migrantes limítrofes estaba ocupado en el servicio doméstico frente al 40,4% de las internas.<sup>17</sup>

Aun cuando se observa una continuidad histórica en la proporción de asalariados en ambos grupos, es claro que en el decenio de 1990 los puestos asalariados en los sectores económicos típicos de construcción y servicio doméstico quedaron para los migrantes limítrofes (77% y 51%, respectivamente). En el caso

CUADRO 10

**Gran Buenos Aires: Distribución de migrantes internos y limítrofes recientes, según rama de actividad**  
(Porcentajes)

Sexo	Rama	Migrantes		Total
		Internos	Limítrofes	
Varones	Manufactura	27,3	28,5	27,8
	Construcción	10,7	36,4	19,2
	Resto	62,0	35,1	53,0
	Total	100,0	100,0	100,0
Mujeres	Manufactura	10,8	12,0	11,3
	Serv. doméstico	40,4	63,8	50,7
	Resto	48,8	24,2	38,0
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a registros de octubre, Gran Buenos Aires, años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001.

<sup>17</sup> Sobre la base de los datos mancomunados, en el período 1993-2001 la proporción de migrantes limítrofes recientes entre los ocupados era del orden del 2,4% y la de migrantes internos recientes del orden del 2,6%. Dada la histórica sobrerrepresentación de estos grupos en la construcción y el servicio doméstico procede introducir la comparación sectorial. El 45% de los ocupados en servicio doméstico eran migrantes internos, el 13% eran migrantes limítrofes y el 41% eran no migrantes; pero al restringir la comparación al grupo de migrantes recientes (hasta 10 años), la proporción de limítrofes asciende al 48% y la de migrantes internos al 40%. En la construcción, los migrantes internos representan el 35% de los ocupados, los no migrantes el 47% y los limítrofes el 16%; nuevamente, si se considera la composición de los ocupados con residencia de hasta 10 años, los limítrofes trepan al 49%, los internos al 29% y los no migrantes (nacidos en la provincia de Buenos Aires que se trasladan al área metropolitana de Buenos Aires) representan el 21%. Fuente: datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

de las mujeres en el servicio doméstico se da la misma tendencia y los porcentajes de asalariadas son respectivamente del 84% y 76%.

CUADRO 11

**Gran Buenos Aires: Composición de los asalariados migrantes recientes, según origen migratorio, 1993 y 2001**  
(Porcentajes)

	Asalariados	Internos	Limítrofes	Total
1993		64,6	35,4	100
2001		61,6	38,4	100

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

CUADRO 12

**Gran Buenos Aires: Composición de los migrantes recientes, según origen y por categoría ocupacional, en dos ramas de actividad**  
(Porcentajes)

Rama	Categoría ocupacional	Migrantes		Total
		Internos	Limítrofes	
Construcción	Patrón	2,2		0,8
	Cuenta propia	46,5	22,8	31,6
	Asalariado	51,3	77,2	67,6
	Total	100,0	100,0	100,0
Servicio doméstico	Cuenta propia	23,8	16,1	19,5
	Asalariado	76,2	83,9	80,5
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a registros de octubre, Gran Buenos Aires, años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001.

La incidencia de la precariedad laboral –el trabajo no registrado– fue superior entre los limítrofes: solamente el 26% de los asalariados limítrofes trabajaba en empleos protegidos, el 60,2% no estaba registrado,

CUADRO 13

**Gran Buenos Aires: Beneficios laborales de los asalariados, según su condición migratoria**  
(Porcentajes)

Protección laboral	Asalariados		Total
	Migrante interno reciente	Migrante limítrofe reciente	
Todos los beneficios	55,3	26,1	44,5
Sin beneficios	31,9	60,2	42,3
Algún beneficio	12,8	13,7	13,2
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a registros de octubre, Gran Buenos Aires, años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001.



y el resto accedía a algún beneficio; entre los internos, en cambio, los estándares de protección eran bajos pero algo superiores a los de los limítrofes (Cuadro 13).

### 3. Nivel educativo e ingresos

Las diferencias de nivel educativo entre migrantes limítrofes e internos no se evidencian en el conjunto

de los ocupados, sino en los ocupados en el servicio doméstico y la construcción. En las mujeres ocupadas en el servicio doméstico, la proporción que había terminado la educación secundaria era más alta entre las migrantes limítrofes que entre las migrantes internas. En los varones que trabajaban en la construcción, el nivel educativo de los migrantes desde las provincias era más bajo que el de los limítrofes, si bien la diferencia

CUADRO 14

**Gran Buenos Aires: Composición de los migrantes ocupados, totales y en dos ramas de actividad, según su nivel educativo**  
(Porcentajes)

	Nivel educativo	Migrantes		Total
		Internos	limítrofes	
Ocupados, total	Secundario completo	34,6	34,6	34,6
	Secundario incompleto	65,4	65,4	65,4
	Total	100,0	100,0	100,0
Ocupados, varones	Secundario completo	32,3	30,5	31,7
	Secundario incompleto	67,7	69,5	68,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Ocupados, mujeres	Secundario completo	38,5	39,1	38,7
	Secundario incompleto	61,5	60,9	61,3
	Total	100,0	100,0	100,0
Servicio doméstico, total	Secundario completo	8,9	34,6	23,1
	Secundario incompleto	91,1	65,4	76,9
	Total	100,0	100,0	100,0
Construcción, total	Secundario completo		10,1	6,4
	Secundario incompleto	100,0	89,9	93,6
	Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: Datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a registros de octubre, Gran Buenos Aires, años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001.

CUADRO 15

**Gran Buenos Aires: Estructura del nivel educativo de los ocupados migrantes recientes, según lugar de origen**  
(Porcentajes)

Nivel educativo	Bolivia	Paraguay	Perú	Uruguay	Total
Sin secundario completo	70,8	88,7	21,1	64,3	65
Con secundario completo	29,2	11,3	78,9	35,7	35
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Nivel educativo	Corrientes	Chaco	Entre Ríos	Santiago	Tucumán	Total
Sin secundario completo	67,6	79,6	56,8	87,6	82,8	70
Con secundario completo	32,4	20,4	43,2	12,4	17,2	30
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100

Fuente: Datos mancomunados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes a registros de octubre, Gran Buenos Aires, años 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001.

entre ambos los dos segmentos era menos marcada que entre las mujeres (cuadro 14).

Los migrantes limítrofes mantuvieron en el decenio de 1990 características similares a las que exhibían en las dos décadas anteriores y que compartían con los migrantes internos: niveles bajos de educación y calificación. El cambio que trajo la década de 1990 fue el de hacer visible el deterioro de los niveles educativos de los migrantes internos respecto de aquellos de los limítrofes.

Los migrantes internos provenían mayoritariamente de provincias en las que los niveles de deserción, repitencia y edades altas en la enseñanza secundaria eran claramente mayores que en las demás, y sobre todo que en el área metropolitana. Más que un mejoramiento de los niveles de calificación de los limítrofes, lo que se manifestó fue el descenso relativo de la formación de los migrantes nativos que llegaron al Gran Buenos Aires a partir de la década de 1980 (datos de la Red Federal de Educación del Ministerio de Educación).

En parte, los migrantes limítrofes estaban en condiciones más favorables para ser requeridos por las

ramas de actividad en que tradicionalmente se insertaban los trabajadores migrantes recientes: la construcción y el servicio doméstico. Con niveles de educación comparables y en algunos casos superiores, y dispuestos a aceptar salarios y condiciones de trabajo más flexibles, fueron más demandados que sus pares migrantes internos. Esta es una explicación posible del impacto diferencial de la crisis en los migrantes limítrofes y en los internos.

A lo largo del período considerado, los limítrofes trabajaron en condiciones más desventajosas. Sus ingresos mensuales se mantuvieron por debajo de los percibidos por los migrantes internos, asalariados y no asalariados, y sus jornadas de trabajo eran más largas (cuadro 16). La cantidad de horas trabajadas por los limítrofes fue creciendo, incluso mientras caía la demanda de trabajo; en cambio, disminuían las horas trabajadas por los migrantes internos, sobre todo en la construcción y el servicio doméstico, lo que reflejaba la caída de la demanda por ese segmento. Los ingresos reales de los migrantes limítrofes quedaron por debajo del promedio general y del de los internos (gráficos 1 y 2).

CUADRO 16

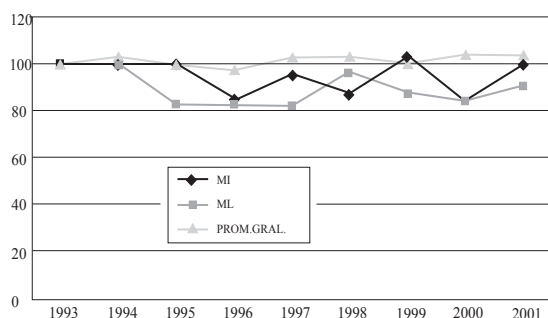
**Gran Buenos Aires: Coeficientes del ingreso horario, ingreso mensual y horas trabajadas de los migrantes limítrofes recientes respecto de los correspondientes a los migrantes internos recientes**

Migrantes limítrofes	Condiciones laborales	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totales	Ingreso horario	0,86	0,80	0,69	0,77	0,77	0,91	0,70	0,81	0,77
	Ingreso mensual	0,89	0,80	0,77	0,74	0,91	0,91	0,72	0,90	0,81
	Horas trabajadas	1,02	1,00	1,06	0,93	1,14	1,00	1,07	1,06	1,10
Asalariados	Ingreso horario	0,85	0,85	0,70	0,83	0,73	0,93	0,72	0,85	0,77
	Ingreso mensual	0,89	0,79	0,77	0,73	0,89	0,91	0,78	0,89	0,83
	Horas trabajadas	1,04	0,96	1,04	0,93	1,17	0,98	1,15	1,05	1,11

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares, registros de octubre, Gran Buenos Aires.

GRAFICO 1

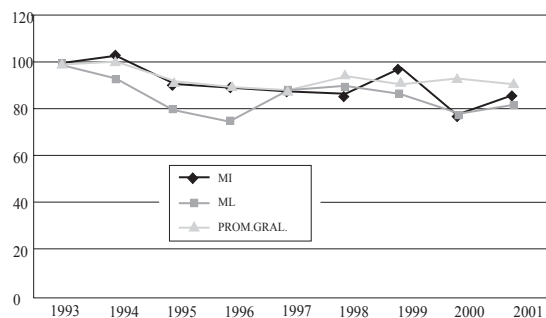
**Evolución del ingreso del horario real de asalariados según condición migratoria interna o limítrofe (1993=100)**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

GRAFICO 2

**Evolución del ingreso mensual real de asalariados según condición migratoria interna o limítrofe (1993=100)**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

## IV

### Conclusiones

Las transformaciones económicas y del mercado de trabajo que se dieron en década de 1990 afectaron los ritmos migratorios al Gran Buenos Aires; a lo largo de toda la década perduró la migración limítrofe y tendió a disminuir la migración interna. La hipótesis de que habría tenido lugar un efecto de retorno o retiro de la migración interna, empujada por la caída de la demanda de trabajo, merece ser investigada.

Los cambios en la inserción laboral de los migrantes internos estuvieron inducidos por la demanda laboral, que, sobre todo en la construcción y el servicio doméstico, privilegió la incorporación de segmentos de la fuerza de trabajo con menores exigencias de protección, en puestos de trabajo precarios, en condiciones de trabajo desfavorables y con salarios bajos. Como había habido cambios en la composición de la oferta –un leve mejoramiento del nivel educativo de los migrantes limítrofes respecto del nivel de los migrantes internos– la demanda se reorientó hacia los primeros. En la literatura sobre migraciones en el caso argentino, diversos autores han hecho hincapié en una explicación basada en la oferta: así, la hipótesis que sostiene que no habría existido competencia entre migrantes limítrofes y migrantes internos, se refiere sobre todo a las décadas previas a la de 1990, y plantea que los nativos no estuvieron dispuestos a aceptar esos puestos de trabajo. Llegado el decenio de 1990, argumentan, la expansión del desempleo en el área metropolitana y la destrucción de empleos podría provocar competencia entre ambos grupos de trabajadores. Sin embargo, no parece claramente desarrollado el análisis del papel de la demanda en la competencia entre esos dos segmentos migrantes. El presente trabajo concluye que el factor con más peso ha sido la reorientación de la demanda de trabajo, dados los cambios en la composición de los flujos migratorios: el aumento del nivel educativo de los migrantes limítrofes y el descenso del de los internos. Este proceso llevó al desplazamiento de los migrantes internos recientes en los sectores típicos de inserción de migrantes; cayó la tasa de actividad de los migrantes

internos, lo que sería un indicador de desaliento, mientras que aumentó la actividad de los limítrofes, aunque el desempleo afectó a ambos grupos. Los limítrofes que permanecieron ocupados ingresaron en puestos con jornadas laborales extensas y bajas remuneraciones horarias. En la construcción cayó el empleo, y en el servicio doméstico la caída fue menor, pero en ambos sectores se elevó la proporción de migrantes limítrofes.

La expansión del desempleo desde mediados de la década de 1980 seguramente ha incidido en la conformación de un núcleo persistente de desocupados que no han podido reinsertarse en los sucesivos períodos de reactivación económica. Sin embargo, en los diagnósticos sobre la situación social del área metropolitana a menudo se ha minimizado el volumen y la extensión de este núcleo de desempleo y, por lo tanto, de pobreza estructural.

Nuestro argumento –que requiere una investigación más detallada– sugiere que las transformaciones señaladas incidieron sobre la composición de este sector de pobreza y desempleo estructurales. En los decenios de 1970 y 1980, la pobreza estructural estuvo más ligada a ambos sectores de migrantes –internos y limítrofes– si bien con mayor incidencia de la pobreza entre los limítrofes. En cambio, en la década de 1990 la extensión del desempleo y la persistencia de la pobreza se circunscribieron más claramente al conjunto de los migrantes internos. Los migrantes internos serían los más proclives a sufrir situaciones de fuerte privación social, iniciando un descenso hacia la exclusión. Este no es un proceso reciente, sino un nuevo patrón de distribución del acceso a actividades generadoras de ingresos, que facilitó el ciclo de reproducción de la “trampa de la pobreza”. La sustitución de segmentos desfavorecidos en el mercado de trabajo aleja de quienes fueron desplazados las posibilidades de inserción laboral y, en general, de obtención de ingresos.

*Estos procesos han estado configurando un nuevo escenario social, con divisiones cada vez más pronunciadas entre los ocupantes de empleos precarios y los desocupados “no elegibles”.*

### Apéndice

#### *Características de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que efectúa el INDEC*

Esta encuesta se desarrolla sobre la base de un conjunto de muestras de los principales aglomerados urbanos del país, que representan aproximadamente el 70% de la población nacional urbana. La población del Gran Buenos Aires, que abarca la Ciudad de Buenos Aires y 19 partidos del conurbano bonaerense, alberga el 30% de la población total del país y aproximadamente el 40% de la población urbana total. La recopilación de datos se realiza dos veces al año, durante los meses de mayo y octubre, y las unidades de observación son los hogares. La muestra de hogares del Gran Buenos Aires es representativa del 100% de la población del aglomerado. La información que se recolecta corresponde a características de los hogares y de los individuos. Entre las primeras cabe destacar el tamaño y composición del hogar y las características de la vivienda; entre las segundas se encuentran variables demográficas, laborales, de ingresos, educacionales y de migración.

