

**REVISTA**  
*de la*  
**C E P A L**

**NUMERO 66**  
**DICIEMBRE 1998**  
**SANTIAGO DE CHILE**

**OSCAR ALTIMIR**  
*Director*

**EUGENIO LAHERA**  
*Secretario Técnico*



**NACIONES UNIDAS**

### Notas explicativas

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

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

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

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

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

- El envío de un artículo supone el compromiso por parte del autor de no someterlo simultáneamente a la consideración de otras publicaciones periódicas.
- Los trabajos deben enviarse en su original español, francés, inglés o portugués, y serán traducidos al idioma que corresponda por los servicios de la CEPAL.
- Se deberá acompañar una presentación breve del artículo (de alrededor de 300 palabras), en que se sinteticen sus propósitos y conclusiones principales. Esta presentación será publicada en Internet, en el home page de la CEPAL.
- La extensión total de los trabajos —incluyendo presentación, notas y bibliografía, si la hubiere— no deberá exceder de 10 000 palabras, pero también se considerarán artículos más breves.
- El artículo deberá enviarse con una copia, acompañado de un diskette en Word para Windows 95. De no haberlo, se ruega enviar dos ejemplares en papel. También puede enviarse por correo electrónico a: edesolminihac@eclac.cl.
- Toda colaboración deberá venir precedida de una hoja en la que aparezca claramente, además del título del trabajo, el nombre del autor, su afiliación institucional, nacionalidad, dirección, fax y teléfono.
- **Se recomienda limitar las notas a las estrictamente necesarias** y restringir el número de cuadros y gráficos al indispensable, evitando su redundancia con el texto.
- Recomendación especial merece la bibliografía, que no debe extenderse innecesariamente. Se solicita consignar con exactitud, en cada caso, toda la información necesaria (nombre del o los autores, título completo y subtítulo cuando corresponda, editor, ciudad, mes y año de publicación y si se trata de una serie, indicar el título y el número del volumen o la parte correspondiente, etc.).
- La Dirección de la *Revista* se reserva el derecho de encargar la revisión y los cambios editoriales que requieran los artículos, incluyendo los títulos de éstos.
- Los autores recibirán una suscripción anual de cortesía, más 30 separatas de su artículo en español y 30 en inglés, cuando aparezca la publicación en uno y otro idioma.

## SUMARIO

<b>Más allá del Consenso de Washington: una visión desde la CEPAL</b>	<b>7</b>
<i>José Antonio Ocampo</i>	
<b>La economía de Cuba</b>	<b>29</b>
<i>David Ibarra y Jorge Máttar</i>	
<b>La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan</b>	<b>39</b>
<i>Nancy Birdsall, Juan Luis Londoño y Lesley O'Connell</i>	
<b>Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos</b>	<b>53</b>
<i>Luis Felipe Jiménez L. y Nora Ruedi A.</i>	
<b>Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica con una perspectiva comparativa</b>	<b>73</b>
<i>Ana Sojo</i>	
<b>Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales</b>	<b>105</b>
<i>Joseph Ramos</i>	
<b>Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos</b>	<b>127</b>
<i>Celso Garrido y Wilson Peres</i>	
<b>Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México</b>	<b>149</b>
<i>Gustavo Gordillo, Alain de Janvry y Elizabeth Sadoulet</i>	
<b>Los aranceles y el Plan Real de Brasil</b>	<b>167</b>
<i>Renato Baumann, Josefina Rivero y Yohana Zavattiero</i>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>185</b>





# Más allá del Consenso *de Washington:* una visión desde la CEPAL

---

**José Antonio Ocampo**

*Secretario Ejecutivo  
de la CEPAL*

Este artículo actualiza y complementa las ideas que ha planteado la CEPAL a lo largo de la década de los noventa, a partir de la estrategia de transformación productiva con equidad y de los aportes de Fernando Fajnzylber. Tras unos párrafos introductorios (sección I), se examinan las características salientes de la situación actual de la región en el terreno macroeconómico, social y de la reestructuración productiva (sección II); se plantean orientaciones y políticas en cada uno de dichos frentes, con propuestas que destacan la necesidad común de avanzar en una segunda ola de reformas, que no se limiten a una mayor liberalización de los mercados, sino que busquen una interrelación pragmática entre Estado y mercado. En seguida se estudian los retos macroeconómicos, especialmente el manejo de la vulnerabilidad externa y el proceso de inversión, ahorro y financiamiento (sección III). Luego se analizan los espacios privilegiados de la mesoeconomía, en particular el desarrollo tecnológico, las complementariedades estratégicas entre las decisiones de inversión, y la regulación de los servicios de infraestructura (sección IV). Por último, se examinan los temas de equidad y política social, especialmente los determinantes de la equidad, los espacios de la política social y las reformas de segunda generación en este frente (sección V).

# I

## Introducción

A lo largo de los años noventa el debate económico internacional y regional ha ido cambiando gradualmente de contenido. El énfasis inicial en los postulados del Consenso de Washington sobre ajuste macroeconómico y liberalización de los mercados ha ido dando paso a una visión más equilibrada, en la cual, como lo señalara recientemente el economista principal del Banco Mundial, se postulan más instrumentos y objetivos más amplios para el proceso de desarrollo (Stiglitz, 1998). Sin dejar de lado la estabilidad macroeconómica y las ventajas de contar con mercados más abiertos, el mejor funcionamiento de dichos mercados y de las estructuras públicas se visualiza cada vez más como un instrumento complementario para buscar objetivos que, más allá del crecimiento económico, incluyan también la equidad y la cohesión social, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo democrático.

De acuerdo con este enfoque, se argumenta aquí que tras los avances logrados con las reformas estructurales en materia de estabilidad macroeconómica, apertura externa y racionalización del Estado, se requiere una segunda ola de reformas. Pero éstas no pueden limitarse a una mayor liberalización de los mercados, sino que deben buscar pragmáticamente una

interrelación entre Estado y mercado que permita desarrollar tan extensa agenda. En algunos casos, puede ser además necesario reformar las reformas para responder a los vacíos en la primera ola de reformas que se han hecho evidentes en los últimos años (Ffrench-Davis, en prensa). El artículo actualiza y complementa las ideas que ha planteado la CEPAL a lo largo de los años noventa, a partir de la obra *Transformación productiva con equidad* (CEPAL, 1990) y de los aportes seminales de Fernando Fajnzylber que les sirvieron de sustento (véase, en especial, Fajnzylber, 1990).

El artículo hace un breve repaso inicial de las características de la situación actual en la región y luego aborda sucesivamente temas centrales del manejo macroeconómico, del mesoeconómico y de la distribución de los frutos del desarrollo. Desafortunadamente, las limitaciones de espacio impiden tratar aquí otros aspectos de igual trascendencia: los temas relativos a la sostenibilidad ambiental, al desarrollo democrático y a las estructuras gubernamentales. El carácter sucinto de nuestras consideraciones no hace suficiente justicia a cada uno de los temas tratados, pero sirve para delinear elementos fundamentales de la estrategia que viene proponiendo la CEPAL a los países de la región.

# II

## Una visión panorámica de la región

El hecho económico más destacado de los años noventa en América Latina y el Caribe es, sin duda, la reanu-

dación del crecimiento. Este hecho ha sido mucho más evidente en América Latina, donde el ritmo medio de expansión del PIB entre 1990 y 1998 superó ampliamente el de la década anterior (3.5%, contra 1.2% en los años ochenta) y se aceleró en todos los países, salvo en Paraguay. En el Caribe, por el contrario, el ritmo medio sigue siendo más bajo (1.5%) y hay evidencia de desaceleración en varios países.

El crecimiento medio de la región sigue siendo inferior no sólo al que la CEPAL ha considerado deseable para cerrar las brechas que separan a la región de los países más desarrollados (6 a 7% anual), sino a las tasas que exhibió la región entre los años cincuenta y setenta: 5.5% anual (gráfico 1). Esto refleja, además, la dificultad de recuperar los niveles de inversión ca-

□ Esta es una versión revisada de un documento preparado para el Seminario "Modelo y políticas de desarrollo: Un tributo a Aníbal Pinto", organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Nacional de Desenvolvimento Económico (Rio de Janeiro, 22 y 23 de junio de 1998). El autor agradece los comentarios a una versión previa de este trabajo de Oscar Altimir, Osvaldo Rosales y Osvaldo Sunkel, así como la colaboración de diversas personas de la CEPAL, en especial Ricardo Ffrench-Davis, Gunther Held y Stephany Griffith-Jones, quienes participaron en la elaboración de documentos anteriores, algunas de cuyas conclusiones se recogen en la parte II de este artículo. Conversaciones con Oscar Altimir y Samuel Morley han sido muy útiles para aclarar algunas ideas de la sección V, en la que se recoge en gran medida un documento anterior del autor (Ocampo, 1998a). Finalmente, el autor agradece también a Camilo Tovar por la elaboración de los cuadros y gráficos incluidos en este trabajo.

racterísticos de la fase de mayor dinamismo económico. El gráfico 2 muestra claramente este fenómeno: la tasa de inversión se ha recuperado, de un 20% del PIB a comienzos de la década a un 23 o 24% en promedio en los últimos años, aunque dista todavía de los niveles anteriores a la crisis de la deuda. Lo que es igualmente preocupante, el ahorro nacional se ha mantenido bajo, con lo cual el financiamiento de la inversión hoy depende en mayor proporción del ahorro externo (gráfico 3).

El mayor crecimiento ha estado acompañado de más estabilidad macroeconómica. En realidad, la estabilidad alcanzada, inédita en varias décadas, y la prontitud con la cual las autoridades reaccionan con decisión frente a los desequilibrios financieros que se presentan constituyen señales claras de estabilidad y son, sin duda, fortalezas que le han dado una solidez relativa a la región en medio de las turbulencias generadas a partir de la crisis asiática (CEPAL, 1998c). La manifestación más clara de esta tendencia es la dismi-

GRAFICO 1

**América Latina y el Caribe: Crecimiento del PIB**

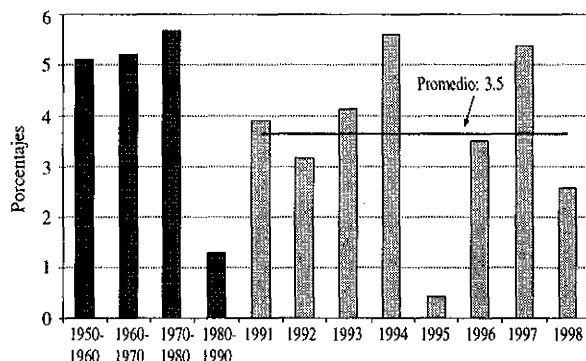


GRAFICO 2

**América Latina y el Caribe: Formación bruta del capital fijo (% del PIB)**

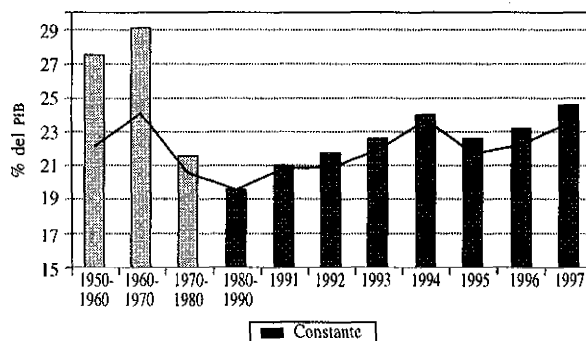


GRAFICO 3

**América Latina y el Caribe: Ahorro nacional vs. formación bruta de capital**

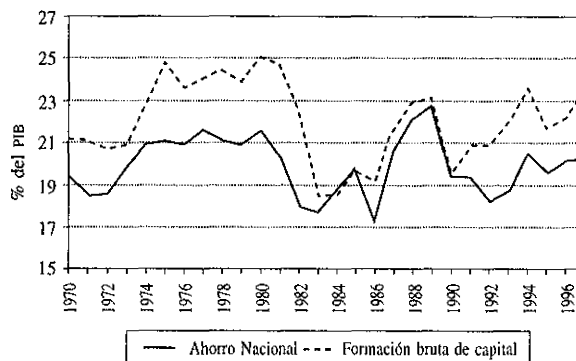
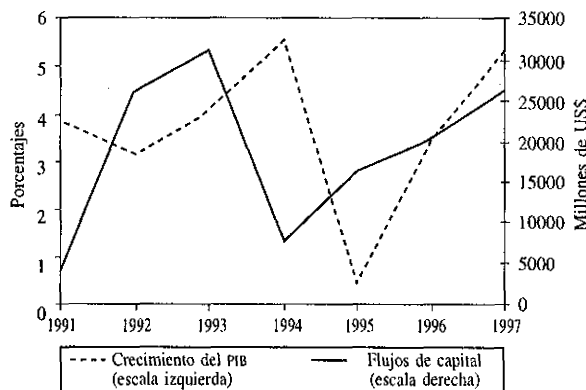


GRAFICO 4

**América Latina y el Caribe: Crecimiento y flujos de capital**



nación de la inflación. Aun después de controlar todos los procesos de hiperinflación, lo cual redujo la tasa de incremento de los precios de promedios de tres dígitos a comienzos de la década a 25.9% en 1995, dicha tasa continuó reduciéndose al 10.5% en 1997. Por otra parte, aunque persisten problemas en varios países y hay fragilidades evidentes, la reducción de los déficits fiscales a niveles que han oscilado entre el 1 y el 2% del PIB, en promedio, es otra señal de los avances en materia de estabilidad, como lo señaló el reciente informe de la CEPAL titulado *El pacto fiscal* (CEPAL, 1998b).

Hay también, sin embargo, elementos preocupantes en este frente. El primero es la gran sensibilidad del crecimiento económico a los ingresos de capital (gráfico 4), que tiene como uno de los elementos más preocupantes la tendencia a sustituir ahorro interno por ahorro externo (véase, al respecto, la sección III de este trabajo). El segundo es la gran sensibilidad de la ba-

lanza comercial al crecimiento (gráfico 5), lo cual refleja, a su vez, la elevada elasticidad-ingreso de la demanda de importaciones que caracteriza hoy a las economías latinoamericanas. En este contexto, resulta paradójico el sesgo que exhiben los paquetes recientes de medidas de estabilización —énfasis en medidas fiscales y monetarias y, por el contrario, una gran renuencia a emplear los precios relativos (el tipo de cambio) como mecanismo de ajuste—, dado el generalizado proceso de revaluación real que ha experimentado la región en los años noventa. Esto puede redundar en menores tasas de inflación (por lo cual esta mezcla de política se justifica más en países con mayor tradición inflacionaria), pero puede conducir a una contracción mayor que la necesaria en la fase descendente del ciclo y, en general, a un comportamiento más inestable de la actividad económica.

En el frente exportador, el mayor dinamismo que han puesto en marcha los procesos de reforma es indiscutible. El volumen de las exportaciones ha venido creciendo a tasas de más de 10% anual a partir de 1993, muy superiores al 5% que caracterizó los años ochenta y el inicio de los noventa. El dinamismo del comercio intrarregional ha sido particularmente acentuado. El comercio recíproco del Mercosur y la Comunidad Andina creció 20% al año en el último lustro, lo que lo coloca entre los flujos de comercio más dinámicos del mundo. Este proceso ha coincidido con una importante diversificación exportadora, con la cual los productos primarios han perdido participación, al tiempo que ha aumentado la importancia relativa de las ventas externas de manufacturas. Este proceso ha sido particularmente notorio en México, pero es también válido para el conjunto de la región cuando se excluye dicho país (gráfico 6). En esta diversificación, el

GRAFICO 5

#### América Latina y el Caribe: Crecimiento y balanza comercial

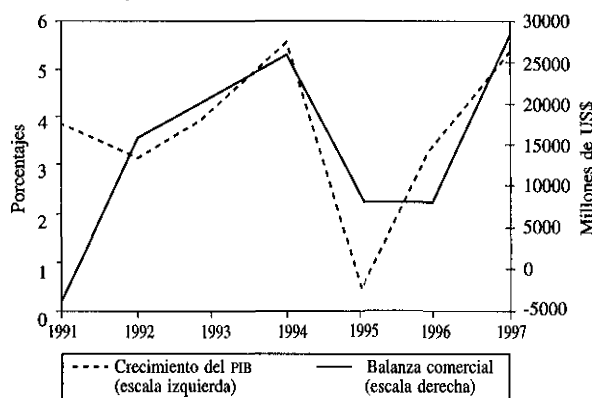
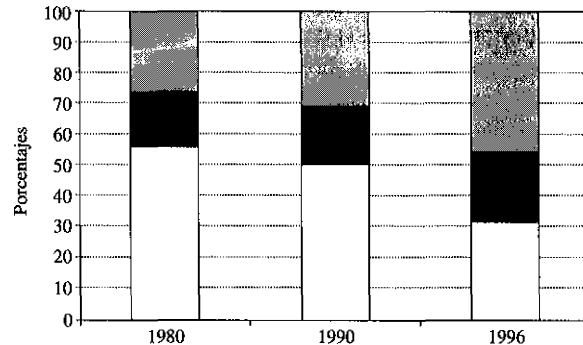


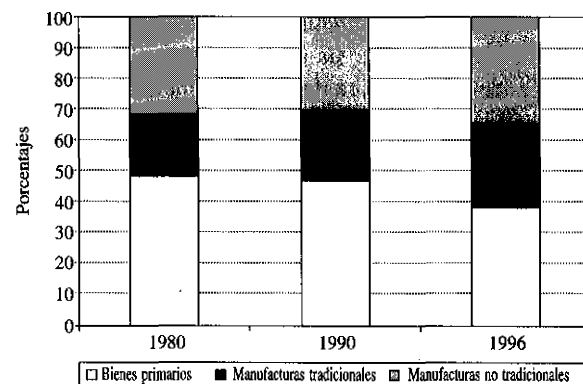
GRAFICO 6

#### América Latina: Diversificación de exportaciones

##### A. Total América Latina



##### B. América Latina, excluido México



comercio intrarregional ha desempeñado un papel decisivo. El auge comercial se ha sustentado en una política de regionalismo abierto que ha roto tanto las prácticas regionales del pasado, incluida la tendencia a restringir los acuerdos de integración al comercio no competitivo, como las visiones más ortodoxas sobre integración económica (CEPAL, 1994).

El auge comercial ha coincidido, finalmente, con un crecimiento sin precedentes de la inversión extranjera directa: de poco más de 10 000 millones de dólares a comienzos de la década a 55 000 millones en 1997 (CEPAL, 1998e). Este crecimiento se ha sustentado fundamentalmente en tres procesos: la privatización de activos estatales en los sectores de servicios (telecomunicaciones, financieros, de energía y gas, etc.) y recursos naturales; la apertura o mejora de condiciones para la participación del capital privado en sectores de infraestructura y minería, y la reorganización de las empresas manufactureras multinacionales para mejorar su competitividad internacional en función de acuerdos regionales (incluido el Acuerdo de Libre

Comercio de América del Norte y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe ) o para defender su participación en mercados nacionales o subregionales. Por último, pero no menos importante, se ha producido un inédito auge de inversiones intrarregionales. El aumento de la inversión directa ha mejorado sensiblemente la estructura de las corrientes de capital recibidas por la región, lo cual, sin duda, explica en parte su solidez frente a las actuales turbulencias externas.