#### *Mancomunación de registros*

La estrategia metodológica elegida para esta parte del estudio, consistente en constituir un conjunto mancomunado de registros, permite realizar tabulados a un nivel de desagregación mayor que el usual para el trabajo basado en los registros que se obtienen por separado en cada recopilación de datos realizada por la EPH (es decir, en cada “onda” de datos), sin que los resultados pierdan significación. El supuesto sobre el que se asienta la utilización de este procedimiento es que la década de 1990 fue homogénea en materia de incentivos y desincentivos, y que los cambios que hubieran podido ocurrir en cada período son de pequeña magnitud y, por lo tanto, no modifican el balance final. La mancomunación de datos se realizó con los registros de octubre de 1993, 1995, 1997, 1999 y 2001, teniendo en cuenta que entre uno y otro de ellos se produjo la rotación completa de los hogares que responden, evitando la superposición de registros correspondientes a los mismos individuos.

CUADRO A.1

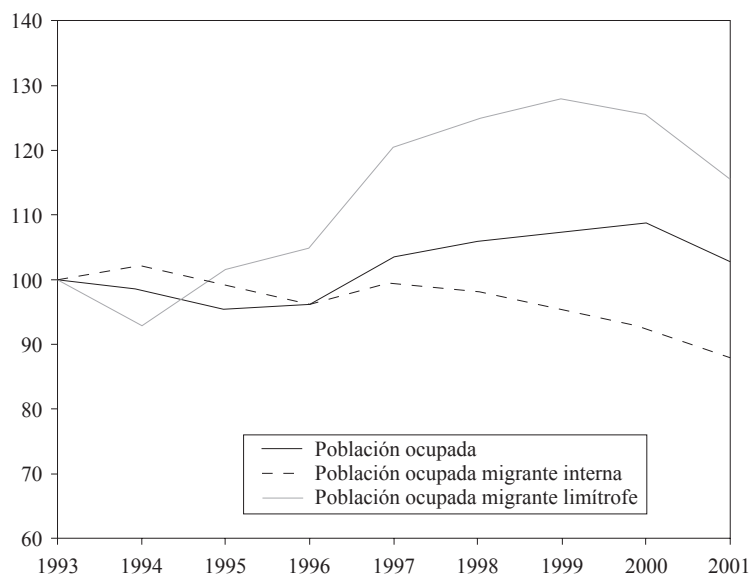
#### **Gran Buenos Aires: Composición de los migrantes recientes residentes, según lugar de origen** (Porcentajes)

Provincia o país	Octubre de 1993		Octubre de 2000	
	Migrante interno reciente	Migrante limítrofe reciente	Migrante interno reciente	Migrante limítrofe reciente
Corrientes	13,6		8,4	
Chaco	16,2		9,2	
Entre Ríos	6,9		7,5	
Santiago	11,0		9,9	
Tucumán	7,7		7,8	
Misiones	11,4		21,7	
Resto provincias	33,2		35,5	
Total migrantes de provincias	100,0		100,0	
Bolivia		15,5		16,5
Paraguay		42,6		42,4
Perú		5,7		27,4
Uruguay		27,2		7,4
Resto		9,0		6,3
Total migrantes limítrofes		100,0		100,0

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH).

GRAFICO A.1

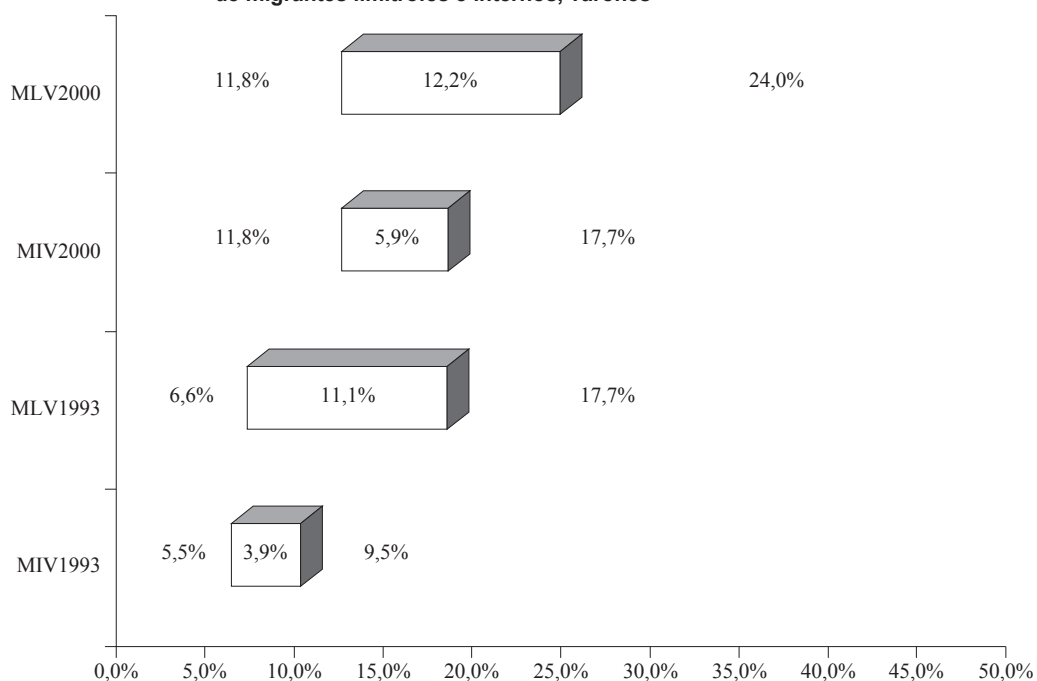
**Gran Buenos Aires: Evolución de la población ocupada, según su condición de migración**  
(Índice 1993=100)



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de octubre, Gran Buenos Aires.

GRAFICO A.2

**Gran Buenos Aires: Intervalos de confianza al 90% de tasas de desocupación abierta de migrantes limítrofes e internos, varones<sup>a</sup>**

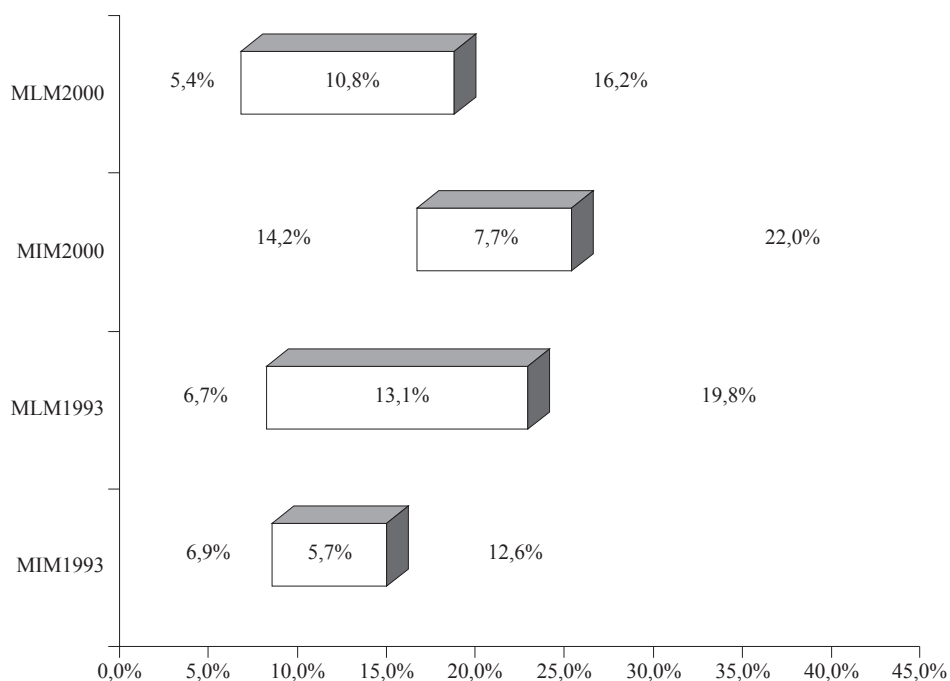


Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de Octubre, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> MLV= Migrantes limítrofes varones. MIV= Migrantes internos varones.

GRAFICO A.3

**Gran Buenos Aires: Intervalos de confianza al 90% de tasas de desocupación abierta de migrantes limítrofes e internos, mujeres<sup>a</sup>**



Fuente: Encuesta Permanente de Hogares (EPH), registros de Octubre, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> MLM= Migrantes limítrofes mujeres. MIM= Migrantes internas mujeres.

CUADRO A.2

**Gran Buenos Aires: Análisis de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios<sup>a</sup>**  
Variable independiente: Participación de migrantes limítrofes recientes en la población económicamente activa (PEA)

Variables dependientes:

- (1) Tasa de empleo de migrantes internos recientes jóvenes sin secundario completo
- (2) Tasa de empleo de migrantes internos antiguos jóvenes sin secundario completo
- (3) Tasa de empleo de migrantes limítrofes recientes jóvenes sin secundario completo
- (4) Tasa de empleo de no migrantes mayores sin secundario completo
- (5) Tasa de actividad de no migrantes jóvenes sin secundario completo
- (6) Tasa de actividad de migrantes limítrofes jóvenes sin secundario completo
- (7) Tasa de actividad de migrantes limítrofes antiguos mayores sin secundario completo

Variable independiente	Variable dependiente (1)	Variable dependiente (2)	Variable dependiente (3)	Variable dependiente (4)	Variable dependiente (5)	Variable dependiente (6)	Variable dependiente (7)
Participación de migrantes limítrofes recientes en la PEA	-13,537 (7,942)	11,241 (6,378) <sup>b</sup>	-21,103 (10,167) <sup>b</sup>	4,654 (2,229) <sup>b</sup>	-9,867 (3,885) <sup>c</sup>	-17,181 (8,030) <sup>c</sup>	13,106 (5,523) <sup>c</sup>
R <sup>2</sup>	0,154	0,163	0,212	0,214	0,287	0,222	0,260

Nº de observaciones: 18

Fuente: Elaboración propia sobre datos de los registros de mayo y octubre entre octubre de 1993 y mayo de 2002, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> Las cifras entre paréntesis corresponden a error estándar. Los tramos de edad se definieron así: jóvenes (entre 16 y 29 años); adultos (entre 30 y 44) y mayores (más de 45 años).

<sup>b</sup> Significativo al 10%.

<sup>c</sup> Significativo al 5%.



CUADRO A.3

**Gran Buenos Aires: Análisis de regresión lineal por mínimos cuadrados ordinarios<sup>a</sup>**  
*Variable independiente: Tasa de participación de migrantes limítrofes recientes en la población ocupada*

*Variables dependientes:*

- (1) Tasa de empleo de migrantes internos recientes jóvenes sin secundario completo  
 (2) Tasa de empleo de migrantes internos antiguos jóvenes sin secundario completo  
 (3) Tasa de empleo de migrantes internos antiguos adultos sin secundario completo  
 (4) Tasa de empleo de no migrantes mayores sin secundario completo  
 (5) Tasa de actividad de migrantes limítrofes recientes jóvenes sin secundario completo

Variable independiente	Variable dependiente (1)	Variable dependiente (2)	Variable dependiente (3)	Variable dependiente (4)	Variable dependiente (5)
Porcentaje de migrantes limítrofes recientes en el total de ocupados	-11,170 (7,861)	11,988 (6,031) <sup>b</sup>	7,299 (4,285)	3,911 (2,224) <sup>b</sup>	-18,648 (7,463) <sup>c</sup>
R <sup>2</sup>	0,112	0,198	0,154	0,162	0,281

Nº de observaciones: 18

*Fuente:* Elaboración propia sobre datos de registros de mayo y octubre, entre octubre de 1993 y mayo de 2002, Gran Buenos Aires.

<sup>a</sup> Las cifras entre paréntesis corresponden a error estándar. Los tramos de edad se definieron así: jóvenes (entre 16 y 29 años); adultos (entre 30 y 44) y mayores (más de 45 años).

<sup>b</sup> Significativo al 10%.

<sup>c</sup> Significativo al 5%.

Las migraciones provenientes de países limítrofes han representado tradicionalmente una proporción baja de la población total: 2,4% hasta 1980 y 2,5% en 1991. El flujo migratorio limítrofe, que había crecido en la primera mitad del decenio de 1970, se desaceleró entre 1975 y 1980.

El crecimiento de la población total en Argentina ha seguido una tendencia decreciente: las tasas anuales

medias en los decenios de 1970, 1980 y 1990 alcanzaron a 1,8%, 1,6% y 1%, respectivamente (INDEC, censo de 1970, 1980 y 1991).<sup>18</sup> Al disminuir las migraciones internacionales no limítrofes, aumentó la proporción de migrantes limítrofes en el total de migrantes, llegando al 52% en 1991 (INDEC, 1991).

<sup>18</sup> Para el período 1991–2001 se ha estimado la tasa de variación según los datos preliminares del Censo Nacional de Población 2001.

## Bibliografía

- Benencia, R. (2000): Argentina: la problemática social de la migración limítrofe, *Comercio exterior*, vol. 50, N° 3, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).
- Benencia, R. y A. Gazotti (1995): Migración limítrofe y empleo: precisiones e interrogantes, *Estudios migratorios latinoamericanos*, año 10, N° 31, Buenos Aires, Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA).
- CELADE (1998): América Latina: proyecciones de población, 1970-2050, *Boletín demográfico*, N° 62, LC/DEM/G.180, Santiago de Chile.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (1998): *Informe anual*, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2000): *Informe anual*, Buenos Aires.
- Cortés, R. (1985): *Cambios en el mercado de trabajo urbano en la Argentina: 1974-1983*, serie Documentos e informes de investigación, N° 14, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (1980): Censo Nacional de Población, 1980, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1991): Censo Nacional de Población, 1991, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (varios años): Encuesta Permanente de Hogares, Buenos Aires.
- Lattes, A. (1997): La dinámica demográfica y la migración en la evolución reciente de la actividad económica en el Area Metropolitana de Buenos Aires, Buenos Aires, inédito.
- Maguid, A. (1990): *Argentina: migración y pobreza durante la década del 80*, Buenos Aires, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).
- \_\_\_\_\_ (1995): Migrantes limítrofes en Argentina: su inserción e impacto en el mercado de trabajo, *Estudios del trabajo*, N° 10, Buenos Aires, Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo (ASET).
- \_\_\_\_\_ (2001): El chivo expiatorio. Problemas de empleo, *Encrucijadas*, año 1, N° 7, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Mármora, L. (1977): *Política e investigación en el proceso de planificación migratoria*, Santiago de Chile, Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina (PISPAL)/División de Población (CELADE).
- \_\_\_\_\_ (1994): Desarrollo sostenido y políticas migratorias: su tratamiento en los espacios latinoamericanos de integración, *Revista de la OIM sobre migraciones en América Latina*, vol.12, N° 1, Santiago de Chile, Centro de Información sobre las Migraciones en América Latina (CIMAL).
- Marshall, A. (1977): Inmigración, demanda de fuerza de trabajo y estructura ocupacional en el área metropolitana argentina, *Desarrollo económico*, vol. 17, N° 65, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- \_\_\_\_\_ (2000): Política inmigratoria y el mercado de trabajo, *Memorias de las IV Jornadas Argentinas de Estudios de Población*, Resistencia, Chaco.
- Marshall, A. y D. Orlansky (1983): Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980, *Desarrollo económico*, vol. 23, N° 89, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES).
- Montoya, S. y M. Peticara (1995): Los migrantes de países limítrofes en los mercados de trabajo urbanos, *Estudios*, N° 75, Córdoba, Instituto de Estudios Económicos sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana (IEERAL), octubre-diciembre.
- Novick, S. (2001): Un país ¿receptor? Políticas migratorias nacionales, *Encrucijadas*, año 1, N° 7, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.