Aunque no existe todavía un balance completo de los procesos de reestructuración productiva a nivel sectorial y microeconómico, hay trabajos en curso que permiten avanzar algunas generalizaciones. Pese a grandes diferencias entre países y entre sectores, ha sido sorprendente la capacidad de adaptación de las empresas, tanto a las turbulencias de los años ochenta como a los cambios radicales del entorno macroeconómico y mesoeconómico en los noventa (por ejemplo, véase Peres, coord., 1997). Para ello han recurrido a diferentes estrategias, tanto defensivas como ofensivas (CEPAL, 1996; Benavente, Crespi, Katz y Stumpo, 1997; Katz, 1998). Las defensivas se centraron en: i) reestructuraciones organizacionales (reducción de niveles jerárquicos, concentración de las actividades en unidades o centros de negocios, profesionalización de la gestión); ii) reestructuraciones productivas con mínima inversión (reducción de líneas de producción, mayor especialización y desverticalización, tanto importando insumos especializados como externalizando funciones productivas), y iii) nuevas estrategias de comercialización (importación de bienes, y su comercialización para completar la gama de productos, mejoras en las relaciones clientes-proveedores). Las estrategias ofensivas incluyeron las anteriores, pero agregaron importantes aumentos en nuevos equipos y tecnología, licencias internacionales y alianzas estratégicas con socios nacionales, regionales y transnacionales. La capacidad de respuesta demuestra, por lo demás, cierta solidez del aprendizaje adquirido en etapas anteriores del desarrollo. Los procesos de integración han desempeñado un papel muy importante en este proceso de adaptación, especialmente en las ramas manufactureras con mayores contenidos tecnológicos, permitiendo explotar economías de especialización y realizar alianzas estratégicas para servir a mercados que las empresas conocen mejor. La adaptación de las empresas más grandes ha resultado, en general, menos traumática que la de las PYME, pero incluso las primeras han perdido terreno frente a las transnacionales.

En general, sin embargo, sigue habiendo una importante brecha tecnológica entre la industria manu-

facturera de la región y las mejores prácticas internacionales (cuadro 1). Algunos países (en especial Argentina, Brasil, Colombia y México) están acortando esa distancia, proceso que se inició en casi todos ellos en los años ochenta y que en dos casos (Colombia y México) se interrumpió en la década actual. Un conjunto muy amplio de empresas han puesto en práctica estrategias defensivas de reorganización administrativa y de racionalización de sus procesos productivos, pero muchas menos han hecho el tránsito hacia estrategias ofensivas, invirtiendo fuertemente en equipos y tecnología y acercándose así a la frontera tecnológica internacional. En el caso de las ampliaciones, ha tendido a haber aumentos en el empleo, si bien con una relación capital-trabajo muy superior a la del pasado, y con tecnologías altamente informatizadas. En el caso de las empresas que han seguido exclusivamente estrategias defensivas, el incremento de la productividad ha contraído los niveles de empleo, con lo cual el empleo industrial se ha reducido en forma marcada en casi todos los países de la región. El abaratamiento de los bienes de capital que ha acompañado la recuperación de los años noventa, a la cual aludimos anteriormente, ha contribuido también a este proceso.

Por otra parte, aunque en un grupo de países el sector agropecuario ha recuperado ritmos de crecimiento similares o superiores a los de los años setenta, esto no ha sucedido en el conjunto de la región. Además, en muchos países se observa un preocupante debilitamiento de las instituciones de desarrollo y transferencia de tecnología agropecuaria, en tanto que los productores más pequeños se han visto afectados por la desaparición o crisis de las entidades que les servían de apoyo, sin que hayan sido sustituidas por otros instru-

CUADRO 1  
**América Latina y el Caribe (algunos países):  
Brecha relativa de productividad con  
respecto a la industria estadounidense**

	1970	1980	1994	1997
Argentina	0.42	0.41	0.55	0.67
Brasil	0.28	0.26	0.29	0.37
Chile	0.25	0.24	0.23	0.20 <sup>a</sup>
Colombia	0.29	0.25	0.37	0.34
Costa Rica			0.15	0.14 <sup>b</sup>
Jamaica	0.26	0.16	0.16	0.13 <sup>b</sup>
México	0.32	0.30	0.44	0.38 <sup>c</sup>
Perú	0.33	0.25	0.16	0.15
Uruguay	0.35	0.22	0.20	0.22 <sup>a</sup>

Fuente: Katz (1998).

<sup>a</sup> 1995.

<sup>b</sup> 1992.

<sup>c</sup> 1994.

mentos con igual o mayor efectividad (Ocampo, 1998b).

Los estudios existentes indican asimismo que la población bajo los niveles de pobreza aumentó en forma marcada en los años ochenta. En los años noventa la situación ha mejorado en la mayoría de los países de la región, pero igualmente, con pocas excepciones, el porcentaje de hogares pobres es superior al de antes de la crisis de la deuda. Mientras en 1980 el 35% de los hogares de América Latina se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se había elevado al 41%, en 1994 se mantenía en el 39% (desafortunadamente, no existen estimaciones similares para el Caribe ni cálculos globales más recientes para el conjunto de América Latina).<sup>1</sup> En términos de distribución del ingreso, la década de los ochenta fue también de deterioro. La expectativa de que la renovación del crecimiento económico revertiría dicha tendencia no se ha materializado y, por el contrario, ha habido deterioro en algunos países, de manera que los niveles de desigualdad se encuentran hoy por encima de los ya elevados que existían antes de la crisis de la deuda (CEPAL, 1997; BID, 1997; Morley, 1995).

En los años noventa existen dos tendencias particularmente preocupantes en el mercado laboral, que generan presiones adicionales hacia la desigualdad. La primera es la disparidad creciente entre las remuneraciones de los trabajadores más calificados y las de aquellos que cuentan con menores niveles de calificación (CEPAL, 1997). Esta brecha aumentó en forma casi generalizada en los países de América Latina durante el primer lustro de los años noventa (gráfico 7). La segunda es la escasa generación de empleo formal y el consecuente deterioro de la calidad de los empleos. De acuerdo con las estimaciones de la OIT (1997), poco más de ocho de cada diez puestos de trabajo creados en los años noventa corresponden a ocupaciones de baja calidad en el sector informal. Aunque la informalidad sigue siendo la forma principal a través de la cual las economías latinoamericanas enfrentan la poca crea-

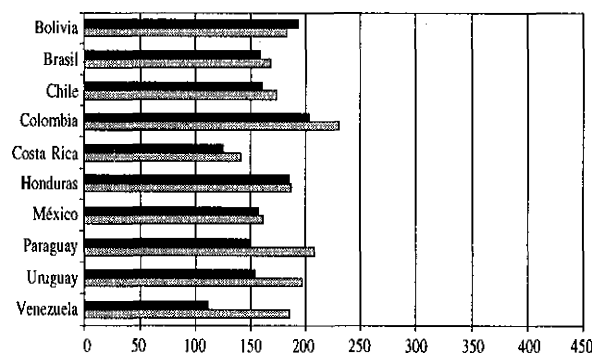
ción de puestos de trabajos, en el trienio 1995-1997 aumentó también la tasa de desempleo abierto en la mayoría de los países de la región (CEPAL, 1998d).

Por otra parte, en los años ochenta la crisis se reflejó en una disminución marcada del gasto público social por habitante y como proporción del PIB. En los noventa, se han recuperado en América Latina, aunque no en el Caribe, los niveles que se observaban antes de la crisis de la deuda. Esta recuperación, sin embargo, ha sido dispereja en los distintos países y se ha concentrado en los gastos que, según los estudios existentes, tienen la incidencia distributiva menos favorable (aquéllos en seguridad social). Por el contrario, los gastos en educación por habitante sólo regresaron a mediados de los noventa a los niveles que eran característicos antes de la crisis (CEPAL, 1998b, cap.VI).

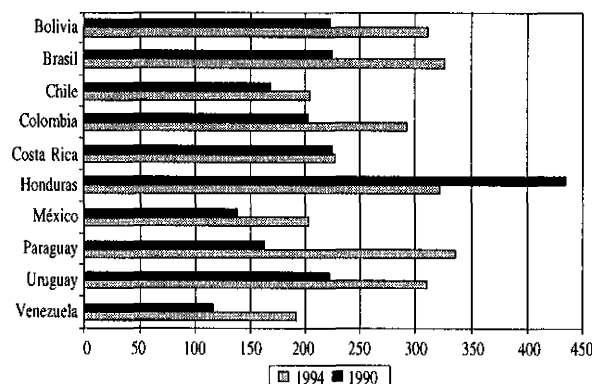
GRAFICO 7

## América Latina: Brecha salarial

## A. Profesionales/trabajadores formales



## B. Profesionales/trabajadores no formales



<sup>1</sup> Debido a la disminución de la pobreza en Brasil a raíz de la aplicación exitosa del Plan Real y del reajuste de los salarios mínimos que le sucedieron, el indicador global de la pobreza ha seguido disminuyendo casi seguramente en los últimos años. La reducción de la pobreza en un conjunto amplio de países de la región en los años noventa se destaca también en Morley (1997), con base en los resultados de un estudio comparativo promovido por el PNUD, el BID y la CEPAL.

### III

## Los retos macroeconómicos

La recuperación de elevados grados de estabilidad macroeconómica, la valoración positiva de las oportunidades que ofrece el regionalismo abierto en el contexto actual de globalización y la búsqueda de estructuras estatales más eficaces y eficientes son logros destacados de la reestructuración económica que ha tenido lugar en América Latina y el Caribe en las últimas décadas. Sin embargo, según hemos visto, persisten dos elementos preocupantes en el frente macroeconómico: la elevada sensibilidad del crecimiento a los flujos externos de capital y la recuperación insuficiente de los niveles de inversión.

#### 1. El manejo de la vulnerabilidad externa

La crisis asiática se ha sumado, en los años noventa, al efecto tequila de 1994-1995 y a la crisis del sistema monetario europeo de 1992-1993 y, por supuesto, en la década anterior, a la crisis de la deuda latinoamericana. La inestabilidad que caracteriza las corrientes internacionales de capital y que se ha manifestado de esta manera en las últimas décadas es inherente a su funcionamiento, como lo atestigua la historia económica<sup>2</sup> y la ya extensa literatura sobre fallas de mercado asociadas a problemas de información. Como resultado, el mercado ha experimentado una sucesión de oleadas de expansión excesiva y pánicos financieros, indicando que tiende a crecer, primero, y a contraerse, después, más de lo que recomiendan los factores fundamentales de las economías. En la coyuntura actual, se ha hecho notorio otro fenómeno: el de las insuficiencias en la coordinación macroeconómica entre las naciones más influyentes en los mercados y la ausencia de instituciones internacionales apropiadas para manejar un mercado financiero sofisticado pero inestable.