# Hogares, pobreza y políticas en épocas de crisis.

México, 1992-1996

*Benjamín Davis, Sudhanshu Handa y Humberto Soto*

**E**n la década anterior a la crisis de 1995, mejoraron en México los indicadores de desarrollo humano. Aplicando técnicas de descomposición, el artículo mide el efecto de esas mejoras en las condiciones de los hogares para enfrentar la crisis. La caída del consumo entre 1994 y 1996 se explica con creces por la reducción de la rentabilidad de las diversas características de los hogares, en tanto que la variación de éstas sirvió para mitigar (si bien en mucho menor medida) los efectos negativos de la crisis. De haberse mantenido las características de 1992 de los hogares, la pobreza rural en 1996 habría superado en 48% la magnitud observada. Por otro lado, la simulación muestra que si en ese período hubiese existido el programa PROGRESA, al cabo de un año la brecha de pobreza rural y su severidad habrían disminuido. Se concluye que los programas sociales orientados al desarrollo de largo plazo también pueden servir como medidas de protección durante una crisis macroeconómica.

Benjamín Davis  
Economista,  
Organización de las Naciones Unidas  
para la Agricultura y la Alimentación/ESA  
✉ [benjamin.davis@fao.org](mailto:benjamin.davis@fao.org)

Sudhanshu Handa  
Profesor Adjunto,  
Departamento de Políticas Públicas,  
Universidad de Carolina del Norte  
✉ [shanda@mail.unc.edu](mailto:shanda@mail.unc.edu)

Humberto Soto  
Investigador Adjunto,  
Departamento de Economía,  
Universidad Iberoamericana,  
México, D.F.  
✉ [humberto.soto@uia.mx](mailto:humberto.soto@uia.mx)

## I

## Introducción

En 1995, México atravesó por una de las peores crisis económicas de su historia reciente, en el curso de la cual el PIB per cápita cayó 9% y los salarios reales se redujeron 25%. Sin embargo, la crisis fue precedida por más de un decenio de mejoramiento de los indicadores sociales y económicos y por cambios estructurales importantes en la economía. Sin duda alguna, cuando se desencadenó la crisis la sociedad mexicana no era la misma de diez años antes. Cabe entonces preguntarse hasta qué punto estos cambios de largo plazo de la sociedad mexicana influyeron en la capacidad de los hogares de soportar la crisis y, en definitiva, de superarla. Para responder a ese interrogante, volvemos al problema central de “crecimiento versus desarrollo”, que ha preocupado a los estudiosos del desarrollo desde comienzos del decenio de 1980. En los cinco años anteriores a la crisis del peso, el PIB mexicano creció en promedio un 3% anual pero, lo que es más importante, el país había estado inserto en un período aún más prolongado de desarrollo, como lo demuestran la caída de la mortalidad infantil (niños de 0 a 1 año) y el mayor acceso a la educación, así como las reformas estructurales llevadas a cabo. Lo que nos propusimos fue cuantificar en qué medida este “desarrollo” sirvió para mitigar las consecuencias negativas de la crisis macroeconómica de 1995. Al perseguir esta finalidad, contribuimos al conocimiento de las ventajas e inconvenientes que acarrea la aplicación de estrategias de desarrollo que centran la atención en un concepto restringido del crecimiento económico, comparadas con aquéllas que persiguen simultáneamente objetivos de crecimiento y desarrollo.

En este artículo comenzamos por describir la crisis mexicana y pasar revista al desempeño del país en materia de pobreza, crecimiento e indicadores sociales. A continuación, examinamos la forma en que reaccionaron los hogares a la crisis macroeconómica de 1995. Luego, utilizando técnicas estándares, descompusimos las variaciones del consumo que se produjeron en 1992, 1994 y 1996, distinguiendo entre las que obedecieron a diferencias en el entorno y en las instituciones y aquéllas que se debieron a diferencias en las características de los hogares. Por último, investigamos el papel que pueden desempeñar los programas sociales en la mitigación y alivio de la pobreza durante las crisis macroeconómicas, examinando dos de los principales programas sociales mexicanos: el Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), ahora llamado Oportunidades.

Nuestro análisis se basa en los datos de tres encuestas nacionales sucesivas – de 1992, 1994 y 1996 – sobre los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH), llevadas a cabo por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) de México. Las encuestas mencionadas no ofrecen observaciones de datos de panel, sino más bien observaciones repetidas de corte transversal que abarcan todas las formas de ingresos y gastos. La encuesta correspondiente a 1994 se llevó a cabo antes de la crisis, de modo que los efectos de este *shock* exógeno se captaron comparando las encuestas de 1994 y 1996.

---

< Agradecemos las observaciones de Marco Stampini, Gabriel Demombynes, Daniel Hernández, Oscar Altimir y un comentarista anónimo. Asimismo, agradecemos a Emmanuel Skoufias sus primeros trabajos para construir los agregados del consumo y a Susan Parker por la información que nos proporcionó. Además, queríamos mencionar a José Gómez de León (1946-2000), quien formuló observaciones a una versión anterior de este trabajo y con quien tuvimos el honor de trabajar en el programa PROGRESA.

## II

## Reforma económica y crisis

Durante la presidencia de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), México inició un programa de reformas económicas estructurales. Tales reformas constituyeron una reacción a la serie de crisis que había afectado a la economía mexicana desde 1976, así como a la estrategia de desarrollo basada en la sustitución de importaciones que se había aplicado en el país a lo largo de los decenios anteriores. El gobierno suscribió el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), firmó el Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte con Canadá y los Estados Unidos; privatizó la mayoría de las empresas estatales; inició cambios en el sistema de tenencia de la tierra en el sector ejidal (de reforma agraria) mediante la modificación del artículo 27 de la Constitución, lo que afectó a más de la mitad del territorio mexicano; y modificó el papel que desempeñaba el Estado en el crédito, la comercialización y otros servicios de apoyo a la agricultura.

En el primer año de gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), la sobrevaluación del tipo de cambio y la dependencia de inversiones extranjeras de corto plazo de carácter inestable condujeron a una grave crisis cambiaria. Esta desembocó en una fuerte

devaluación (120% entre diciembre de 1994 y marzo de 1995), elevadas tasas de inflación, alzas desorbitadas de las tasas de interés real, e inestabilidad macroeconómica hasta 1996. En 1995, el PIB real cayó más de 6% (8,6% per cápita) al entrar la economía en un severo ciclo recesivo. Al año siguiente la economía repuntó, creciendo 5% (casi 3% per cápita). Pese a la reactivación, sin embargo, entre 1994 y 1996 el salario medio real por día tuvo una caída de 24% (tras aumentar 21% entre 1992 y 1994) y en 1997 se mantuvo prácticamente invariable (Banco de México, 1999; INEGI, 1999).

La crisis golpeó con más fuerza los ingresos salariales que los no salariales, lo que influyó para que las zonas urbanas se vieran más severamente afectadas por la consiguiente baja del consumo. Mientras que en las zonas rurales el consumo per cápita se redujo un 4%, en las zonas urbanas tuvo una sorprendente caída de 27% entre 1994 y 1996. Como puede verse en los cuadros 1 y 2, en las zonas urbanas el consiguiente incremento de las tasas de pobreza extrema y moderada triplicó con creces las de las zonas rurales. Más adelante se examinan estos cambios con mayor detalle.

CUADRO 1

## México: Incidencia de la pobreza, según el umbral de pobreza relativa, 1992, 1994 y 1996

	Nacional			Urbana			Rural		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996
<i>Consumo mensual per cápita (pesos de 1994)</i>	650	709	535	772	843	617	265	278	266
<i>Porcentaje de hogares en situación de pobreza</i>									
Total pobres	28	25	31	29	25	36	31	25	28
Pobreza extrema	12	10	13	12	10	16	15	10	12
Pobreza moderada	16	15	18	16	15	20	16	15	16

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

CUADRO 2

**México: Variación porcentual de la pobreza, según el umbral de pobreza relativa, 1992, 1994 y 1996**

	Nacional		Urbana		Rural	
	1992-94	1994-96	1992-94	1994-96	1992-94	1994-96
<i>Consumo mensual per cápita (pesos de 1994)</i>	9	-25	9	-27	5	-4
<i>Porcentaje de hogares en situación de pobreza</i>						
Total pobres	-11	23	-13	43	-20	13
Pobreza extrema	-18	27	-18	61	-35	21
Pobreza moderada	-5	21	-9	31	-5	8

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

Debido a las restricciones fiscales, el gobierno se vio en apuros para ir en ayuda de las personas afectadas por la crisis. Entre 1994 y 1995, y pese a que se aplicaron medidas de protección social de emergencia, como la puesta en marcha de programas de trabajo transitorio, el gasto social del gobierno disminuyó un 12% en valores reales (Lustig y Székely, 1998). El gobierno optó, en cambio, por aplicar políticas monetarias y fiscales más severas y continuó realizando ajustes estructurales en la economía.

### 1. Las tendencias de largo plazo de los indicadores sociales

En los últimos decenios, México ha mejorado enormemente la situación económica y las condiciones de vida de su población. Desde 1950, el PIB real per cápita prácticamente se ha duplicado, la proporción de adultos analfabetos ha disminuido de 45% a 11% y la de adultos que han completado los seis grados de enseñanza primaria se ha elevado de 10% a 70%. Entre 1930 y 1995 la mortalidad infantil bajó de 178 por cada mil nacidos vivos a 30,5 por mil y en el mismo período la mortalidad en la niñez (niños de 0 a 5 años) se redujo de 156 a 4,4 por mil. En 1997, más de un 85% de la población tenía acceso a agua potable (CONAPO, 1997).

La mejora general de los indicadores sociales y demográficos encubre importantes variaciones regionales. Por ejemplo, en promedio, la población masculina de Oaxaca vive 4,7 años menos que la de Nuevo León (CONAPO, 1997). Asimismo, las tasas de mortalidad en la niñez que exhiben Oaxaca, Chiapas y Guerrero duplican con creces las de Ciudad de México, Nuevo León y Baja California. En contradicción con la tendencia nacional, la tasa de mortalidad en la niñez observada en Guerrero se elevó de 36,7 por mil en 1992 a 63,8 por mil en 1997. Al realizar comparaciones entre zonas urbanas y rurales, o según la edad o nivel educativo de la madre, surgen diferencias igualmente

importantes (Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, 1998).

Mientras que en 1997 la tasa general de analfabetismo entre los adultos se elevaba a 11%, la cifra oscilaba entre menos de 4% en Ciudad de México y Nuevo León y más de 20% en Chiapas, Guerrero y Oaxaca. La proporción de hogares con acceso a agua potable fluctuaba entre 99% en Sonora y menos de 70% en Veracruz, Guerrero, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. Del mismo modo, mientras que un 99% de las personas que vivían en Colima disponían de alcantarillado, en Yucatán, Guerrero y Oaxaca la cifra no alcanzaba a 50% (Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, 1998).

No resulta sorprendente que las tasas de pobreza hayan evolucionado de manera similar. Lustig y Székely (1998) examinaron las estimaciones de las tasas de pobreza correspondientes a los decenios de 1960 y 1970 llevadas a cabo por un grupo de investigadores y comprobaron que, si bien estos en su mayoría disientan en cuanto a los niveles de pobreza, todos coincidían en que en esos años las tasas de pobreza habían disminuido. Hernández Laos (1990) encontró que la pobreza extrema había caído de 70% en 1963 a 34% en 1977, mientras que según Székely (1998) ésta se había reducido de 30% a 18% en el mismo período.

Según Lustig y Székely (1998), entre 1984 y 1989 aumentaron tanto la pobreza extrema y moderada como la desigualdad. Entre 1989 y 1994 los indicadores nacionales de pobreza y desigualdad no registraron grandes variaciones. Sin embargo, estas cifras nacionales una vez más ocultan la variación regional, puesto que en el sur la incidencia de la pobreza tuvo un importante incremento. Como lo revela el trabajo de estos autores y lo indican nuestros propios datos, que se ofrecen más adelante, en México la pobreza está fuertemente concentrada en el sur del país.



### III

## Los cambios en las características de los pobres, 1992 a 1996

Nuestra hipótesis es que la crisis del período 1994-1995 condujo a una modificación de las características de los hogares que vivían en situación de pobreza, como lo establece una medida del bienestar basada en el consumo. Dado el fuerte impacto de la crisis en las tasas de interés y los salarios reales, cabía esperar que los niveles de consumo de los hogares de ingresos medios y bajos tendrían una caída más pronunciada. En consecuencia, el número de pobres aumentaría al agregarse a ellos familias de nivel educativo relativamente más alto, con una estructura demográfica más madura y que exhiben otros indicadores de mayor bienestar a largo plazo. Comprobamos que si bien en promedio las características de los pobres evolucionan en la forma prevista, marginalmente esas mismas características, como el nivel educativo, influyen aún más en la reducción de sus probabilidades de caer en la pobreza.

#### 1. El aumento de la pobreza

Si se utiliza el consumo como medida básica del bienestar, casi invariablemente se llega a la conclusión de que la proporción de hogares mexicanos que vivía en situación de pobreza aumentó entre 1994 y 1996, dada la baja del consumo per cápita observada en ese período. Sin embargo, como hay grandes discrepancias entre el gobierno y los organismos internacionales sobre cuál es el umbral de pobreza adecuado, las estimaciones del número de pobres del país varían mucho.<sup>2</sup> Como la idea es examinar los cambios en el consumo y la pobreza entre 1992 y 1996, sin entrar a discutir el número exacto de pobres que había entonces en México, optamos por utilizar un umbral de pobreza relativa. En consecuencia, seleccionamos como línea de la pobreza extrema el nivel de consumo correspondiente al décimo percentil en 1994 y como línea de la pobreza moderada el nivel de consumo del vigésimo quinto percentil ese mismo año.

<sup>2</sup> Aunque las estimaciones de la incidencia de la pobreza varían, en general tienden a evolucionar de manera similar: las tasas de pobreza disminuyen hasta 1994, en 1996 tienden a aumentar debido a la crisis, para luego bajar gradualmente. Véase, por ejemplo, CEPAL (2002).

Valiéndose de precios constantes de 1994 es posible comparar las variaciones del índice de incidencia de la pobreza (cuadros 1 y 2). De acuerdo con nuestra definición, el año 1994, año anterior a la crisis, parece haber sido positivo en lo que respecta a la reducción de la pobreza. Entre 1992 y 1994, el consumo mensual medio per cápita aumentó tanto en las zonas urbanas como en las rurales, mientras que la proporción de hogares que se situaron por debajo del umbral de pobreza se redujo. Sin embargo, como ya se dijo, entre 1994 y 1996 estas mejoras se anularon con creces, particularmente en las zonas urbanas. La proporción de hogares urbanos en situación de pobreza extrema aumentó más de 60%, mientras que la de aquellos en condiciones de pobreza moderada se elevó 30%.

#### 2. Semblanza de la pobreza

El cuadro 3 muestra los valores medios de diversas características de los hogares, por año, ubicación y situación en materia de pobreza. En este caso, encontramos pruebas que confirman nuestra hipótesis de que la crisis afectó a familias que tenían una situación relativamente más acomodada, lo que se tradujo en una modificación de las características generales de los hogares pobres. Hubo mejoras en las características de los hogares en situación de pobreza extrema y moderada, especialmente de 1994 a 1996. Los pobres de las zonas urbanas exhibían un nivel educativo más alto; poseían más bienes de consumo duraderos, como equipos de música, refrigeradores y equipos de video; tenían menos hijos pequeños, y la proporción de las familias que habitaban viviendas con piso de tierra era menor. En 1996, los pobres de las zonas rurales poseían más bienes de consumo duraderos, un número menor de ellos habitaba en viviendas con piso de tierra y los miembros de la familia tenían un nivel educativo más alto.

CUADRO 3

**México: Características de los hogares pobres, en zonas urbanas y rurales, 1992, 1994 y 1996**

	Pobreza extrema			Moderadamente pobres			No pobres		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996	1992	1994	1996
<i>Zonas urbanas</i>									
Número de miembros sin enseñanza primaria	1,14	1,21	0,95	0,71	0,86	0,57	0,32	0,32	0,24
Número de miembros con enseñanza primaria	0,81	0,71	0,83	0,75	0,84	0,61	0,46	0,43	0,35
Número de miembros con ens. secundaria o técnica	0,55	0,45	0,68	0,73	0,75	0,90	0,85	0,90	0,88
Número de miembros con estudios superiores	0,03	0,02	0,03	0,05	0,04	0,09	0,24	0,25	0,30
Número de miembros de 0 a 4 años	0,95	1,05	0,94	0,65	0,80	0,58	0,39	0,39	0,35
Proporción de hogares que tiene equipos de música	0,23	0,14	0,20	0,27	0,21	0,33	0,57	0,52	0,51
Proporción de hogares que tiene aparatos de video	0,09	0,10	0,11	0,20	0,22	0,25	0,50	0,51	0,50
Proporción de hogares que tiene refrigerador	0,28	0,32	0,42	0,56	0,57	0,68	0,85	0,85	0,87
Proporción de hogares que tiene piso de tierra	0,28	0,26	0,21	0,13	0,13	0,07	0,03	0,03	0,02
Número de observaciones	704	722	1 404	950	1 081	1 721	4 116	5 405	5 610
<i>Zonas rurales</i>									
Número de miembros sin enseñanza primaria	1,65	1,62	1,70	1,45	1,44	1,36	0,98	0,96	0,80
Número de miembros con enseñanza primaria	0,39	0,59	0,67	0,56	0,60	0,72	0,59	0,57	0,57
Número de miembros con ens. secundaria o técnica	0,08	0,13	0,16	0,20	0,17	0,27	0,38	0,37	0,47
Número de miembros con estudios superiores	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03
Número de miembros de 0 a 4 años	1,38	1,36	1,47	0,98	0,95	0,99	0,59	0,56	0,53
Proporción de hogares que tiene equipos de música	0,01	0,02	0,04	0,06	0,05	0,12	0,15	0,15	0,17
Proporción de hogares que tiene aparatos de video	0,00	0,02	0,01	0,02	0,02	0,04	0,10	0,11	0,13
Proporción de hogares que tiene refrigerador	0,02	0,04	0,05	0,11	0,10	0,17	0,34	0,36	0,42
Proporción de hogares que tiene piso de tierra	0,76	0,75	0,69	0,66	0,53	0,48	0,34	0,28	0,25
Número de observaciones	605	482	539	620	721	723	2 712	3 604	3 191

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

Para determinar las probabilidades de que un hogar fuera pobre se estimaron ecuaciones Probit (combinando la pobreza extrema y la moderada) para los tres años, por zonas urbanas y rurales. Los resultados figuran en los cuadros 4 y 5. Comprobamos que si bien los efectos medios reflejan las cambiantes características generales de los pobres, marginalmente, en 1996 un nivel educativo más alto, por ejemplo, contribuyó de manera aún más marcada a reducir las probabilidades de vivir en condición de pobreza. Del mismo modo, mientras que los hogares pobres, en especial los de zonas urbanas, generalmente tienen cada vez menos hijos, el hecho de tener más hijos pequeños y adolescentes aumentó significativamente las probabilidades de que la familia viviera en situación de pobreza en 1996.

El papel desempeñado por las actividades laborales se mantuvo relativamente constante: tanto en las zonas

urbanas como en las rurales el trabajo asalariado no agrícola conllevaba menores probabilidades de vivir en situación de pobreza, mientras que lo contrario ocurría con el trabajo asalariado agrícola. Por su parte, las actividades de empleo por cuenta propia variaban de signo según el año: tratándose de hogares urbanos, en 1992 y 1996 el empleo por cuenta propia se acompañó de una elevada probabilidad de ser pobre, mientras que en 1994 sucedió lo contrario. En general, los resultados correspondientes a 1996 revelan que las probabilidades de caer en la pobreza eran mucho mayores para las familias más jóvenes, que tenían más hijos pequeños y adolescentes, cuyos jefes de hogar y familiares no jefes de hogar tenían menor nivel educativo, y que vivían en la región del Pacífico sur (así como para los hogares urbanos de la región del Golfo).

CUADRO 4

**México: Estimación Probit de las probabilidades de vivir en situación de pobreza (extrema y moderada combinadas), hogares urbanos, 1992, 1994 y 1996<sup>a</sup>**

	1992		1994		1996	
	Coef	P> z	Coef	P> z	Coef	P> z
Edad del jefe de hogar	-0,001	0,40	-0,001	0,43	-0,002	0,02 **
Mujer jefe de hogar	0,001	0,98	-0,026	0,11	-0,011	0,61
Ln (tamaño del hogar)	0,296	0,00 ***	0,137	0,00 ***	0,181	0,00 ***
Jefe de hogar con enseñanza primaria incompleta	-0,089	0,00 ***	-0,078	0,00 ***	-0,119	0,00 ***
Jefe de hogar con enseñanza primaria completa	-0,139	0,00 ***	-0,124	0,00 ***	-0,227	0,00 ***
Jefe de hogar con enseñanza secundaria incompleta	-0,182	0,00 ***	-0,171	0,00 ***	-0,288	0,00 ***
Jefe de hogar con enseñanza vocacional o técnica incompleta	-0,209	0,00 ***	-0,183	0,00 ***	-0,334	0,00 ***
Jefe de hogar con estudios superiores incompletos	-0,265	0,00 ***	-0,234	0,00 ***	-0,407	0,00 ***
Nº de miembros sin estudios	-0,011	0,48	0,056	0,00 ***	0,080	0,00 ***
Nº de miembros con enseñanza primaria completa	-0,041	0,01 ***	0,008	0,51	0,022	0,18
Nº de miembros con enseñanza secundaria o técnica	-0,088	0,00 ***	-0,053	0,00 ***	-0,062	0,00 ***
Nº de miembros con algunos estudios superiores	-0,152	0,00 ***	-0,114	0,00 ***	-0,172	0,00 ***
Tasa de dependencia de los hogares <sup>b</sup>	0,353	0,00 ***	0,064	0,13	0,215	0,00 ***
Nº de miembros de 0 a 4 años	0,043	0,00 ***	0,075	0,00 ***	0,121	0,00 ***
Nº de miembros de 5 a 10 años	0,010	0,38	0,058	0,00 ***	0,087	0,00 ***
Nº de miembros varones de 11 a 14 años	0,011	0,47	0,044	0,00 ***	0,089	0,00 ***
Nº de miembros mujeres de 11 a 14 años	-0,008	0,58	0,027	0,03 **	0,105	0,00 ***
Nº de miembros varones de 15 a 19 años	0,067	0,00 ***	0,030	0,02 **	0,096	0,00 ***
Nº de miembros mujeres de 15 a 19 años	0,060	0,00 ***	0,053	0,00 ***	0,075	0,00 ***
Nº de miembros varones de 20 a 34 años	0,047	0,00 ***	0,020	0,05 **	0,058	0,00 ***
Nº de miembros mujeres de 20 a 34 años	0,037	0,00 ***	0,003	0,75	0,031	0,02 **
Nº de miembros varones de 55 años o más	0,029	0,18	-0,007	0,66	0,014	0,53
Nº de miembros mujeres de 55 años o más	0,039	0,04 **	-0,016	0,26	0,029	0,11
Nº de asalariados no agrícolas	-0,007	0,54	-0,027	0,01 ***	-0,032	0,02 **
Nº de asalariados agrícolas	0,064	0,01 ***	0,080	0,00 ***	0,062	0,03 **
Nº que trabaja por cuenta propia	0,051	0,00 ***	-0,031	0,01 ***	0,029	0,07 *
Nº que trabaja su propia tierra	0,019	0,33	-0,010	0,45	-0,058	0,00 ***
Vivienda propia	-0,076	0,00 ***	-0,053	0,00 ***	-0,054	0,01 ***
Arrendatarios	-0,134	0,00 ***	-0,082	0,00 ***	-0,140	0,00 ***
Jefe de hogar trabaja en sector agrícola	0,129	0,00 ***	0,063	0,02 **	0,138	0,00 ***
Jefe de hogar trabaja en sector manufacturero	0,051	0,05 **	-0,026	0,18	0,105	0,00 ***
Jefe de hogar trabaja en transp. / serv. de utilidad pública / comercio	0,033	0,14	-0,010	0,56	0,093	0,00 ***
Jefe de hogar trabaja en sector público o de defensa	0,032	0,28	-0,038	0,08 *	0,032	0,27
Jefe de hogar trabaja en sector servicios	0,028	0,27	-0,022	0,23	0,109	0,00 ***
Norte	-0,111	0,00 ***	-0,051	0,02 **	-0,064	0,01 ***
Pacífico norte	-0,155	0,00 ***	-0,110	0,00 ***	-0,162	0,00 ***
Centro	-0,059	0,01 ***	-0,043	0,04 **	-0,049	0,03 **
Golfo	-0,101	0,00 ***	-0,014	0,53	0,017	0,52
Zona urbana metropolitana	-0,191	0,00 ***	-0,142	0,00 ***	-0,148	0,00 ***
Número de observaciones	5 723		7 145		8 678	

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> Los coeficientes son probabilidades marginales derivadas de los coeficientes Probit. La categoría excluida respecto del jefe de hogar corresponde a sin educación.

\*\*\* Significativo al 1%.

\*\* Significativo al 5%.

\* Significativo al 10%.

<sup>b</sup> La tasa de dependencia de los hogares corresponde a la razón entre el número de ocupados del hogar y el número total de personas que componen el hogar.

CUADRO 5

**México: Estimación Probit de las probabilidades de vivir en situación de pobreza (extrema y moderada combinadas), hogares rurales<sup>a</sup>**

	1992		1994		1996	
	Coef	P> z	Coef	P> z	Coef	P> z
Edad del jefe de hogar	0,000	0,90	-0,001	0,19	-0,002	0,03 **
Mujeres jefes de hogar	0,018	0,59	0,034	0,17	0,005	0,85
Ln (tamaño de la familia)	0,201	0,00 ***	0,207	0,00 ***	0,111	0,02 **
Jefe de hogar con enseñanza primaria incompleta	-0,094	0,00 ***	-0,042	0,00 ***	-0,031	0,06
Jefe de hogar con enseñanza primaria completa	-0,131	0,00 ***	-0,084	0,00 ***	-0,099	0,00 ***
Jefe de hogar con estudios secundarios o superiores incompletos	-0,178	0,00 ***	-0,121	0,00 ***	-0,146	0,00 ***
Nº de miembros familia sin estudios	0,001	0,94	0,014	0,25	0,037	0,02 **
Nº de miembros con enseñanza primaria completa	-0,068	0,00 ***	-0,023	0,07 *	-0,027	0,10 *
Nº de miembros con enseñanza secundaria o técnica	-0,081	0,00 ***	-0,068	0,00 ***	-0,080	0,00 ***
Nº de miembros con algunos estudios superiores	-0,189	0,03 **	-0,170	0,02 **	-0,339	0,01 ***
Tasa de dependencia de los hogares <sup>b</sup>	0,243	0,00 ***	0,039	0,46	0,209	0,00 ***
Nº de miembros de 0 a 4 años	0,042	0,00 ***	0,038	0,00 ***	0,085	0,00 ***
Nº de miembros de 5 a 10 años	0,031	0,01 ***	0,021	0,01 ***	0,057	0,00 ***
Nº de miembros varones de 11 a 14 años	-0,014	0,35	0,016	0,15	0,030	0,04 **
Nº de miembros mujeres de 11 a 14 años	0,023	0,13	0,013	0,25	0,030	0,04 **
Nº de miembros varones de 15 a 19 años	0,014	0,47	0,009	0,54	0,044	0,02 **
Nº de miembros mujeres de 15 a 19 años	0,017	0,38	-0,020	0,18	0,031	0,08 *
Nº de miembros varones de 20 a 34 años	0,009	0,56	0,018	0,12	0,028	0,05 **
Nº de miembros mujeres de 20 a 34 años	0,002	0,92	-0,010	0,38	0,010	0,51
Nº de miembros varones de 55 años o más	-0,017	0,47	-0,007	0,66	0,005	0,83
Nº de miembros mujeres de 55 años o más	0,027	0,21	0,010	0,51	0,004	0,84
Nº de asalariados no agrícolas	-0,009	0,53	-0,062	0,00 ***	-0,044	0,00 ***
Nº de asalariados agrícolas	0,028	0,02 **	0,008	0,51	0,027	0,04 **
Nº que trabaja por cuenta propia	0,071	0,00 ***	-0,002	0,89	0,006	0,69
Nº que trabaja su propia tierra	0,028	0,03 **	-0,003	0,79	0,003	0,79
Vivienda propia	0,011	0,63	0,034	0,04 **	0,066	0,00 ***
Arrendatarios	-0,076	0,30	-0,079	0,18	-0,037	0,56
Jefe de hogar trabaja en sector agrícola	0,070	0,02 **	0,002	0,92	0,019	0,48
Jefe de hogar trabaja en sector manufacturero	0,029	0,50	-0,001	0,97	-0,012	0,74
Jefe de hogar trabaja en transp. / serv. de utilidad pública / comercio	-0,041	0,22	-0,071	0,00 ***	-0,031	0,31
Jefe de hogar trabaja en sector público o de defensa	-0,037	0,50	-0,072	0,05 **	-0,069	0,11
Jefe de hogar trabaja en sector servicios	-0,035	0,43	-0,074	0,01 ***	-0,007	0,86
Norte	-0,063	0,00 ***	-0,079	0,00 ***	-0,109	0,00 ***
Pacífico norte	-0,121	0,00 ***	-0,083	0,00 ***	-0,123	0,00 ***
Centro	-0,061	0,00 ***	-0,041	0,01 ***	-0,050	0,01 ***
Golfo	-0,074	0,00 ***	-0,008	0,66	-0,035	0,07 *
Número de observaciones		3 927		4 801		4 438

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> Los coeficientes son probabilidades marginales derivadas de los coeficientes Probit. La categoría excluida respecto del jefe de hogar corresponde a sin educación.