No existe, en efecto, ninguna institución internacional que contribuya a evitar que se desarrollen bonanzas financieras insostenibles, y el Fondo Monetario Internacional sólo tiene una capacidad limitada para manejar las crisis posteriores. El Banco de Pagos In-

ternacionales ha avanzado en la expedición de normas sobre regulación y supervisión bancaria, pero la instrumentación de ellas ha sido limitada. Por su parte, las agencias calificadoras de riesgo, que deberían desempeñar un papel en este frente, tienden a acentuar en vez de amortiguar tales tendencias, como lo demuestra un reciente estudio del Centro de Desarrollo de la OCDE (Larraín, Reisen y von Maltzan, 1997).

Esto indica que el momento actual es oportuno para repensar el ordenamiento financiero internacional y, por el contrario, poco oportuno para considerar una liberalización adicional de dicho mercado, tema que se encuentra en discusión en torno al cambio de los estatutos del FMI para otorgarle un mandato en materia de convertibilidad de la cuenta de capitales. En este campo, la experiencia reciente indica dos cosas. En primer término, que el centro de atención debe ser el manejo de las bonanzas y no de las crisis, ya que estas últimas son, en muchos sentidos, el resultado de bonanzas mal manejadas. Este es un punto de vista esencial, ya que de alguna manera las instituciones existentes, en especial el FMI, han sido diseñadas únicamente para manejar crisis y carecemos, por el contrario, de instrumentos apropiados para alertar sobre la gestación de bonanzas insostenibles y, mejor aún, prevenir a tiempo su desarrollo. En segundo término la ausencia de un marco regulatorio apropiado a nivel internacional justifica la adopción de medidas nacionales que estén orientadas precisamente a controlar las bonanzas que las autoridades consideren insostenibles, en especial los sistemas de encajes a pasivos externos que han venido utilizando con éxito Colombia y Chile. El diseño de mecanismos internos apropiados para manejar la volatilidad de los flujos financieros externos ha sido, de hecho, uno de los temas centrales de reflexión de la CEPAL en los últimos años (véanse, por ejemplo, CEPAL, 1998a, parte tercera, y Ffrench-Davis y Reisen, comps., 1997).

Este diseño debe estar cimentado en el desarrollo de instrumentos de política e instituciones apropiadas para el manejo de las bonanzas o, lo que es equivalente, para la prevención de las crisis. El exceso de atención al manejo de las crisis ignora, en realidad, un hecho que debería ser evidente: que el margen de ma-

<sup>2</sup> Para una perspectiva latinoamericana véase el ya clásico ensayo de Bacha y Díaz-Alejandro (1982).

niobra con que cuentan las autoridades es mayor en las bonanzas que en las crisis. Una vez que se desencadena esta última, las autoridades no tienen más alternativa que adoptar las medidas apropiadas para restablecer la confianza, lo cual significa en la práctica adoptar medidas procíclicas. En efecto, una bonanza caracterizada por la expansión excesiva del gasto público y privado genera inevitablemente un ajuste, cuya severidad es función del exceso de gasto precedente. Así, un aumento insostenible del gasto público, basado en ingresos tributarios transitorios y el acceso extraordinario al crédito externo, da lugar a un severo ajuste posterior. Un endeudamiento excesivo del sector privado, basado en una subestimación de los riesgos de dicho endeudamiento, da lugar a una severa contracción crediticia posterior que, en el contexto de los menores ritmos de crecimiento y las elevadas tasas de interés reales que caracterizan las fases de ajuste, puede llevar a pérdidas de cartera equivalentes a elevadas proporciones del PIB, como lo atestigua un conjunto amplio de crisis bancarias regionales y extrarregionales. Una sobrevaluación de la moneda basada en ingresos de capital transitorios o unos precios extraordinarios de productos de exportación, dan lugar a una fuerte presión sobre la tasa de cambio o las tasas de interés, una vez que dichos fenómenos transitorios desaparecen.

Así las cosas, el reto fundamental para el manejo de la vulnerabilidad externa de las economías de la región es diseñar instrumentos apropiados para administrar las bonanzas, es decir, para prevenir las crisis. Algunos han sido ampliamente destacados, en especial aquellos relacionados con el establecimiento de regulaciones prudenciales fuertes de los sistemas financieros internos, que incluyan tanto la capitalización adecuada de las instituciones como esquemas de supervisión orientados a evitar que los intermediarios asuman riesgos inmanejables durante los períodos de bonanza. Uno de los corolarios de lo anterior es que, en presencia de una vulnerabilidad mayor que aquella que caracteriza a las naciones más industrializadas, los requisitos de capital de los intermediarios financieros deben ser más severos que los que ha propuesto el Comité de Basilea del Banco de Pagos Internacionales. La supervisión prudencial de los créditos externos de corto plazo, particularmente aquellos intermediados a través del sistema financiero interno, debe ser también severa. Cautela especial debe adoptarse además en torno al uso, como garantía de los créditos, de activos cuyos precios son excesivamente cíclicos. Por este motivo,

es adecuado en los períodos de inflación de activos hacer más severos los requisitos que deben llenar dichas garantías. Por supuesto, como lo indican también las controversias recientes sobre la crisis asiática, las autoridades deben dar señales claras de que no saldrán en ningún caso a salvar el patrimonio de los dueños de las entidades financieras (y actuar en consecuencia si se desencadena una crisis), evitando generar problemas de "riesgo moral" y exigiendo transparencia en las finanzas corporativas, para prevenir riesgos adicionales de las carteras bancarias.

En el frente cambiario, el mercado ha premiado una y otra vez una buena estructura del endeudamiento externo; por este motivo, los esfuerzos orientados a mejorar el perfil temporal de los pasivos externos públicos y privados desempeñan un papel esencial. En el primer caso, debe ejercerse de preferencia un control directo sobre los pasivos de todas las entidades públicas, aun las autónomas y descentralizadas. En el segundo, como ya se señaló, es conveniente un sistema de encajes (o impuestos) a pasivos en moneda extranjera. Este esquema ayuda a mejorar dicha estructura y, al menos según algunos estudios, tiende también a reducir (por lo menos temporalmente) la magnitud de los flujos durante las bonanzas, con lo cual cumple el papel adicional de moderar las presiones cambiarias y monetarias que se generan durante estos períodos. El sistema diseñado por Argentina, de establecer elevados requisitos de liquidez a las entidades financieras como contrapartida de sus pasivos de corto plazo, puede cumplir un papel muy similar. Dentro de ciertos márgenes, la esterilización de los efectos monetarios de los aumentos de reservas que generan los mayores flujos ha probado también su utilidad para evitar que éstos se traduzcan en una ampliación excesiva del crédito interno. Por último, una flexibilidad administrada del tipo de cambio puede ser también útil. Para ello es necesario, sin embargo, que se permita que dicha flexibilidad opere en ambos sentidos, evitando el sesgo revaluacionista que se ha hecho evidente en muchos países de la región durante los años noventa.

El manejo de la vulnerabilidad externa exige también diseñar instrumentos fiscales apropiados para tal fin. Ellos deben incluir, en primer término, mecanismos institucionales que obliguen a esterilizar ingresos fiscales transitorios. Las experiencias parciales que se han venido acumulando con fondos de estabilización de ingresos fiscales provenientes del manejo de productos básicos deben extenderse al manejo de ingresos tributarios transitorios. Esto indica, por lo demás,



que los objetivos fiscales deben fijarse, no en función del déficit fiscal corriente, sino de alguna medida del déficit estructural, como acontece en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Más aún, muchos países pueden inclinarse por compensar total o parcialmente las tendencias de corto plazo del gasto privado con movimientos en sentido contrario de los gastos o los ingresos públicos, permitiendo de paso que el endeudamiento público compense las tendencias del endeudamiento privado. La solidez de la situación fiscal, mirada tanto en términos de flujos (superávit o déficit) como de saldos (deuda) es, conjuntamente con la de los sistemas financieros internos, esencial para contar con la libertad necesaria para manejar perturbaciones externas desfavorables.

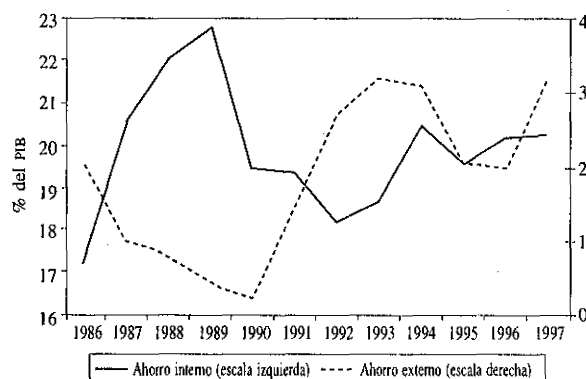
## 2. Inversión, ahorro y financiamiento

Las relaciones causales entre ahorro, inversión y crecimiento<sup>3</sup> operan en múltiples direcciones, generando círculos virtuosos (o viciosos): un mayor nivel de inversión genera más crecimiento, que a su vez eleva el ahorro y facilita el financiamiento de mayores niveles de inversión. Sin embargo, la evidencia empírica tiende a respaldar las líneas causales keynesianas, al establecer que los mayores niveles de ahorro son un efecto más que una causa del mayor crecimiento económico, y que este último induce, a través de efectos aceleradores, mayores niveles de inversión. Esto indica que las mejorías (o deterioros) "autónomos" de la tasa de crecimiento tienden a reproducirse, a través de sus efectos positivos en los flujos de ahorro e inversión.

Por otra parte, las altas tasas de inversión están invariablemente relacionadas con elevados niveles de ahorro interno. Esta asociación deriva fundamentalmente de los límites que existen para mantener déficit en cuenta corriente (ahorro externo) elevados. Existe además, amplia evidencia de una fuerte sustitución entre ahorro interno y externo (gráfico 8), que refuerza el vínculo precedente e indica que una parte importante de las variaciones en este último se reflejan en mayor o menor consumo público o privado.<sup>4</sup> Un mayor ahorro interno es, además, esencial para enfrentar episo-

GRAFICO 8

### América Latina: Ahorro interno y ahorro externo



dios de altas entradas de capital, acumulando reservas internacionales para esterilizar el efecto expansivo de dichos capitales y preservar un entorno económico estable.