\*\*\* Significativo al 1%.

\*\* Significativo al 5%.

\* Significativo al 10%.

<sup>b</sup> La tasa de dependencia de los hogares corresponde a la razón entre el número de ocupados del hogar y el número total de personas que componen el hogar.

## IV

### La reacción a la crisis

Para conocer los ajustes que efectuaron los hogares durante la crisis de 1995, investigamos si en el período abarcado por el estudio se habían producido cambios importantes en sus patrones de consumo en general, y del consumo de alimentos en particular. Asimismo, analizamos las tasas de matrícula escolar para comprobar si las familias habían retirado sistemáticamente a sus hijos de la escuela para que contribuyeran al hogar desempeñándose en actividades transitorias que generaran ingresos.

#### 1. Los patrones de consumo

Los patrones de consumo se estudiaron de cuatro maneras diferentes, cada una de las cuales sigue en detalle el cuestionario de consumo de la ENIGH. Primero, analizamos las variaciones de las proporciones correspondientes a los principales gastos de consumo en el presupuesto de los hogares, para determinar si en 1995 hubo cambios importantes en esas proporciones para hacer frente al descenso general del bienestar. En seguida, calculamos el efecto-ingreso de las diversas partidas del presupuesto utilizando las ecuaciones de regresión de la curva de Engel. Luego, repetimos ambos ejercicios considerando únicamente la proporción del presupuesto destinada a alimentación.

Las ecuaciones de regresión de la curva de Engel se basan en la fórmula funcional de Working-Leser, mediante la cual se realiza una regresión de la proporción del presupuesto con el logaritmo del gasto total per cápita, el logaritmo del tamaño de la familia, el número de personas pertenecientes a cada uno de 12 grupos de edades por sexo, y el sexo, escolaridad y edad del jefe de hogar:<sup>3</sup>

$$w_i = a + b_1 \cdot \ln(x/n) + b_2 \cdot \ln(n) + b_3 \cdot D + b_4 \cdot H + u_i \quad [1]$$

en que  $w$  es la  $i$ -ava parte del presupuesto,  $x$  es el gasto total del hogar,  $n$  es el tamaño del hogar,  $D$  es vector de 12 variables demográficas,  $H$  es vector de las características del jefe de hogar, y  $a$  y  $b$  son los parámetros por estimar. En esta fórmula, los valores

positivos de  $b$  indican bienes suntuarios y los valores negativos corresponden a bienes necesarios.

Comenzamos nuestro análisis de los patrones de consumo con las proporciones del consumo global asignadas a 10 grupos diferentes, que en el cuadro 6 figuran como porcentajes correspondientes a cada uno de los tres años en que se realizó la encuesta. También se muestra la proporción del presupuesto correspondiente al quintil inferior de la distribución del gasto per cápita en cada año. Entre 1994 y 1996 se observa el mismo cambio del patrón de consumo en las zonas urbanas y rurales. El año posterior a la crisis, la proporción del gasto destinada a alimentación se elevó aproximadamente cinco puntos porcentuales, mientras que la proporción destinada a vivienda, bebidas alcohólicas y artículos para el hogar (muebles y artefactos, etc.) se redujo. Asimismo, tanto en las zonas urbanas como en las rurales disminuyó levemente la proporción del presupuesto asignada a vestuario. La caída de la proporción del presupuesto destinada a educación entre 1994 y 1996 resulta preocupante: en las zonas rurales dicha proporción bajó más de 50% en 1996, y en las zonas urbanas, aproximadamente 25%.

Como era de prever, el quintil más pobre gastó en alimentación una proporción mayor del presupuesto total y entre 1994 y 1996 la variación de esta proporción coincide con la encontrada en el total de la muestra. En las zonas rurales, la proporción destinada a alimentación aumentó siete puntos porcentuales (cuatro en las zonas urbanas), mientras que las proporciones correspondientes a bebidas alcohólicas, vivienda y artículos para el hogar declinaron. En esta submuestra, la baja del gasto en educación, que fue de 70% en las zonas rurales y de 50% en las zonas urbanas, es particularmente grande si se la compara con los niveles registrados en 1994.

El cuadro 7 muestra el coeficiente del logaritmo del gasto per cápita calculado a partir de la ecuación [1]. Las estimaciones del efecto-ingreso en las zonas rurales y urbanas indican sin lugar a dudas que la alimentación y la vivienda son bienes necesarios, mientras que la educación, salud e higiene, transporte, artículos para el hogar y transferencias externas son bienes suntuarios. En 1996, tal como era de prever, el

<sup>3</sup> Para un análisis de esta fórmula funcional, véase Deaton y Muellbauer (1980).

CUADRO 6

**México: Participación media de los diversos rubros de gasto en el presupuesto de los hogares, zonas rurales y urbanas**  
(Porcentajes)

	Población total			Quintil inferior		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996
<i>Zonas rurales</i>						
Alimentación	46	42	47	51	47	54
Bebidas alcohólicas y tabaco	0	3	0	0	1	0
Vivienda	17	23	22	18	27	25
Transporte y comunicaciones	7	7	7	3	4	3
Salud e higiene personal	6	7	8	4	5	5
Vestuario y calzado	8	5	5	10	5	4
Educación	2	3	1	2	3	1
Artículos domésticos	9	8	7	8	7	6
Transferencias externas	1	1	1	0	0	0
Otros	5	1	2	4	0	2
Número de observaciones	3 911	4 797	4 442	665	823	814
<i>Zonas urbanas</i>						
Alimentación	35	32	36	44	42	46
Bebidas alcohólicas y tabaco	0	2	0	0	1	0
Vivienda	22	28	26	20	26	24
Transporte y comunicaciones	8	9	10	6	7	8
Salud e higiene personal	6	7	8	6	7	7
Vestuario y calzado	5	5	4	6	4	4
Educación	5	5	4	5	5	2
Artículos domésticos	9	7	6	8	7	6
Transferencias externas	2	1	1	0	0	0
Otros	8	3	4	6	1	3
Número de observaciones	5 739	7 199	8 709	1 193	1 491	1 979

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

coeficiente del gasto en alimentación (en valores absolutos) se elevó significativamente y ese año también se elevaron los coeficientes correspondientes a transporte, vestuario y salud, lo que indica que estos rubros tomaron un carácter más bien suntuario. En 1996, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, la vivienda se convirtió en un bien más “suntuario”, mientras que en las zonas rurales el incremento de la proporción del gasto destinada a transporte y comunicaciones y a vestuario entre 1994 y 1996 fue particularmente pronunciado.

En las zonas urbanas, la elasticidad-ingreso de los alimentos es menor y lo mismo se aplica al transporte y a la salud y la higiene personal. Además, entre 1994 y 1996 la elasticidad-ingreso de todos estos rubros aumentó en valores absolutos. Una de las diferencias importantes que se observa entre las zonas rurales y las urbanas es la elasticidad-ingreso de la educación, que en las segundas es muy superior (casi el doble). Esto quiere decir que en México el gasto en educación es más sensible al ingreso en las zonas urbanas que en las rurales.

El cuadro 8 muestra los valores medios de la

proporción del presupuesto destinada a alimentación en los tres años en estudio. Los desplazamientos entre grupos de alimentos son menores que entre éstos y otros grandes rubros de gasto, pero de todas formas se observan algunos patrones básicos. En las zonas rurales, las familias destinan más de 40% del presupuesto de alimentación a cereales y a frutas, hortalizas y legumbres, rubros que en el quintil inferior representan alrededor de 60% del presupuesto alimentario. Durante la crisis, los hogares generalmente reaccionaron aumentando la proporción del gasto destinada a cereales y productos lácteos, y reduciendo a la vez la proporción dedicada a carne y pescado y “otros” alimentos.

Un cambio similar se observa en las zonas urbanas, pese a que los cereales sólo ocuparon el cuarto lugar en el presupuesto para alimentación, mientras que la carne y el pescado y los “alimentos consumidos fuera del hogar” fueron los dos grupos de alimentos de mayor importancia y absorbieron más de 40% del total del presupuesto para alimentación. Además, los patrones de consumo de los hogares urbanos del quintil inferior se asemejaron más a los de la población rural en su conjunto, con más de 40% del presupuesto destinado



CUADRO 7

México: Efecto - ingreso en las proporciones del presupuesto de los hogares<sup>a</sup>

	1992	1994	1996
<i>Zonas rurales</i>			
Alimentación	-4,07 (9,82)	-5,73 (15,87)	-6,55 (16,24)
Bebidas alcohólicas y tabaco	0,06 (1,09)	2,14 (10,52)	0,05 (0,92)
Vivienda	-3,35 (12,18)	-6,95 (22,33)	-5,43 (17,74)
Transporte y comunicaciones	3,73 (17,16)	1,94 (9,66)	3,66 (17,55)
Salud e higiene personal	2,18 (10,81)	2,50 (11,54)	3,31 (15,40)
Vestuario y calzado	-1,48 (7,77)	0,51 (3,61)	0,92 (6,89)
Educación	0,45 (3,95)	0,69 (5,80)	0,68 (9,13)
Artículos para el hogar	1,25 (5,45)	1,76 (9,22)	0,53 (3,70)
Transferencias externas	0,96 (9,98)	2,11 (16,19)	1,83 (14,57)
Otros	0,28 (2,23)	1,04 (11,40)	1,01 (7,65)
<i>Zonas urbanas</i>			
Alimentación	-8,04 (27,82)	-8,65 (37,21)	-9,26 (38,35)
Bebidas alcohólicas y tabaco	0,04 (1,54)	1,12 (8,05)	-0,01 (0,25)
Vivienda	-1,30 (5,07)	-2,99 (11,09)	-1,56 (6,75)
Transporte y comunicaciones	1,16 (7,36)	0,81 (5,82)	1,19 (8,44)
Salud e higiene personal	1,12 (8,42)	1,78 (10,87)	2,41 (15,65)
Vestuario y calzado	0,38 (3,60)	0,22 (2,43)	0,61 (7,78)
Educación	1,30 (8,45)	1,75 (11,96)	1,94 (17,96)
Artículos para el hogar	2,09 (11,54)	1,69 (11,38)	0,65 (6,73)
Transferencias externas	1,89 (17,93)	1,30 (14,41)	1,36 (16,37)
Otros	1,37 (8,46)	2,96 (27,26)	2,66 (23,18)

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> Las cifras corresponden a coeficientes del logaritmo del gasto per cápita derivado de estimaciones de la curva de Engel utilizando la ecuación [1] que figura en el texto. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis, debajo de los coeficientes. Los coeficientes negativos indican consumo necesario; los positivos indican consumo suntuario.

a cereales y a hortalizas, frutas y legumbres.

El cuadro 9 contiene estimaciones de la elasticidad-ingreso de cada grupo de alimentos por año y en zonas urbanas y rurales, que se obtuvieron mediante la ecuación [1]. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales, los cereales, hortalizas y “otros” alimentos fueron claramente bienes necesarios, mientras que los alimentos consumidos fuera del hogar fueron más bien suntuarios. Sin embargo, la carne y el pescado sólo constituyeron bienes suntuarios en las zonas rurales, mientras que en las zonas urbanas los productos lácteos fueron una necesidad. Entre 1994 y 1996 se observa un incremento (en valores absolutos) de la elasticidad-ingreso de los

cereales y de las hortalizas (es decir, pasaron a aumentar su carácter de bienes necesarios), mientras que “otros” alimentos se convirtieron en un lujo (disminuyó su elasticidad-ingreso). Curiosamente, en 1996 bajó la elasticidad-ingreso de los alimentos consumidos fuera del hogar.

## 2. La matrícula escolar

Los datos de la ENIGH no arrojan muchas luces sobre resultados individuales en materia de bienestar, como los de salud o nutrición. La información sobre los logros educativos, incluidos los datos sobre la matrícula

CUADRO 8

**México: Participaciones medias de diferentes rubros de gasto en el presupuesto de alimentación de los hogares**  
(Porcentajes)

	Población total			Quintil inferior		
	1992	1994	1996	1992	1994	1996
<i>Zonas rurales</i>						
Cereales	24	23	24	34	31	34
Carne y pescado	14	16	15	8	12	10
Productos lácteos	14	14	15	13	13	12
Vegetales, frutas y legumbres	24	21	21	32	27	27
Preparación de alimentos	2	2	1	1	1	1
Alimentos consumidos fuera del hogar	11	11	12	2	2	4
Otros alimentos	11	13	12	11	14	12
Número de observaciones	3 911	4 797	4 442	665	823	814
<i>Zonas urbanas</i>						
Cereales	13	13	15	21	20	23
Carne y pescado	23	23	21	22	22	18
Productos lácteos	15	15	17	17	17	19
Vegetales, frutas y legumbres	16	15	16	21	20	20
Preparación de alimentos	4	4	3	3	2	3
Alimentos consumidos fuera del hogar	21	21	19	8	8	8
Otros alimentos	8	9	8	9	9	9
Número de observaciones	5 739	7 199	8 709	1 193	1 491	1 979

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

CUADRO 9

**México: Efecto - ingreso en el consumo de alimentos<sup>a</sup>**

	1992	1994	1996
<i>Zonas rurales</i>			
Cereales	-8,29 (20,72)	-8,15 (22,32)	-8,71 (22,04)
Carne y pescado	5,90 (14,37)	4,48 (11,40)	5,38 (13,71)
Productos lácteos	-0,32 (0,89)	-0,35 (1,15)	0,50 (1,57)
Hortalizas, frutas y legumbres	-6,89 (17,35)	-6,28 (17,75)	-6,42 (17,93)
Preparación de alimentos	1,05 (5,19)	0,81 (6,02)	0,50 (3,48)
Alimentos consumidos fuera del hogar	9,60 (17,21)	10,84 (18,89)	9,38 (15,83)
Otros alimentos	-1,06 (3,80)	-1,36 (4,51)	-0,62 (2,22)
<i>Zonas urbanas</i>			
Cereales	-5,48 (27,51)	-5,29 (30,46)	-5,68 (31,24)
Carne y pescado	-0,42 (1,21)	-0,59 (1,92)	0,34 (1,20)
Productos lácteos	-2,41 (10,25)	-2,57 (12,22)	-1,90 (9,22)
Hortalizas, frutas y legumbres	-4,20 (16,76)	-4,23 (19,83)	-3,61 (18,51)
Preparación de alimentos	0,81 (4,12)	0,66 (4,14)	0,59 (3,85)
Alimentos consumidos fuera del hogar	12,46 (21,95)	12,54 (23,63)	10,60 (22,43)
Otros alimentos	-0,77 (4,23)	-0,51 (2,98)	-0,35 (2,25)

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> Las cifras son coeficientes del logaritmo del gasto per cápita derivado de las estimaciones de la curva de Engel, utilizando la ecuación [1] que figura en el texto. Las estadísticas *t* aparecen entre paréntesis, debajo de los coeficientes. Los coeficientes negativos indican consumo necesario; los positivos indican consumo suntuario.

escolar, ayuda a comprender mejor las posibles estrategias de los hogares mexicanos para hacer frente a la crisis. En general, las tasas de matrícula son elevadas (90%) hasta el término de la enseñanza primaria y comienzan a caer alrededor de los 11 años, por lo cual centramos la atención en el grupo de edades de 12 a 15 años y analizamos los patrones de matrícula para ver si la crisis de 1995 afectó de manera significativa el posible desarrollo a largo plazo mediante la baja de las tasas de matrícula escolar.