Los altos niveles de ahorro interno están correlacionados, a su vez, con altas tasas de ahorro público y empresarial. La importancia de este último, en la forma de utilidades no distribuidas y reservas de depreciación, fue una característica notoria de los países asiáticos durante su fase de rápido crecimiento, y lo ha sido igualmente de la experiencia reciente de Chile. Esto indica que la clave de un crecimiento acelerado es un nexo fuerte entre inversión y utilidades de las empresas, como lo señalan algunos trabajos recientes (por ejemplo, Akyüz y Gore, 1994). El incentivo a la retención de utilidades implícito en el sistema tributario parece haber sido uno de los elementos importantes del elevado ahorro empresarial de Chile.<sup>5</sup> Por el contrario, no existe evidencia sólida en América Latina (e incluso en general) que avale los efectos positivos de altas tasas de interés sobre el ahorro. Esto indica esencialmente que los efectos de sustitución en los cuales se sustenta la relación positiva entre estas dos variables se ven contrarrestados por los efectos -ingreso de las mayores tasas de interés, que tienden a aumentar el consumo. Las tasas de interés tienen, en cualquier caso, un papel importante en la intermediación financiera, en

<sup>3</sup> Entre muchas contribuciones recientes al debate sobre la interrelación de estas variables, véanse Held y Uthoff (1995), CEPAL (1996), Schmidt-Hebbel, Servén y Solimano (1996), Uthoff y Titelman (1997) y Gavin, Hausmann y Talvi (1997).

<sup>4</sup> La mitad, de acuerdo con estimaciones de CEPAL (1996) y Uthoff y Titelman (1997).

<sup>5</sup> Sin embargo, incentivos elevados de este tipo también generan efectos desfavorables, que no han estado ausentes en el caso chileno. En particular, facilitan la concentración de la propiedad. Además, generan un incentivo adicional a prácticas de evasión tributaria que son connaturales a cualquier sistema de impuestos a las rentas de capital, como las de presentar los gastos de consumo de los dueños de las empresas como gastos intermedios de estas últimas.

la asignación de recursos que se genera a través de ella y en la regulación de los flujos de capital. El ahorro de los hogares es mucho más sensible a mecanismos de ahorro forzoso, especialmente previsional pero también de otro tipo (por ejemplo, requisitos de ahorro previo asociados a la obtención de créditos de vivienda, obligación de mantener una parte de la remuneración salarial en fondos de cesantía, etc.). Vale la pena resaltar que la importancia del ahorro público señalada al comienzo de este párrafo establece también una conexión importante entre ahorro y tributación. Aunque una reducción de la tributación puede inducir mayor ahorro privado (y existe así por esta vía una sustitución entre ahorro público y privado), tenderá a traducirse generalmente, a través de sus efectos sobre la cuentas públicas, en menores niveles de ahorro nacional. En otras palabras, la tributación tiene efectos similares a los mecanismos de ahorro forzoso.<sup>6</sup>

En este contexto, las amplias expectativas que ha despertado la reforma de los sistemas previsionales, que los transforma de esquemas de reparto en sistemas de capitalización, sólo están parcialmente fundadas. El efecto más importante de estas reformas es el que tienen sobre los déficit públicos, pues permiten disminuir o eliminar los desahorros que han tendido a generarse con los sistemas de reparto. Los nuevos sistemas pueden también hacer una contribución importante a la oferta de recursos financieros de largo plazo, aunque la canalización productiva de éstos depende de que se desarrollen mecanismos institucionales apropiados. Sin embargo, la contribución bruta al ahorro que hacen estos sistemas tiende a ser pequeña (poco más del 3% del PIB durante los años noventa en el caso chileno) y sus efectos netos dependen de que los ahorros forzosos que genere el sistema previsional no estén contrarrestados con menores ahorros voluntarios. En el caso chileno, este último requisito no se ha cumplido, ya que el mayor ahorro previsional parece haber sido sustituido por desahorro personal voluntario, facilitado por una amplia disponibilidad de bienes y de crédito de consumo, producto de la liberalización comercial y financiera. Por otro lado, el costo fiscal de estos procesos de reforma es elevado y debe valorarse adecuadamente antes de ponerlos en marcha (CEPAL, 1998b, cap.VII).

El carácter irreversible de las decisiones de inversión indica, por su parte, que esta variable es sensible a reglas de juego y entornos macroeconómicos estables. Las medidas destinadas a reducir la volatilidad macroeconómica tienen, por lo tanto, efectos positivos

sobre ella. También los tienen las inversiones públicas complementarias, especialmente en infraestructura y la disponibilidad de crédito externo o interno de largo plazo. También son gravitantes los precios relativos de los bienes de capital (que en muchos países están fuertemente asociados a la tasa de cambio real) y, en países con mercados accionarios más desarrollados, los precios de las acciones. Los incentivos fiscales específicos, como los que buscan fomentar inversiones en actividades con alto contenido tecnológico, pueden tener efectos favorables, pero aquellos que incentivan la inversión en términos más generales pueden ser costosos en relación con sus posibles beneficios.

La eficiencia con la cual el mercado financiero canaliza recursos de ahorro hacia la inversión es también esencial en el proceso de desarrollo. Para ello es importante la creación de instituciones e instrumentos apropiados, con distintos perfiles de rentabilidad, riesgo y liquidez, la provisión de servicios con bajos costos de intermediación, y la regulación y supervisión prudencial. El sector público desempeña un papel fundamental en garantizar todas estas condiciones. Ya nos hemos referido a la regulación prudencial, materia sobre la cual ha habido avances importantes en muchos países latinoamericanos. Los elevados costos de los servicios financieros en casi toda la región indican que existe un campo propicio para fomentar prácticas competitivas, así como para reducir incertidumbres macroeconómicas que se reflejan en elevados márgenes de intermediación.

Concentremos, sin embargo, la atención sobre el primero de los instrumentos mencionados. Las dos tareas fundamentales que debe enfrentar la acción pública en este ámbito son la de garantizar que las empresas pequeñas y las familias pobres tengan acceso al crédito, y la de fomentar la disponibilidad de fondos de largo plazo para el financiamiento de la inversión. Las líneas de crédito a través de bancos de "segundo piso", los subsidios a la demanda y/o a los costos de transacción, y el diseño de fondos de garantías o mecanismos de aseguramiento, son los instrumentos básicos para asegurar una adecuada cobertura de servicios financieros a las pequeñas empresas y a los hogares pobres, urbanos y rurales. Pese al avance logrado en algunos países, dicha cobertura es aún muy precaria.

La tendencia de ahorradores y acreedores a reducir el riesgo, concentrando sus operaciones en transacciones de corto plazo y renta fija, exige también en este campo un papel activo del sector público. Los mecanismos más importantes son la creación de nuevas

<sup>6</sup> Esto supone, por supuesto, que la mayor tributación no se refleja en gastos excesivos de consumo público.

instituciones o instrumentos (fondos de pensiones; otros inversionistas institucionales que incluyen fondos extranjeros; nuevos instrumentos para facilitar el financiamiento de la vivienda y la infraestructura privada; fondos o seguros de garantía, etc.); el diseño de marcos regulatorios y sistemas de incentivos apropiados, y la oferta de servicios financieros por bancos de desarrollo o fondos de capital de riesgo, públicos o mixtos.<sup>7</sup> En este caso, al igual que en la provisión de servicios a pequeños agentes, casi todos los países han seguido contando en gran medida con instituciones públicas. De hecho, esta puede ser la solución apropiada, siempre que se establezcan reglas que garanticen el profesionalismo de sus actividades y se evite la interferencia política y sobre todo la tentación de convertir tales instituciones en mecanismos de canalización de subsidios, que condujo a su crisis en el pasado. Por otra parte, los avances en este frente, particularmente del mercado de capitales, están limitados por una característica estructural: el predominio de sociedades esencialmente familiares, que por supuesto es mayor en las economías más pequeñas. Este es un factor central para el diseño de las normas regulatorias y de promoción del mercado (por ejemplo, aquellas que afectan el destino de los recursos de los fondos de pensiones). A falta de una oferta de acciones amplia, los bancos de desarrollo pueden contribuir mucho a canalizar los recursos hacia la inversión. Por último, aunque las empresas latinoamericanas hacen uso cada vez mayor del mercado internacional (emisiones en la bolsa

de Nueva York, en particular), no se aprecia el surgimiento de mercados regionales de valores. Esta puede ser una de las áreas que la acción pública podría privilegiar en el futuro.

Estas consideraciones plantean tanto una amplia gama de acciones para mejorar los niveles de ahorro e inversión y los canales de transmisión entre ambos, como algunas recomendaciones de cautela en varias áreas (los efectos previsibles de las reformas previsionales, el impacto de reducciones en las tasas de tributación o aumentos de las tasas de interés sobre el ahorro). Una de las conclusiones más sugestivas es la de que los desplazamientos "autónomos" del crecimiento económico —es decir, independientes de los factores que determinan el proceso de ahorro e inversión— pueden generar círculos virtuosos (o viciosos) que se reproducen a través de sus efectos sobre el ahorro y la inversión. En sus distintas variantes, la literatura sobre crecimiento económico identifica tres canales fundamentales.<sup>8</sup> El primero es aumentar el capital humano: sus efectos son de lenta gestación y su gran virtud es la complementariedad que establece entre crecimiento y equidad. El segundo es acelerar el cambio tecnológico. El tercero es explotar las complementariedades estratégicas de las decisiones de inversión. Los dos últimos también pueden influir positivamente sobre el crecimiento y la equidad. El aumento del capital humano se examinará en la sección V de este artículo. Las otras dos acciones pertenecen al ámbito de la mesoeconomía. A ella atenderemos a continuación.

## IV

### Los espacios privilegiados de la mesoeconomía

El funcionamiento de los mercados, su relación con el desarrollo institucional y la manera como uno y otro afectan el comportamiento microeconómico, han sido algunos de los temas centrales de las propuestas de la CEPAL en los últimos años. Así como una buena macroeconomía es necesaria para reducir o eliminar incerti-

dumbres básicas que afectan el funcionamiento de los mercados, la manera como éstos operan afecta a su vez el comportamiento macroeconómico. En la propuesta de la CEPAL, por lo tanto, una buena macroeconomía depende de una buena mesoeconomía. La importancia que hemos otorgado al funcionamiento y regulación de los mercados financiero y cambiario en las secciones anteriores sirve como una primera comprobación de este aserto. El papel fundamental que desempeñan los

<sup>7</sup> La canalización de parte o la totalidad de las acciones de empresas privatizadas a través de las bolsas de valores y el liderazgo del gobierno en la emisión de bonos de mayor plazo son también elementos importantes, como lo refleja la experiencia de varios países de la región. También es importante facilitar la emisión de bonos o acciones en el exterior, aunque en este caso no hay acciones directas de fomento a la intermediación interna.