El cuadro 10 muestra las tasas medias de matrícula, en regiones urbanas y rurales y por sexo del niño, tanto respecto del total de la muestra como de los niños que vivían en hogares ubicados en el quintil inferior de la distribución del gasto per cápita en cada año. En general, en las zonas urbanas las tasas fueron más elevadas que en las zonas rurales, y entre los varones que entre las niñas. El papel del ingreso parece haber sido más marcado en las zonas urbanas, conclusión que coincide con la mayor elasticidad-ingreso de los gastos en educación de las zonas urbanas, antes indicada. La diferencia entre el total de la muestra y el quintil inferior fue mayor en las zonas urbanas (20 puntos porcentuales en el caso de las niñas) que en las zonas rurales (la diferencia entre varones y mujeres nunca superó los 10 puntos porcentuales), diferencia que aumentó en 1996. Tanto en las zonas urbanas como en las rurales la matrícula masculina permaneció estable, pese a la leve

baja registrada después de la crisis. De acuerdo con lo observado en el cuadro 10, el grupo más afectado en materia de matrícula fue el de las niñas del quintil inferior de las zonas urbanas. En este grupo la tasa de matrícula cayó 14 puntos porcentuales entre 1994 y 1996 y, de hecho, en 1996 fue inferior (46%) que al comienzo del período en estudio (61%).

Este resultado se confirma en un contexto de variables múltiples. Reunimos los datos de las encuestas correspondientes a los tres años y estimamos una ecuación Probit para la probabilidad de que la persona hubiera estado matriculada en la escuela en el momento de la encuesta. Las variables de control utilizadas en este ejercicio incluyeron la edad y sexo del niño, el nivel educativo y sexo del jefe de hogar, el logaritmo del gasto per cápita del hogar y el año de la encuesta. Incluimos una variable ficticia igual a 1 para el caso de que en 1996 se tratara de una niña perteneciente al quintil inferior. En las zonas urbanas el coeficiente de esta variable resultó significativo y al evaluarlo en su valor medio, puso de manifiesto que la tasa de matrícula de las niñas de las familias más pobres era 7 puntos porcentuales más baja que la de los demás niños encuestados. En las zonas rurales, este coeficiente no resultó significativo.<sup>4</sup>

Tal como lo hicimos antes en el caso de los patrones de consumo, estimamos modelos Probit respecto de los factores que determinan las tasas de matrícula,

CUADRO 10

**México: Tasa media de matrícula escolar de niños de 12 a 15 años, por año y por sexo**  
(Porcentajes)

	1992		1994		1996	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Zonas rurales	67	57	66	63	68	63
Quintil inferior	64	48	63	60	57	55
Zonas urbanas	84	81	88	81	88	82
Quintil inferior	65	61	76	60	68	46

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

separadamente para cada año y para zonas urbanas y rurales, a fin de establecer en qué medida podrían haber variado como consecuencia de la crisis económica de 1995. Las variables de control fueron las antes mencionadas (salvo las variables ficticias correspondientes al año de la encuesta), aunque en el caso de las zonas rurales tuvimos que utilizar una menor cantidad de variables ficticias para el nivel educativo

del jefe de hogar, en atención al reducido tamaño de los casilleros.

En el cuadro 11 figuran las probabilidades marginales del modelo Probit derivadas de las estimaciones de los coeficientes subyacentes. Nos interesaba en especial el patrón del “efecto-ingreso”

<sup>4</sup> Los resultados pueden solicitarse a los autores.

en el tiempo y las diferencias entre varones y mujeres. Como era de esperar, entre 1994 y 1996 aumentó el efecto-ingreso aunque, en la práctica, inmediatamente después de la crisis se redujo la diferencia entre varones y mujeres. Es posible que esto se haya debido a que durante la crisis los niños fueron retirados más rápidamente de la escuela que las niñas. Cabe también señalar que en 1996 la rentabilidad del nivel educativo del jefe de hogar no siempre se incrementó, como podría

haberse esperado (el coeficiente se eleva en el caso de la enseñanza primaria pero baja en el de la enseñanza secundaria), lo que indica que el descenso de la matrícula que se produjo en 1996 no dependió del nivel educativo del jefe de hogar.

En las zonas urbanas, el efecto-ingreso fue aproximadamente igual al de las zonas rurales, con un aumento entre 1994 y 1996. Sin embargo, en las zonas urbanas la “ventaja” de los varones fue menor y entre

CUADRO 11

**México: Estimaciones Probit de los factores determinantes de la matrícula escolar de niños de 12 a 15 años<sup>a</sup>**

	(1) 1992	(2) 1994	(3) 1996
<i>Zonas rurales</i>			
Log del gasto per cápita	0,074 (4,57)	0,097 (6,27)	0,114 (6,98)
Niño varón	0,090 (4,22)	0,082 (4,28)	0,055 (2,83)
13 años de edad	-0,135 (4,33)	-0,231 (7,74)	-0,149 (4,92)
14 años de edad	-0,282 (9,17)	-0,354 (12,06)	-0,274 (9,17)
15 años de edad	-0,484 (15,69)	-0,511 (17,41)	-0,470 (15,47)
Jefe de hogar es mujer	-0,036 (0,83)	-0,082 (2,30)	0,008 (0,21)
Jefe de hogar tiene enseñanza primaria incompleta	0,055 (2,28)	0,020 (0,94)	0,034 (1,44)
Jefe de hogar tiene enseñanza primaria completa	0,152 (4,51)	0,076 (2,49)	0,111 (3,85)
Jefe de hogar tiene algunos estudios secundarios	0,272 (5,45)	0,183 (4,01)	0,145 (3,41)
Nº de observaciones	2 226	2 632	2 417
<i>Zonas urbanas</i>			
Log del gasto per cápita	0,083 (7,46)	0,080 (8,23)	0,092 (9,91)
Niño varón	0,034 (2,61)	0,048 (4,09)	0,048 (4,49)
13 años de edad	-0,111 (4,44)	-0,093 (4,12)	-0,068 (3,46)
14 años de edad	-0,163 (6,54)	-0,176 (7,75)	-0,175 (8,48)
15 años de edad	-0,343 (13,00)	-0,339 (13,33)	-0,272 (12,33)
Jefe de hogar es mujer	-0,063 (3,11)	-0,029 (1,67)	-0,022 (1,40)
Jefe de hogar tiene enseñanza primaria incompleta	0,060 (3,50)	0,052 (3,45)	0,024 (1,58)
Jefe de hogar tiene enseñanza primaria completa	0,119 (7,08)	0,087 (5,72)	0,065 (4,23)
Jefe de hogar tiene algunos estudios secundarios	0,118 (6,60)	0,121 (7,48)	0,080 (4,84)
Jefe de hogar tiene alguna educación técnica o vocacional	0,101 (4,16)	0,105 (4,72)	0,104 (5,02)
Jefe de hogar tiene alguna educación superior	0,106 (4,14)	0,094 (4,12)	0,076 (3,43)
Nº de observaciones	2 658	3 126	3 554

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> El valor absoluto de las estadísticas *z* figura entre paréntesis. Los coeficientes son probabilidades marginales derivadas de los coeficientes Probit. La categoría excluida respecto del nivel educativo del jefe de hogar corresponde a sin educación.

1994 y 1996 se mantuvo invariable. Un resultado de particular interés es el hecho de que entre 1994 y 1996 disminuyera la rentabilidad del nivel educativo del jefe de hogar. Por lo tanto, la caída de la matrícula que se produjo como consecuencia de la crisis siempre estuvo relacionada con el nivel educativo del jefe de hogar,

pero en sentido contrario a lo que cabría haber esperado. Sin embargo, la deserción escolar efectivamente guardó relación con el bienestar general de la familia (medido por el gasto per cápita) y las probabilidades de que la tasa de matrícula de los hogares más pobres descendiera fueron superiores en 1996 que en 1994.

## V

### Análisis con técnicas de descomposición

La acentuada caída del consumo privado que se produjo tras la crisis tuvo lugar inmediatamente después de un período de expansión económica y de vigoroso aumento del consumo, y luego de casi dos decenios de crecientes avances en los indicadores del capital humano (por ejemplo, logros en materia de educación y de salud) y el correspondiente descenso de las tasas de pobreza. Antes de que se desencadenara la crisis, la sociedad mexicana era ya sin duda muy distinta de lo que había sido 15 años antes, pues habían cambiado las características de la población y la estructura de la economía. Pese a ello, casi de la noche a la mañana el consumo privado y la pobreza retrocedieron a los niveles que habían registrado tres lustros antes. ¿Hasta qué punto la evolución de las características de los hogares mexicanos influyó en su capacidad de absorber el *shock* económico de 1995, y de recuperarse posteriormente? En la presente sección aplicamos técnicas de descomposición para tratar de comprender el papel que desempeñaron las reformas estructurales orientadas al desarrollo a largo plazo (como los cambios en la economía y la expansión del capital humano) en el período de crisis económica, y cuáles fueron exactamente las características de los hogares asociadas a la disminución del bienestar durante la crisis.

Para cada uno de los años a que se refieren las encuestas relacionamos el consumo per cápita de los hogares (en forma de logaritmo) con un conjunto de características de los hogares, las que clasificamos en siete grupos:

$$\log C_i = \alpha + \beta_1 * MISC + \beta_2 * HE + \beta_3 * NHE + \beta_4 * DEMO +$$

$$\beta_5 * EMPL + \beta_6 * HOUSE + \beta_7 * SECTOR + u_i \quad [2]$$

en que:

MISC es un conjunto de variables heterogéneas que incluye el logaritmo del tamaño de la familia, y el sexo y edad del jefe de hogar.

HE es el nivel educativo del jefe de hogar y se mide por un conjunto de nueve variables ficticias que indican distintos niveles de escolaridad.

NHE es el nivel educativo de los no jefes de hogar, medido por el número de miembros del hogar en cada uno de cuatro niveles diferentes de escolaridad.

DEMO<sup>5</sup> es el número de personas pertenecientes a cada uno de 10 grupos etarios diferentes, clasificados por sexo, más la relación de dependencia del hogar.

EMPL es el número de personas que trabajaban, respectivamente, como asalariados agrícolas, asalariados no agrícolas, por cuenta propia y en empleo familiar.

HOUSE se capta mediante dos variables ficticias que indican si el hogar es dueño o arrendatario de la vivienda que ocupa (la categoría excluida comprende los demás tipos de tenencia).

SECTOR es el sector de empleo en que se desempeña el jefe de hogar.

En la ecuación [2], los valores de  $a$  y de las  $b$  son los parámetros por estimar y  $u_i$  es un término de error aleatorio. La ecuación [2] se estima respecto de los hogares, separadamente por año y por zonas urbanas y rurales. Utilizando las estimaciones relativas a las zonas rurales y urbanas correspondientes a años

<sup>5</sup> Las regresiones no incluyen el número de varones y mujeres de 36 a 50 años debido a que está directamente correlacionado con el número de adultos no jefes de hogar en los cuatro grupos de escolaridad, así como el número de adultos en cada uno de los cuatro sectores de empleo.

adyacentes, descomponemos la variación del consumo entre años en la proporción correspondiente a variaciones del nivel medio de las características del hogar y la proporción atribuible a diferencias de rentabilidad de estas características –los coeficientes beta–, aplicando estrictamente la técnica introducida por Ronald Oaxaca (1973 y 1998). Así, por ejemplo, la descomposición entre 1992 y 1994, usando 1992 como período base, puede escribirse como sigue:

$$\Delta Con = Con_{92} - Con_{94} = (C_{92} - C_{94}) + X_{94} * (\hat{\beta}_{92} - \hat{\beta}_{94}) + \hat{\beta}_{92} * (X_{92} - X_{94}) \quad [3]$$

siendo *Con* el logaritmo del consumo per cápita,  $C_i$  el término constante de la regresión correspondiente al período *i*,  $\bar{X}_i$  la media de las características de los hogares en el período *i*, y  $\hat{\beta}_i$  el coeficiente del vector correspondiente a la regresión a partir del período *i*. De acuerdo con la ecuación [3], la variación del consumo entre 1992 y 1994 puede ser descompuesta en tres elementos. El primero de ellos es la diferencia del término constante estimado entre ambos períodos. El segundo es la diferencia entre los dos períodos de los coeficientes beta que representan la rentabilidad de las características de los hogares. El tercero es la diferencia de las características de los hogares entre los dos períodos, es decir, la variación en la dotación de esas características. Puesto que los valores del período inicial se sustraen de los correspondientes al período siguiente, un aumento del consumo entre los dos períodos se reflejará en una variación negativa del consumo en el lado izquierdo de la ecuación [3]. Como veremos, eso es lo que ocurrió entre 1992 y 1994. De manera similar, una disminución del consumo se traducirá en una variación positiva en el lado izquierdo de la ecuación [3], como ocurrió entre 1994 y 1996.

Tradicionalmente, esta técnica para desglosar los factores se aplica a las diferencias de salario entre hombres y mujeres; en ese contexto, la proporción de la diferencia de salario que corresponde a diferencias en los coeficientes beta (es decir, en la rentabilidad de las características) es una medida del tratamiento desigual que reciben varones y mujeres en el mercado de trabajo. En nuestro estudio comparamos las diferencias de consumo en el tiempo, por lo cual las diferencias entre los coeficientes beta pueden interpretarse como diferencias del entorno entre ambos lapsos de tiempo, que se traducen en rentabilidades diferentes de características tales como el nivel educativo y el sector de empleo del jefe de hogar, por ejemplo. Además, pese a que nos referiremos a los cambios en

las variables *X* como a cambios en las características del hogar, es importante destacar que a corto plazo algunas de estas variaciones son endógenas, ya que frente a una crisis económica las familias pueden separarse o unirse, o bien el jefe de hogar puede cambiar de sector de empleo. A corto plazo, el conjunto de variables que tiene más probabilidades de ser exógeno es el que describe el nivel educativo del jefe de hogar y de otros adultos que miembros de él, y como ellos son una medida directa del capital humano, prestamos especial atención a la contribución de estas variables a los cambios en el consumo global del hogar.