<sup>8</sup> Hay, por supuesto, otros que se relacionan con el contexto legal y sociopolítico. Véanse por ejemplo Barro y Sala-i-Martin (1995) y Barro (1997).

factores señalados al final de la sección anterior sobre el crecimiento económico es otra comprobación.

Los temas esenciales de la mesoeconomía son los mercados inexistentes e incompletos y las imperfecciones de los mercados establecidos, así como la estrecha relación entre el funcionamiento de los mercados y las instituciones formales e informales en las cuales se enmarcan (entidades las primeras como las organizaciones formales de regulación pública y las segundas como las costumbres, normas o patrones de comportamiento de los agentes). Los temas centrales están invariablemente asociados a fallas de mercado, tanto aquéllas resaltadas en la vieja literatura sobre competencia imperfecta—economías de escala, externalidades y bienes públicos— como problemas de información en los cuales ha hecho hincapié la literatura económica en las últimas décadas. Obviamente, la posibilidad de corregir tales fallas con acciones públicas depende también de que se corrijan las no menos importantes fallas del gobierno, que incluyen la introducción de racionalidades no económicas ni sociales (burocráticas o clientelísticas) en el funcionamiento de las instituciones, los problemas de representación (principal-agente), el reflejo en su operación de los intereses económicos dominantes (es decir, los problemas de economía política), las oportunidades que genera la intervención del Estado para la captación de rentas y los problemas de información que afectan igualmente a las acciones gubernamentales.

La búsqueda de un equilibrio apropiado entre mercado y Estado es, por lo tanto, inherente a una buena mesoeconomía. Como es obvio, dicho equilibrio está necesariamente mediatizado por decisiones políticas fundamentales de cada sociedad. En la actual etapa del desarrollo de los países de la región, esto impone, en cualquier caso, la tarea activa de *crear y reinventar* instituciones, ya que muchas de las existentes están profundamente afectadas por patrones de comportamiento heredados del pasado o cargan el deterioro acumulado en un largo período de ajuste económico. Esto es cierto de instituciones públicas afectadas por proceso de burocratización o racionalidades corporativas y clientelísticas, como también de instituciones privadas, tales como gremios o asociaciones de producción y sindicatos, que no han logrado adaptarse plenamente a los cambios en su entorno. El problema no se resuelve con la mera eliminación de instituciones inoperantes, como está implícito en muchas propuestas de política. De hecho, la práctica ha demostrado que la peor de todas las “instituciones” es la ausencia de instituciones apropiadas para manejar los problemas que analizaremos en esta sección. Por ejem-

plo, una de las lecciones penosamente aprendidas en muchos países de la región (y, peor aún, en algunas de las economías en transición) es que la ausencia de regulaciones estatales apropiadas puede convertir las privatizaciones en masivas transferencias de riqueza e ingreso, sin que se logren los objetivos de eficiencia que se persiguen con ellas.

Aunque las esferas de acción en la mesoeconomía son amplias, concentraremos la atención en tres de ellas: el desarrollo tecnológico, las complementariedades estratégicas de las decisiones de inversión y la regulación de los servicios de infraestructura. Estos temas, junto al funcionamiento de los mercados financieros, a los cuales hicimos alusión en la sección III, y aquellos relativos a regulaciones ambientales (que por limitaciones de espacio no se abordan en este ensayo) constituyen los espacios privilegiados de la mesoeconomía.

### 1. Desarrollo tecnológico

Los problemas que plantea el desarrollo tecnológico están íntimamente relacionados con el carácter “tácito”, no enteramente formalizado, del conocimiento técnico (Katz, 1984; Katz y Kozakoff, 1998). Esto significa que no existe un manual perfectamente codificado (un *blueprint*) que pueda comprarse en el mercado y, por lo tanto, que la adquisición de este conocimiento está asociada a un proceso de aprendizaje. Este aprendizaje está, además, íntimamente ligado a la experiencia en la actividad productiva, es decir, involucra necesariamente un aprendizaje por la práctica. En efecto, la maestría en el manejo de una tecnología depende de la experiencia en su uso, pero además la experiencia permite aprender con mayor facilidad nuevas tecnologías e innovar sobre las existentes. Más aún, las tecnologías generalmente requieren adaptación para poderlas aplicar en nuevos contextos productivos. Esto es notoriamente cierto en el caso de tecnologías no incorporadas (incluidas las técnicas de administración o de comercialización), pero lo es también para las incorporadas en equipos o en insumos especiales (una nueva variedad vegetal, por ejemplo).

Por ello, el conocimiento técnico es tanto un requisito previo como un resultado del proceso productivo. A nivel individual y organizacional, da lugar a un proceso de maduración, a medida que se acumulan experiencias, se expanden las actividades actuales y se emprenden otras nuevas. Este proceso de maduración genera, por lo tanto, formas de capital humano individual y organizacional. En uno y otro caso, la capacidad de aprendizaje está ligada con la educación de las

personas involucradas, de modo que se genera una complementariedad entre el capital humano tecnológico y el educativo. Este capital, por lo demás, no es plenamente apropiable: los conocimientos se pueden enseñar o transmitir, las personas que los han aprehendido se pueden mover entre organizaciones y, obviamente, cuando están incorporados en equipos o insumos, se pueden adquirir. Esto origina externalidades de diferente tipo que transforman tanto el capital tecnológico como el educativo, en una forma de capital social que podemos denominar "capital conocimiento". La acumulación de este capital se facilita enormemente cuando existen instituciones apropiadas, "sistemas de innovación" que apoyen su desarrollo, que generen interacciones dinámicas entre el sistema educativo, los centros de investigación tecnológica y las propias empresas, y que permitan explotar plenamente las economías de escala de la investigación y las externalidades que caracterizan el conocimiento tecnológico (CEPAL, 1990 y 1996). Estas instituciones son, por lo tanto, elemento esencial del "capital conocimiento".

Debido a la íntima relación entre conocimiento técnico y experiencia productiva, existe una fuerte interdependencia entre usar tecnología y generarla. De hecho, la propia adaptación de tecnología puede dar lugar a innovaciones localizadas y la experiencia productiva acumulada a innovaciones de mayor alcance. Sin embargo, los avances innovativos están ligados a esfuerzos deliberados por generar nuevos procesos o nuevos productos o a la utilización de nuevos insumos, es decir, a esfuerzos explícitos de inversión. Las rentas específicas que obtiene la empresa innovadora tienen el carácter de rentas monopólicas, y constituyen el gran incentivo a dicha inversión, que se acrecienta con su protección legal. En contextos competitivos de dinamismo tecnológico, sin embargo, la inversión en tecnología se convierte en un requisito para la sobrevivencia misma de las empresas que operan en el mercado.

Las inversiones en este terreno involucran costos fijos, asociados a indivisibilidades de diferente tipo, y su rentabilidad esperada es incierta. Aún la imitación involucra costos fijos, debidos a la necesidad de adquirir información, al carácter incompleto que ella tiene y a los costos de patentes u otras formas de proteger la propiedad intelectual. Por este motivo, el acceso a la tecnología es más limitado para las pequeñas empresas y éstas tienden a acumular con el tiempo desventajas competitivas dinámicas asociadas al menor aprendizaje por experiencia. En este contexto, los sectores productivos incluyen en todo momento empresas con

muy diferentes conocimientos técnicos, con lo cual el concepto neoclásico de "firma representativa" pierde significado. Esta diferenciación interna de los sectores productivos es, por supuesto, esencial para entender los procesos de reorganización que resultan de choques competitivos, como aquéllos surgidos de las aperturas externas de las economías o de trastornos recesivos.

Las consideraciones expuestas tienen amplias implicaciones para las políticas públicas. Implican, en primer término, que los procesos tecnológicos se caracterizan por el predominio de economías de escala dinámicas, en medio de las cuales las ventajas comparativas son *creadas*, fruto de la propia experiencia productiva. Implican, además, que la pérdida de experiencia productiva puede generar efectos acumulativos en el tiempo, que terminan por destruir o rezagar considerablemente el conocimiento tecnológico.<sup>9</sup> Aunque la presión competitiva elimina actitudes complacentes de las empresas y las obliga a estar al día en sus conocimientos,<sup>10</sup> puede tener también efectos opuestos: en particular, si induce una baja en la producción de un sector o una empresa, puede originar efectos acumulativos en su capacidad competitiva e impedir que las empresas inviertan lo suficiente en su adaptación tecnológica. El predominio de las estrategias defensivas sobre las ofensivas durante los procesos de reestructuración productiva en América Latina y el Caribe (véase la sección II de este artículo) demuestra precisamente que la introducción de mayor competencia no siempre pone en marcha las formas de adaptación tecnológica con mayores potencialidades para la generación de ventajas comparativas, de "competitividad sistémica", para emplear el término de Fernando Fajnzylber que ha venido utilizando extensamente la CEPAL en la última década. Todo ello explica por qué no existe una clara asociación entre neutralidad de incentivos y cambio tecnológico.<sup>11</sup>

Los factores expuestos justifican la intervención del Estado en la creación, adaptación y difusión de tecnología. Esta es, además, una de las pocas áreas donde los subsidios estatales (dentro de ciertos límites) están explícitamente aceptados por la Organización Mundial del Comercio y son, por lo tanto, consistentes

<sup>9</sup> Véase, por ejemplo, el simple y elegante modelo de Krugman (1990, cap. 7).

<sup>10</sup> Esto significa, por lo demás, que las firmas no maximizan ganancias si no están sobre su curva de posibilidades de producción, y que la presión competitiva las obliga a estar sobre ella.

<sup>11</sup> Sobre esta materia existe una amplia literatura. Véanse, por ejemplo, los trabajos recogidos en Helleiner (1992).

tes con el contexto actual de globalización. La protección de sectores productivos incipientes o en etapas de aprendizaje intensivo,<sup>12</sup> así como la promoción de nuevos sectores exportadores con iguales características, son los instrumentos alternativos, pero para aplicarlos se precisa una clara delimitación temporal de la protección o promoción, y una clara asociación entre ellas y el desempeño.