Dentro de este marco, desarrollamos una serie de hipótesis y supuestos previos respecto de la fuente y magnitud de las variaciones del consumo entre 1992 y 1994 y entre 1994 y 1996. Primero, esperamos que las variaciones de los coeficientes beta expliquen la mayor parte de las modificaciones del consumo, porque a corto plazo las variables *X* que utilizamos generalmente no fluctúan demasiado, y nuestro marco cronológico sólo abarca cuatro años. Sin embargo, debido a la crisis económica, esperamos que una proporción mayor de la variación del consumo entre 1994 y 1996 se explique por los cambios de los coeficientes beta respecto del período 1992-1994.

Segundo, como ya se dijo, la crisis de 1995 fue precedida por un prolongado período de expansión del capital humano, así como de reestructuración económica. Si los cambios consiguientes en las características de la población mexicana se tradujeron en incrementos del consumo, nuestro análisis debería mostrar en las características de *X* modificaciones que llevarían a incrementar el consumo en el tiempo, aunque no en gran magnitud debido a que el período estudiado es de sólo cuatro años.

Además de estas hipótesis principales, el desglose nos permite determinar cuál fue el grupo de características del hogar que más contribuyó al descenso (o aumento) del consumo en el período estudiado. Finalmente, podemos usar los coeficientes estimados para 1996, junto con las características *X* en 1992, a fin de simular y cuantificar el papel que desempeñaron las reformas estructurales asociadas al proceso de desarrollo a largo plazo, medido por los rasgos de las variables *X*, en paliar las consecuencias adversas de las perturbaciones macroeconómicas.

El cuadro 12 muestra los resultados del análisis de los factores respecto de las zonas rurales y urbanas en los dos períodos adyacentes.<sup>6</sup> En cada caso se utiliza

<sup>6</sup> Los resultados totales de las regresiones pueden solicitarse a los autores.



como base el consumo en el período inicial. Entre 1992 y 1994 éste aumentó, de modo que las diferencias resultaron negativas, mientras que entre 1994 y 1996 el consumo se redujo, por lo cual las diferencias fueron positivas. Los resultados indican que entre 1992 y 1994, un 95% del aumento del consumo obedeció a variaciones en la rentabilidad de las características del hogar (incluido el término constante) y 5% a la mejora de estas características. Sin embargo, entre 1994 y 1996 las variaciones de rentabilidad originaron 106% de la baja del consumo, mientras que el mejoramiento de las características *X* se tradujo de hecho en un aumento del consumo de 6%. Otro tanto sucede con los resultados correspondientes a las zonas urbanas. Las variaciones de los coeficientes beta explicaron una proporción mayor del cambio en el consumo registrado entre el período 1994-1996 y el anterior, y las variaciones de las características *X* aumentaron la capacidad de las familias de generar consumo, particularmente entre 1994 y 1996.

Las características exactas que contribuyeron a

generar cambios positivos del consumo son distintas según el período de tiempo y según si se trata de zonas urbanas o rurales. En estas últimas, las características demográficas de los hogares explicaron la mayor parte del aumento del consumo en las variables *X* que se produjo en el primer período, mientras que en el segundo los aportes más importantes correspondieron al nivel educativo del jefe de hogar (2,6%) y de los no jefes de hogar (1,27%). En las zonas urbanas, los aportes positivos al consumo en el segundo período correspondieron al nivel educativo del jefe de hogar (2,24%) y a la categoría “otros” (1,40%), específicamente el tamaño del hogar. Naturalmente, la mayor parte de los cambios en el consumo derivó de variaciones en la rentabilidad de estas características. En el período 1992-1994, los grandes cambios experimentados por la rentabilidad del tipo de empleo y la composición demográfica mejoraron significativamente el consumo del hogar, y fue precisamente la baja de la rentabilidad de estas dos características lo que condujo a la acentuada caída del consumo durante la crisis.

CUADRO 12

**México: Descomposición de la variación del consumo**  
(Variación porcentual)

	1992-1994		1994-1996	
	$\beta$	<i>X</i>	$\beta$	<i>X</i>
<i>Zonas rurales</i>				
Otros	-15,30	-1,29 *	-18,78	-0,53 *
Nivel educativo del jefe de hogar	-0,78	-0,20 *	4,13	-2,60 *
Nivel educativo de miembros no jefe de hogar	8,30	-0,89 *	4,68	-1,27 *
Factores demográficos	-18,00	-2,44 *	14,20	-0,39 *
Empleo	-15,90	-0,86 *	8,40	-1,18 *
Vivienda	12,04	0,07 *	-1,30	0,34 *
Sector	-11,38	0,21 *	-3,29	-0,22 *
Constante	-53,62		97,80	
Total	-94,64	-5,40	105,84	-5,85
<i>Zonas urbanas</i>				
Otros	17,31	0,00 *	7,05	-1,40 *
Nivel educativo del jefe de hogar	1,83	0,34 *	-1,14	-2,24 *
Nivel educativo de miembros no jefe de hogar	10,50	0,60 *	-7,00	-0,75 *
Factores demográficos	-29,83	-0,57 *	8,07	-0,34 *
Empleo	-20,36	-0,26 *	9,19	0,33 *
Vivienda	11,67	0,21 *	-5,03	-0,08 *
Sector	-5,28	0,01 *	6,45	-0,07 *
Constante	-86,02		86,96	
Total	-100,18	0,33	104,55	-4,55

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

\* Significación conjunta a nivel de 1%.

En México, el grado de desarrollo económico varía mucho de una región a otra; por lo tanto, es posible que la crisis de 1995 haya afectado de manera diferente a las distintas regiones. Para evaluar esta hipótesis dividimos el país en seis regiones <sup>7</sup> y repetimos para cada una de ellas el análisis con técnicas de descomposición. Los resultados por período figuran en el cuadro 13.

En todas las regiones, la proporción del cambio en el consumo atribuible a variaciones de *beta* fue mayor en el período de crisis (1994-1996). Además, en este mismo período todas las regiones, salvo la del Pacífico sur, acusaron variaciones de las características *X* que contribuyeron a aumentar el consumo en el período 1994-1996 y, en consecuencia, redujeron o paliaron los efectos negativos del cambio de rentabilidad de esas características. Estos efectos positivos para la

dotación de características fueron particularmente marcados en la región del Golfo (13,6 %) y en el Centro (7,6%). En ambos casos, las causas del mejoramiento fueron el nivel educativo del jefe de hogar y la categoría “otros” (en especial el tamaño de la familia). Por lo que toca a la rentabilidad de las características, la situación en cierta medida varía según la región, pese a que los factores clave que explican la caída del consumo después de la crisis fueron las fluctuaciones de la rentabilidad del tipo de empleo, la composición demográfica y el rubro “otros”. Cabe señalar que durante la crisis, la proporción del deterioro del bienestar atribuible a cambios de rentabilidad fue menor en las regiones del Pacífico sur (94,6%) y del Golfo (103,4%), lo que indica que en estas dos últimas la crisis afectó menos al entorno económico que en el resto del país.

¿Cuál habría sido el impacto de la crisis si México

CUADRO 13

**México: Descomposición de la variación del consumo por regiones**  
(Variación porcentual)

	Norte		Pacífico norte		Centro		Golfo		Pacífico sur		Región urbana metropolitana	
	<i>B</i>	<i>X</i>	<i>B</i>	<i>X</i>	<i>B</i>	<i>X</i>	<i>B</i>	<i>X</i>	<i>B</i>	<i>X</i>	<i>B</i>	<i>X</i>
<i>1992 - 1994</i>												
Otros	17,31	0,00 *	-35,07	0,44 *	1,02	0,41 *	30,05	-0,53 *	-32,68	-10,04 *	-51,44	-0,13 *
Nivel educativo jefe de hogar	1,83	0,34 *	-7,89	3,19 *	0,02	0,29 *	-2,01	1,03 *	7,28	-3,16 *	-16,58	-2,08 *
Nivel educativo miembros no jefe de hogar	10,50	0,60 *	13,62	-1,78 *	17,91	-1,22 *	-17,14	-0,72 *	13,74	1,43 *	14,35	-0,95 *
Factores demográficos	-29,83	-0,57 *	-7,43	-1,10 *	-31,48	-1,01 *	-27,16	-0,94 *	-11,09	-1,84 *	-0,43	-0,40 *
Empleo	-20,36	-0,26 *	4,87	-0,07 *	-26,43	0,20 *	-26,31	1,18 *	-10,52	-0,36 *	-3,35	0,11
Vivienda	11,67	0,21 *	10,49	-0,27	19,95	0,61 *	29,30	1,52 *	3,73	-0,15	11,71	0,01 *
Sector	-5,28	0,01 *	-14,71	0,63 *	-0,85	0,21 *	-1,25	1,95 *	-10,24	-2,93 *	6,34	0,01 *
Constante	-86,02		-64,52		-79,61		-88,96		-43,08		-57,19	
Total	-100,18	0,33	-100,64	1,04	-99,47	-0,51	-103,48	3,49	-82,86	-17,05	-96,59	-3,43
<i>1994 - 1996</i>												
Otros	-23,81	-0,84 *	-24,08	-0,41 *	-5,67	-2,12 *	-22,92	-2,91 *	24,76	2,89 *	1,10	-3,82 *
Nivel educativo jefe de hogar	15,58	-3,93 *	9,64	-4,17 *	-0,83	-2,92 *	4,44	-8,18 *	-5,79	-0,57 *	9,33	0,42 *
Nivel educativo miembros no jefe de hogar	9,50	-0,40 *	14,23	0,29 *	-8,56	-1,29 *	4,91	-0,14 *	-18,37	-1,41 *	-0,68	-0,34 *
Factores demográficos	14,45	0,18 *	1,93	0,32 *	13,90	-0,42 *	34,99	-0,62 *	13,84	1,90 *	-4,81	-0,97 *
Empleo	-1,02	-0,41 *	-0,11	0,12 *	11,58	0,11 *	30,67	0,61 *	17,52	0,20 *	5,98	-0,18
Vivienda	2,63	-0,25 *	-4,34	0,05 *	-5,60	-0,53 *	-5,79	-0,36 *	-12,22	0,45 *	-5,57	-0,13 *
Sector	10,29	-0,83 *	15,40	0,37 *	0,19	-0,42 *	7,38	-2,02 *	-2,01	0,14 *	0,23	-0,26
Constante	78,85		90,76		102,58		59,94		78,69		99,69	
Total	106,47	-6,48	103,43	-3,43	107,59	-7,59	113,62	-13,62	96,42	3,60	105,27	-5,28

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

\* Significación conjunta a nivel del 1%.

<sup>7</sup> Las regiones definidas son las siguientes: Norte (Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León, San Luis Potosí, Tamaulipas, Zacatecas), Pacífico norte (Baja California Norte y Sur, Nayarit, Sinaloa, Sonora), Centro (Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo,

Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala), Golfo (Campeche, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz, Yucatán), Pacífico sur (Colima, Guerrero, Oaxaca, Chiapas) y Metropolitana (Ciudad de México y Guadalajara).

no hubiese hecho modificación alguna a sus características estructurales entre 1992 y 1996? Para responder a esta pregunta aplicamos las características de los hogares en 1992 a la rentabilidad de tales características en 1996, utilizando los coeficientes estimados a partir de la función de regresión correspondiente a 1996 (en consecuencia, calculamos  $\hat{\beta}_{96} X_{92}$ ). En las zonas rurales, el consumo medio previsto resultó ser 14% inferior al consumo real declarado en 1996. En las zonas urbanas, la baja correspondiente del consumo medio fue de 8%. El cuadro 14 muestra estos cambios simulados, así como los que corresponden a un conjunto de indicadores de la pobreza utilizados comúnmente. En 1996, las tasas de pobreza de ambas regiones habrían sido bastante más altas de no haber variado el vector de las características  $X$  de los hogares.

En las zonas rurales, el efecto de la mejora de estas características fue particularmente marcado.<sup>8</sup>

Otra manera de medir la influencia de los factores estructurales vinculados al desarrollo económico sería simular los efectos que habría tenido la crisis si se hubiera producido en 1992, lo cual equivale a comparar  $\hat{\beta}_{96} X_{92}$  con el consumo real de 1992 y no con el consumo real de 1996. Aplicando este método, el consumo medio previsto resulta inferior en 26% en las zonas rurales y en 36% en las zonas urbanas, comparado con el consumo real de 1992.<sup>9</sup> Los resultados obtenidos mediante la aplicación de cualquiera de los dos métodos indican que los cambios estructurales que acompañan el proceso de desarrollo pueden contribuir de manera importante a mitigar los efectos adversos de la crisis económica en el bienestar de los hogares.

CUADRO 14

**México: Variación porcentual simulada de los indicadores de la pobreza, usando las características de los hogares en 1992<sup>a</sup>**

Indicador	Zonas rurales	Zonas urbanas
Consumo medio	-14	-8
Incidencia de la pobreza	48	25
Brecha de pobreza	45	33
Severidad de la pobreza	45	36

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

<sup>a</sup> Las simulaciones comparan las variaciones entre  $\beta_{96} X_{96}$  y  $\beta_{96} X_{92}$ .

## VI

### La importancia de los programas públicos

En la presente sección evaluamos hasta qué punto los dos programas sociales más importantes de México, esto es, PROCAMPO y PROGRESA, mitigaron (o, en el caso del segundo, podrían haber mitigado) los efectos adversos de la crisis macroeconómica de 1995. En virtud de PROCAMPO se realizan transferencias en efectivo a los campesinos que en los años agrícolas comprendidos entre 1991 y 1993 hubiesen producido alguno de nueve cultivos alimentarios básicos. El programa, establecido en 1994, tiene por objetivo expreso compensar a los productores de tales cultivos por los efectos negativos que pudiera acarrear el TLC de América del Norte, y

estará en vigor por 15 años. Los pagos son uniformes, se basan en una suma determinada por hectárea y no guardan relación con el uso actual de la tierra. Durante los primeros diez años del programa los pagos tendrían un valor real constante, para irse reduciendo gradualmente a lo largo de los cinco años restantes. Sin embargo, en la práctica su valor real se redujo en

<sup>8</sup> Se realizó un análisis similar utilizando datos correspondientes a 1989 y 1996, obteniéndose resultados parecidos, los que pueden solicitarse a los autores.

<sup>9</sup> Estos resultados también pueden solicitarse a los autores.

35% desde el inicio del programa hasta 1996. Sólo en 2001 tanto el pago por hectárea como el total de lo pagado por PROCAMPO llegó a los niveles originales de 1994. En 2002, la suma por hectárea se fijó en 875 pesos mexicanos, o 90 dólares. PROCAMPO favorece anualmente a casi tres millones de productores. De los casi 14 millones de hectáreas que abarca el programa cada año, alrededor de 79% es de secano (Fox, 2002). El presupuesto del programa para el año fiscal 2002 ascendía a 1.240 millones de dólares, lo que representa un 60% del presupuesto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (PROCAMPO, 2002). Como los pagos del programa se hacen según la superficie en hectáreas, los predios más grandes reciben transferencias mayores. El total de las transferencias se distribuye en forma regresiva: así, un 45% de los productores cuyos predios tienen menos de cinco hectáreas recibe sólo 10% del total de las transferencias de PROCAMPO (SAGAR, 1998). Sin embargo, los pagos se distribuyen en forma progresiva según la superficie, ya que al ser uniformes por hectárea no guardan relación con los rendimientos logrados ni con el hecho de que los hogares hubiesen o no producido cultivos básicos antes de que se suscribiera el TLC.

Por su parte PROGRESA, que es el principal programa del gobierno mexicano para aliviar la pobreza, realiza transferencias en efectivo a las familias campesinas muy pobres, a condición de que cumplan con un complejo conjunto de "responsabilidades". Éstas incluyen asegurar que los hijos estén matriculados en la escuela y mantengan un 85% de asistencia, que niños y adultos se sometan periódicamente a controles médicos y programas de vacunación preventivos, y que las madres de las familias beneficiarias asistan a una charla mensual sobre temas relacionados con la salud. A cambio de esto, las familias reciben una suma en efectivo cuyo monto depende del número de hijos que asistan a la escuela y del grado de escolaridad alcanzado. Por ejemplo, en 1998 los alumnos de los grados 3° a 6° recibían entre 7 y 12 dólares mensuales, según el grado. Los estudiantes de enseñanza media recibían entre 20 y 23 dólares mensuales, las niñas algo más que los varones. Además de estos subsidios educacionales, dos veces al año se entregaba a cada estudiante un conjunto de útiles escolares, mientras que la familia recibía un suplemento mensual de unos 10 dólares. A partir de 1997, estos pagos han aumentado 47% en valores reales. A fines de 1998, más de 1,9 millones de hogares recibían los beneficios de PROGRESA, con un gasto total de aproximadamente 900 millones de dólares. En 2001, cuando asumió el presidente Fox,

PROGRESA pasó a llamarse Programa de Desarrollo Humano Oportunidades, y amplió su actividad a zonas urbanas y semiurbanas. En 2002, el presupuesto del programa se había elevado a 1.900 millones de dólares y favorecía a más de tres millones de familias campesinas y más de 1,2 millones de familias urbanas y semiurbanas (Fox, 2002).

### 1. Programa de Apoyos Directos al Campo (PROCAMPO)

La encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares correspondiente a 1996 reunió información sobre el valor monetario de las prestaciones que otorgaba PROCAMPO a las familias campesinas. En la muestra rural, 16% de los hogares declararon recibir transferencias de PROCAMPO por una suma media de 402 pesos mexicanos trimestrales, en circunstancias de que el gasto real mensual per cápita del mismo grupo era de 604 pesos mexicanos. ¿Podría decirse que PROCAMPO contribuyó de manera importante a aliviar los efectos de la crisis en la población campesina?

Para responder a esta pregunta, comenzamos por estimar la relación entre las prestaciones de PROCAMPO y el consumo de los hogares, incluyendo en nuestra regresión del consumo para 1996 el valor monetario de las prestaciones. El coeficiente estimado de esta variable es 0,0002 y su valor *t* es 7. Utilizando estas estimaciones pronosticamos el consumo medio y tres indicadores de la pobreza (la incidencia de la pobreza, la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza), aplicando un umbral de pobreza relativa que fijamos en el vigésimo quinto percentil del consumo en 1994. A continuación, fijamos el valor de las transferencias de PROCAMPO en 0 y simulamos los nuevos valores de estas cuatro medidas de bienestar. La variación porcentual de estos indicadores figura en la primera columna del cuadro 15. Si no se hubiese estado aplicando el programa, el consumo medio de 1996 habría sido un 1,5% más bajo, y todos los indicadores de la pobreza habrían sido más altos. Por ejemplo, la incidencia de la pobreza habría sido 5,1% mayor, implicando un cambio de un 28,4% (cuadro 1) a un 29,8% de los hogares rurales, mientras que la severidad de la pobreza, que da mayor ponderación al bienestar de los más pobres, habría aumentado en 5,7%.

CUADRO 15

**México: Efecto simulado de los programas sociales en los indicadores de la pobreza rural, 1996**  
(Variación porcentual)

Indicador	Si no hubiera existido Procampo	Si hubiera existido ProgresA		
		Etapas 1 y 2	Etapas 1 y 4	Todas las etapas
Consumo medio	-1,5	0,2	0,8	1,1
Incidencia de la pobreza	5,1	-1,1	-6,8	-8,8
Brecha de pobreza	4,8	-3,2	-13,2	-17,1
Severidad de la brecha de pobreza	5,7	-3,9	-17,5	-22,5

Fuente: Elaborado por los autores, con datos de la Encuesta nacional de los ingresos y gastos de los hogares (ENIGH) de 1992, 1994 y 1996.

## 2. Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)

Nuestro análisis del efecto que podría tener este programa en el alivio de la pobreza resultó más complejo, debido a que PROGRESA sólo comenzó a operar a fines de 1997. En este caso, lo que nos preguntamos fue: ¿qué efectos habría tenido este programa en la pobreza si hubiera comenzado a entregar prestaciones en 1996?

Para responder a la pregunta debimos pasar por varias etapas. Como los datos relativos a 1996 no contienen información sobre la ayuda proporcionada por el programa, comenzamos por establecer la propensión marginal de los hogares a consumir con cargo al ingreso en efectivo, incluyendo en nuestra ecuación para 1996 el ingreso total per cápita del hogar. El coeficiente del (logaritmo del) ingreso per cápita resultó ser 0,39 y su valor *t* igual a 46. Basándonos en este parámetro, aumentamos luego el ingreso en dinero del hogar en una suma equivalente a las prestaciones que habría recibido la familia si PROGRESA hubiese estado funcionando en 1996.

Decidimos a qué hogares asignar las prestaciones de PROGRESA, utilizando el mismo mecanismo de focalización aplicado por el programa. Primero, designamos como pobre o no pobre a cada uno de los hogares de la muestra rural de la ENIGH, mediante el mismo método de clasificación que utiliza PROGRESA para seleccionar los hogares beneficiarios.<sup>10</sup> A continuación, comparamos cada localidad de la muestra de la ENIGH con la base de datos de PROGRESA, para saber qué localidades serían eventualmente incorporadas al programa y en qué etapa fueron incorporadas. Aplicando este método pudimos determinar cuáles fueron los hogares de la muestra de la ENIGH de 1996 que se transformaron posteriormente en beneficiarios de

PROGRESA, y cuándo lo hicieron. De este modo pudimos comprobar que un 55% de los hogares rurales de la ENIGH de 1996 fueron incorporados posteriormente a PROGRESA. De esos beneficiarios futuros, un 15% se incorporó en las dos primeras etapas del programa y el 70% en la cuarta etapa.

Calculamos la suma que recibiría cada uno de estos futuros hogares beneficiarios según la edad, sexo, matrícula escolar y escolaridad de los hijos. La evaluación incluyó también el valor monetario de los útiles escolares proporcionados. Utilizando el monto de estas posibles transferencias y la propensión marginal a consumir con cargo al ingreso monetario, simulamos variaciones porcentuales de los indicadores de bienestar a partir de distintos supuestos sobre la cobertura de PROGRESA en 1996. Los resultados figuran en las tres últimas columnas del cuadro 15.

El primer supuesto simulado fue que a fines de 1996 sólo se habían completado las dos primeras etapas de PROGRESA. Probablemente éste sea el supuesto más realista, dado el momento en que se produjo el *shock* macroeconómico y lo difícil que resultó poner en marcha el programa. En este marco hipotético, la incidencia de la pobreza habría disminuido 1,1% y la severidad de la pobreza habría bajado 3,9%. Si a fines de 1996 hubiese estado completada la cuarta etapa de PROGRESA, la incidencia de la pobreza habría sido 6,8% más baja, la brecha de pobreza habría disminuido 13% y la severidad de la pobreza se habría reducido en 17,5%. De haberse completado totalmente el programa, la baja de los indicadores de la pobreza habría sido aún mayor (8,8% en la incidencia de la pobreza, 17% en la brecha de pobreza y 22,5% en la severidad de la pobreza).<sup>11</sup> Este último escenario implica un aumento de la

<sup>10</sup> Para una descripción de este proceso, véase Skoufias, Davis y de la Vega (2001).

<sup>11</sup> De hecho, en 1996 el nivel real previsto de la brecha de pobreza y de la severidad de la pobreza es bajo, puesto que el método de mínimos cuadrados ordinarios (MCO) sobrestima los valores más pequeños de la variable dependiente y subestima los más grandes.

incidencia de la pobreza en los hogares rurales, de 28,4% a 30,9%. Si bien esta última hipótesis resulta poco realista para 1996, permite yuxtaponer las cifras del presupuesto total de PROCAMPO/ PROGRESA y de esta manera comparar peso por peso sus efectos en la pobreza. Además, nos permite formarnos una idea sobre la medida en que el actual programa Oportunidades

podría servir de red de protección si se produjera una crisis macroeconómica como la de 1995. Obsérvese además que PROGRESA influye más que PROCAMPO en la mitigación de la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza, porque el primero está dirigido a las familias campesinas más pobres.

## VII

### Conclusiones e inferencias de política

En este trabajo investigamos las relaciones recíprocas de la política, las reformas estructurales y el comportamiento de los hogares en el período de grave crisis económica que se vivió en México en 1995. Los resultados ponen de relieve a la vez la importancia de las metas de desarrollo a mediano plazo y de las medidas de protección social a corto plazo que se adopten para aliviar los efectos adversos de un *shock* macroeconómico. Encontramos, primero, que los hogares pobres reaccionan en forma significativa y prevista a una caída del ingreso. Los hogares aumentan la proporción del presupuesto destinada al consumo de alimentos y dentro de ésta, al de cereales y frutas y legumbres. Las diferencias en la composición de la canasta de alimentos entre los hogares rurales y urbanos tienen consecuencias para la política de precios de los alimentos. En el campo, predominan en la canasta los cereales y las hortalizas, frutas y legumbres, mientras que en las zonas urbanas predominan las carnes y el pescado y los alimentos consumidos fuera del hogar. Sin embargo, las modalidades de consumo de alimentos de los más pobres de las zonas urbanas (quintil inferior) se asemejan a aquellas de los hogares campesinos, pero no así a las de los hogares campesinos pobres.

En segundo lugar, comprobamos que la crisis económica generó una baja de las tasas de matrícula escolar, en especial de las niñas pobres de las zonas urbanas. Estas variaciones son inquietantes, por cuanto representan posibles costos a largo plazo de la crisis. Tanto en los hogares urbanos como en los rurales, la caída de las tasas de matrícula guardó relación con el ingreso del hogar. Mientras más alto fuera el ingreso del hogar, mayores eran las probabilidades de que los niños estuvieran matriculados en la escuela.

Tercero, antes de que se produjera la crisis del peso, México había tenido cinco años de crecimiento,

acompañados de reestructuración económica, mejora de los indicadores sociales y reducción de la pobreza. El análisis ofrecido en este trabajo indica que los cambios en las características de la economía y de los hogares registrados entre 1992 y 1996 contribuyeron a mitigar los efectos de la crisis. Las simulaciones revelan que de no haberse producido esos cambios, durante la crisis la pobreza habría sido mucho más acentuada. Los resultados obtenidos entrañan que las estrategias económicas que centran la atención exclusivamente en el crecimiento y no aseguran el desarrollo a mediano plazo (mediante el acceso a la educación, por ejemplo) pueden tener costos muy altos, especialmente en épocas de crisis macroeconómica.

Finalmente, los resultados del estudio también nos dejan algunas enseñanzas sobre el diseño e impacto de los programas. Pese a que fue concebido para estimular la inversión en el desarrollo a largo plazo del capital humano de los más pobres, el programa PROGRESA aplicado en México podría cumplir una función importante de protección social en una crisis macroeconómica. Las simulaciones realizadas muestran que si el programa hubiera estado operando en 1996, la brecha de pobreza y la severidad de la pobreza habrían sido muy inferiores a las registradas ese año. Este resultado tiene importancia para otros países de América Latina —como Nicaragua, Honduras y Brasil— que estén contemplando o aplicando medidas por el lado de la demanda para aumentar el capital humano de los más pobres. Sin embargo, la clave del éxito dependerá de que se apliquen mecanismos de focalización adecuados para asegurar que los programas favorezcan a los más pobres.

*(Traducido del inglés)*



## Bibliografía

- Banco de México (1999): <http://www.banxico.org.mx>, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2002): *Panorama social de América Latina, 2001-2002*, LC/G.2183-P, Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.65.
- CONAPO (Consejo Nacional de Población) (1997): *La situación demográfica de México*, México, D.F.
- Deaton, A. y J. Muellbauer (1980): *Economics and Consumer Behavior*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Fox, V. (2002): *Informe de gobierno, 2002*, México, D.F., septiembre, <http://informe.presidencia.gob.mx/Informes/2002Fox2/website/cfm/index.cfm>.
- Hernández-Laos, E. (1990): Medición de la intensidad de la pobreza y de la pobreza extrema en México, *Investigación económica*, vol. 49, N° 191, México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática) (1999): <http://www.inegi.gob.mx/inegi/default.asp>, noviembre.
- Lustig, N. y M. Székely (1998): México: evolución económica, pobreza, y desigualdad, en E. Ganuza, L. Taylor y S. Morley (comps.), *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Madrid, Mundi-Prensa.
- Oaxaca, R. (1973): Male-female wage differentials in urban labor markets, *International Economic Review*, vol. 14, Filadelfia, University of Pennsylvania.
- \_\_\_\_\_ (1998): On discrimination and the decomposition of wage differentials, *Journal of Econometrics*, vol. 61, N° 3, Amsterdam, Elsevier Science.
- PROCAMPO (Programa de Apoyos Directos al Campo) (2002): Resultados principales del 3er trimestre del año fiscal 2002, octubre, [www.procampo.gob.mx](http://www.procampo.gob.mx).
- Programa Nacional de Acción a favor de la Infancia, 1995-2000 (1998): *Evaluación 1998*, México, D.F., Comisión Nacional de Acción a favor de la Infancia.
- SAGAR (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural) (1998): PROCAMPO, 1994-1998, *Claridades agropecuarias*, N° 64, México, D.F., diciembre.
- Skoufias, E., B. Davis y S. de la Vega (2001): Targeting the poor in Mexico: an evaluation of the selection of households into PROGRESA, *World Development*, vol. 29, N° 10, Amsterdam, Elsevier Science.
- Székely, M. (1998): *The Economics of Poverty, Inequality, and Wealth Accumulation in Mexico*, Londres, Macmillan/St. Antony's College.