Dicho sea de paso, en la etapa de proteccionismo de la historia latinoamericana y caribeña no se cumplió con estos requisitos, por lo cual sus resultados en términos de avance de la productividad fueron claramente subóptimos. Tal posición, por lo demás, estuvo firmemente arraigada en patrones de economía política muy conocidos. Por estos motivos, sin descartar el uso de instrumentos de protección que cumplan los requisitos mencionados, los esfuerzos estatales deben estar orientados a apoyar el desarrollo de redes de innovación, impulsando la creación de nuevas instituciones y destinando recursos y generando incentivos para que se destinen recursos privados a sus actividades. Entre este tipo de instituciones se encuentran centros sectoriales o regionales de investigación tecnológica o de productividad, asociaciones universidad-industria, redes de asistencia técnica a pequeñas empresas urbanas y rurales, parques tecnológicos, fondos de capital de riesgo orientados a apoyar actividades tecnológicas, incubadoras de empresas, incentivos a las actividades de innovación dentro de las empresas o a los aportes privados a instituciones tecnológicas, etc. Todas ellas hacen ya parte del panorama latinoamericano y caribeño, pero su desarrollo no ha alcanzado todavía un nivel deseado (Alcorta y Peres, 1998).

## 2. Las complementariedades estratégicas

No existe ninguna idea más central en la teoría clásica del desarrollo económico —ni en la teoría de la localización, que sirve de base a las teorías de desarrollo regional y urbano— que el concepto de la complementariedad entre las decisiones de inversión o de encadenamientos (hacia adelante o hacia atrás) que ellas generan, para utilizar el clásico concepto de Hirschman (1958). Cuando ello coincide con la presencia de economías de escala en la producción se generan, en la terminología moderna, “complementariedades estraté-

gicas” que dan lugar a procesos de aglomeración (Krugman, 1995).<sup>13</sup>

Los fenómenos de aglomeración están en la esencia misma de los debates históricos sobre desarrollo económico. En este sentido, la observación de que estructuras económicas distintas dan lugar a distintos ritmos de desarrollo a través de la fortaleza o debilidad de las economías de aglomeración que generan, así como a desequilibrios particulares asociados a la naturaleza de dichas estructuras y a la forma como los desequilibrios se van resolviendo, está en la esencia misma de las teorías estructuralistas de desarrollo. La defensa clásica de la industrialización por parte de la CEPAL es parte de esta tradición. En este contexto, las variables agregadas que analizan otras teorías de crecimiento pueden verse más como efectos que como causas de esta dinámica estructural. Por ejemplo, los ritmos de cambio técnico pueden ser enteramente diferentes en distintas dinámicas estructurales, las funciones de inversión pueden verse igualmente afectadas e incluso igual aseveración puede hacerse sobre los ritmos de desarrollo de capital humano que originan.

Este no es, por supuesto, el lugar para analizar los costos y beneficios de la estrategia clásica de industrialización,<sup>14</sup> sino el de examinar la relevancia de estas complementariedades estratégicas en la etapa actual de desarrollo de la región. Aunque la nueva revolución tecnológica y la globalización han erosionado algunos de los fundamentos de estos procesos de aglomeración, la implicación más importante de ellos es que la “competitividad sistémica” (o su ausencia) es el resultado de sinergias y externalidades que se generan entre las empresas pertenecientes a determinadas cadenas productivas, y de la forma como dichas cadenas se encuadran en el conjunto de la economía. De ahí se deriva, por ejemplo, la importancia de analizar los encadenamientos que generan los complejos productivos en torno a los recursos naturales (Ramos, 1998) o la forma como los procesos de integración en marcha vienen generando nuevos encadenamientos productivos entre sectores industriales de distintos países (en la industria automotriz, por ejemplo). Otra implicación significativa en la etapa actual de la región

<sup>12</sup> También existe, sobre la base de los argumentos mencionados, una justificación para la gradualidad en los procesos de apertura económica. Sin embargo, tal anotación sólo tiene hoy un interés histórico.

<sup>13</sup> Los costos de transporte (y, en general, los costos de transacción asociados a la distancia) desempeñan un papel algo más complejo. Pueden contribuir a la aglomeración pero, si son suficientemente elevados, pueden generar el fenómeno opuesto, como lo señala la larga tradición de la teoría de la localización.

<sup>14</sup> Mis propias contribuciones a este debate han sido recogidas en la introducción del trabajo de Cárdenas, Ocampo y Thorp, eds. (1998).

es la conveniencia de desarrollar nuevos sistemas de promoción de exportaciones, en los cuales se incentive la acción conjunta en mercados de destino de empresas afines de una misma región o país. Igualmente, este análisis señala la importancia de fomentar mecanismos que faciliten el intercambio de información entre empresarios de un mismo sector o cadena productiva, especialmente sobre posibles decisiones de inversión, y que propicien la realización de alianzas estratégicas entre ellas o induzcan inversiones complementarias, así como de desarrollar análisis regulares de competitividad de sectores productivos específicos con los empresarios correspondientes, e incentivar el desarrollo de grupos de investigación que se especialicen en dichos análisis. La conformación de parques industriales es otra estrategia de esa índole, que además tiene especial trascendencia para la planificación regional y local moderna.

La necesidad de tener en cuenta las complementariedades estratégicas en la nueva etapa de desarrollo ha sido subrayada por la CEPAL a lo largo de los años noventa (por ejemplo en CEPAL, 1990, 1996 y 1998a). Estas propuestas significan, en particular, que la nueva estrategia de desarrollo no elimina la conveniencia de contar con políticas sectoriales de un nuevo tipo (o, como se dice a veces, en forma más restrictiva, con una "política industrial"). La experiencia que se viene acumulando en la región indica que dichas políticas deben surgir de esfuerzos conjuntos entre el sector público y el sector privado, lo cual exige una transformación profunda de las instituciones públicas y privadas heredadas de la fase anterior del desarrollo. El objetivo fundamental de dichos ejercicios debe ser elaborar "visiones" conjuntas y concertar la forma como se deben "especificar", para sectores particulares, mecanismos de apoyo que, a nivel global, deben ser concebidos como instrumentos esencialmente horizontales (desarrollo tecnológico, formación técnica, promoción de exportaciones, infraestructura, crédito, etc.), pero que para ser efectivos necesitan "detallarse" (por ejemplo, señalando la naturaleza de las instituciones que van a apoyar el desarrollo tecnológico del sector, los requerimientos colectivos de éste en materia de calificaciones laborales, la forma en que se van a garantizar los recursos financieros necesarios para su expansión, etc.).

Es evidente que, aun si pueden justificarse teóricamente, no existen hoy en la región bases para promover formas más agresivas de planeación sectorial, como las que en su momento desarrollaron los países asiáticos. Sin embargo, es importante resaltar que el hecho

de que con frecuencia se oculten decisiones sectoriales estratégicas no quiere decir que dichas decisiones no existan. De hecho, la apertura económica fue una clara decisión estratégica, más o menos explícita: la de promover en mayor medida a los sectores que hacen uso más intensivo de recursos naturales y eliminar ramas industriales ineficientes. En presencia de recursos públicos escasos, las decisiones de asignar fondos a algunos sectores para sus actividades tecnológicas o para la promoción de sus exportaciones involucra también decisiones estratégicas (fomentar estos y no otros sectores, o estos más que otros sectores). Por este motivo, más que ocultar tales decisiones, es deseable hacerlas explícitas a través de "visiones conjuntas" de los sectores público y privado, incluido el laboral.

### 3. Regulación de los servicios de infraestructura

La privatización creciente de empresas de servicios públicos y la apertura de espacios para la participación privada en nuevos proyectos de infraestructura han ofrecido oportunidades (de eliminar ineficiencias considerables en los sectores correspondientes y de atraer nuevos capitales, destinando recursos públicos escasos a otros sectores), pero han planteado también innumerables retos. Debido a importantes economías de escala y a otro tipo de dificultades tecnológicas (que han venido siendo superadas en algunos casos), los sectores de infraestructura se caracterizan casi invariablemente por estructuras de competencia imperfecta e incluso en muchos casos constituyen monopolios naturales (especialmente a nivel regional y local, pero también nacional). Además, dado su carácter de servicios no transables internacionalmente, la competencia externa no desempeña, en este caso, el mismo papel regulador que en los sectores productores de bienes.

El primer reto que surge en este contexto es la necesidad de establecer marcos regulatorios apropiados para garantizar que las tarifas se aproximen a soluciones competitivas y en especial que la mayor eficiencia que se puede derivar de los procesos de privatización o de la mayor competencia se traslade efectivamente a los consumidores. Los problemas regulatorios de los períodos de transición son extremadamente complejos, especialmente porque involucran la tarea de crear mercados (por ejemplo, bolsas de energía) y no sólo de regular los existentes. Además, los agentes se encuentran en diferentes etapas de asimilación de los nuevos marcos de política y tienen información aún más asimétrica que la que se observa en mercados maduros. Vale la pena resaltar la importancia decisiva

de poner en marcha, en este contexto, no sólo entes reguladores altamente calificados, sino superintendencias que vigilen la aplicación de sus decisiones y se introduzcan en una de las áreas más olvidadas del viejo marco de política: la defensa del consumidor.

El segundo desafío es el manejo adecuado de las garantías públicas. Este problema tiene particular trascendencia en los nuevos proyectos de infraestructura, donde el sector privado sólo participa si el Estado está dispuesto a otorgar garantías contra riesgos que los agentes privados consideran que no pueden asumir (riesgos regulatorios y de fuerza mayor, pero también de ingresos, de liquidez, o de incremento de costos más allá de lo previsible). La asunción de estos riesgos por parte del Estado genera contingencias fiscales considerables. Por este motivo es necesario, en primer término, diseñar esquemas de participación privada que minimicen el otorgamiento de tales garantías, limitando los riesgos asumidos por el Estado a aquellos que no son asegurable en el mercado y que el sector privado efectivamente no puede controlar. Por otra parte, los riesgos que asuma el sector público deben ser valorados. Las estimaciones correspondientes, aunque imperfectas, deben tomarse en cuenta en el debate

anual del presupuesto e incluso conviene que el valor equivalente a la prima anual de los "seguros" que ha otorgado el Estado sea explícitamente presupuestado. Ello permite, además, comparar adecuadamente esta forma de financiamiento con opciones que involucren una mayor participación de recursos públicos, como los proyectos financiados por el sector público pero administrados privadamente.<sup>15</sup>

Los problemas que enfrentan la regulación y el otorgamiento de garantías nos conducen a un tercer reto: la necesidad de evitar prácticas de captación de rentas que pueden ser tanto o más aberrantes que en el esquema público anterior. En esta materia, es esencial adoptar mecanismos de control social que eviten la "captura" de los entes regulatorios por los regulados. Igualmente, es necesario estimar y discutir públicamente, en torno al debate del presupuesto, las prácticas de otorgamiento y los montos de las garantías concedidas por las instituciones estatales, así como establecer reglas claras que eliminen las garantías "implícitas" (es decir, la percepción de que los proyectos privados que fracasen serán rescatados por el sector público), las cuales pueden dar lugar a serios problemas de "riesgo moral".

## V

### Equidad y política social

#### 1. El reto de la equidad

Los problemas de equidad característicos de la región están arraigados en estructuras distributivas altamente desiguales, en gran medida heredadas de etapas anteriores de desarrollo. Como lo señala un reciente informe de la CEPAL (1998d), ellas reflejan la conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos. La fuerte desigualdad en los años de estudio que han cursado las personas ocupadas ha sido el factor más destacado en los debates recientes. La falta de equidad está también relacionada con la desigualdad en la distribución del patrimonio, aún más concentrada que la desigualdad en la educación (véase, sobre este aspecto, Birdsall y Londoño, 1997). Asimismo, el número de personas ocupadas por hogar es menor en los hogares de ingresos bajos y los puestos de trabajo a los cuales acceden son de menor calidad. Por último, las familias pobres tienen más hijos dependientes.

Detrás de los patrones nacionales subyacen, además, considerables disparidades regionales, de tal forma que los problemas de pobreza están relativamente más concentrados en aquellas regiones que enfrentan mayores dificultades para integrarse al proceso de desarrollo. Aunque la migración genera en el largo plazo una tendencia a la nivelación de los ingresos regionales, por períodos amplios puede tener también efectos adversos, ya que es selectiva, es decir, tiende a extraer de las regiones atrasadas a las personas con mayor capital humano. Lo mismo sucede con la movilidad de capitales, que aunque puede tener efectos niveladores en el largo plazo, durante períodos extensos puede generar, a través de las economías de aglomeración, una atracción fuerte hacia los centros de desarrollo más dinámicos.

<sup>15</sup> Véanse, sobre estos temas, los trabajos incluidos en Irwin, Klein, Perry y Thobani (eds.) (1997) y CEPAL (1998b, cap. IX).



A partir del trabajo de Morley (1994 y 1995), diversos estudios han confirmado que la pobreza tiende a reducirse con el crecimiento económico. El incremento de la pobreza durante los años ochenta y su reducción en los noventa obedecen a este patrón. No obstante, éste es estrictamente válido sólo para la pobreza urbana, en tanto que la pobreza y, sobre todo, la indigencia rurales tienen un comportamiento mucho más inercial, característico de los fenómenos de "pobreza dura" (Ocampo, 1998b). Por otra parte, los datos confirman ampliamente el deterioro en la distribución del ingreso que ha tenido lugar a lo largo de las últimas décadas en varios países de la región.<sup>16</sup> El análisis de este proceso ha sido objeto de una activa polémica en la que están en juego fundamentalmente dos tesis alternativas. La primera postula la existencia de una asimetría en el comportamiento de los ingresos de los más pobres a lo largo de ciclos agudos de crecimiento, como los que ha experimentado la economía latinoamericana en las últimas décadas: tienden a reducirse más en los períodos de crisis de lo que logran recuperarse en los períodos de auge. Esto refleja probablemente la pérdida de capital humano (experiencia) durante los períodos de crisis, así como las asimetrías en el comportamiento del mercado laboral (los recortes de puestos de trabajo durante las crisis no van seguidos de aumentos similares en los períodos de auge, los cesantes pierden conexiones laborales que nunca recuperan, etc.). La segunda tesis estima que la liberalización económica y la globalización han tendido a deteriorar la distribución del ingreso.

Uno de los autores que ha recalcado más esta última visión es Albert Berry. Este autor ha mostrado en varios trabajos que hay pruebas en el último cuarto de siglo de que la introducción de medidas de liberalización económica ha estado asociada con deterioros, a veces sustanciales, en la distribución del ingreso (Berry, 1998).<sup>17</sup> El trabajo comparativo de Robbins (1996) indica también que los procesos de apertura comercial tendieron a generar una mayor desigualdad en la distribución de los ingresos laborales. Los aumentos en las disparidades de ingresos entre trabajadores más y menos calificados durante los años noventa (CEPAL, 1997) y el escaso dinamismo de la creación de empleo

formal, a los cuales hicimos alusión en la sección II, pueden ser también confirmaciones en igual sentido. Esta desigualdad creciente de las remuneraciones por niveles de calificación no parece ser exclusiva de la región. De hecho, un reciente informe de la UNCTAD (1997) indica que puede ser un hecho casi universal, ya que ha afectado a varios países industrializados y algunas economías de rápido crecimiento del Asia-Pacífico y ha generado, en particular, una presión severa sobre las clases medias de muchos países.

Existen varias explicaciones posibles de estas tendencias. La más sugestiva es la de Rodrik (1997), según la cual la globalización acentúa la asimetría entre los factores que pueden cruzar con mayor facilidad las fronteras nacionales —el capital y la mano de obra más calificada— y aquellos que no pueden hacerlo: la mano de obra menos calificada. La posibilidad de relocalizar la producción hace que la demanda laboral se torne más elástica en todos los países, reduciendo la capacidad de negociación de los trabajadores y aumentando la inestabilidad de sus ingresos frente a perturbaciones de la demanda. Por otra parte, según Berry (1998), la explicación puede estar asociada a las economías de escala que caracterizan el comercio y financiamiento internacionales, las que se reflejan en la mayor participación en estas actividades de las firmas más grandes dentro de cada sector. Tales firmas son, a su vez, las que hacen uso intensivo de capital y/o mano de obra más calificada. Se ha sugerido también que las mayores transferencias de tecnología que genera el propio comercio, incluidas aquellas incorporadas en la maquinaria y el equipo importados, pueden llevar a que países en desarrollo inmersos en procesos de internacionalización adopten tecnologías que requieren mano de obra calificada y han sido diseñadas en función de las necesidades de los países industrializados (Robbins, 1996). Las estrategias de reestructuración productiva de las empresas latinoamericanas frente a la apertura y la globalización han tenido efectos desfavorables sobre la creación de empleo, según lo señalamos en secciones anteriores.

En el caso latinoamericano, puede haber otras explicaciones de este fenómeno. Una de ellas es que el proceso de liberalización tuvo lugar después de una década de debilitamiento del gasto social. La mayor demanda laboral de mano de obra más calificada enfrentó, por lo tanto, una oferta inelástica de tales trabajadores. Por lo demás, durante el proceso mismo de liberalización, no hubo esfuerzos claros por acoplar la demanda y la oferta de calificaciones. Otra explicación señalaría que la política macroeconómica que ha acom-

<sup>16</sup> Véase un análisis más extenso de estas tendencias en Altimir (1997), Berry (1998), Morley (1994 y 1995), BID (1997) y CEPAL (1997).

<sup>17</sup> La información de ese autor proviene de las experiencias de Argentina, Chile, Colombia, México, la República Dominicana y Uruguay, en tanto que Costa Rica es una excepción.

pañado el proceso de reforma, en especial la tendencia a la revaluación de los tipos de cambio y la apertura de las cuentas de capitales, originó patrones de crecimiento en los cuales las importaciones crecieron más que las exportaciones, generando además un sesgo en contra de los sectores con mayor contenido de mano de obra. El manejo macroeconómico se ha caracterizado, además, por fuertes ciclos de "pare y siga" asociados al comportamiento de los flujos de capital, lo cual ha obstaculizado la generación de puestos de trabajo más estables.

## 2. Los espacios de la política social

Estas consideraciones indican que, sobre una estructura distributiva ya muy desigual, la crisis de la deuda, la liberalización y la globalización (a las que las distintas explicaciones atribuyen peso diferente) han acrecentado enormemente el reto en materia de equidad. Uno de los grandes desafíos que enfrenta la región es, por lo tanto, demostrar que el nuevo modelo de desarrollo es compatible con la corrección gradual de las grandes desigualdades sociales existentes. De no lograrse este objetivo, podrían deteriorarse las bases políticas de las reformas, que han sido sólidas hasta ahora, en gran medida porque el retorno a la estabilidad macroeconómica ha sido visto como positivo por el conjunto de la población. Y lo que es igualmente grave, podrían surgir tensiones sociales que dificultarían la gobernabilidad y erosionarían las bases de los consensos políticos que han permitido el fortalecimiento de la democracia en la región, sin duda otro de los grandes logros de los últimos años. A más largo plazo, las secuelas de las desigualdades y la pobreza podrían minar las bases de la competitividad sistémica, sobre las cuales descansan las posibilidades de desarrollo en un contexto internacional cada vez más abierto.

La experiencia internacional muestra resultados sorprendentes en el manejo de los riesgos sociales que trae consigo la globalización. El estudio de Rodrik (1997) indica que la mayor apertura de las economías ha estado compensada en el pasado por una mayor protección social del Estado a la población. Lo anterior se ha reflejado en una relación positiva entre el grado de apertura y el tamaño del Estado. Según el autor citado, ésta es válida, tanto para la OCDE como para una muestra amplia de 115 países, lo cual parecería indicar que la tensión distributiva generada por los procesos de apertura se abordó en el pasado intercambiando liberalización económica por mayor

protección del Estado a través de una política social más activa.

El gasto social es, sin duda, el componente más importante a través del cual el Estado influye en la distribución del ingreso. Existe, en efecto, corroboración amplia de que el efecto del gasto social sobre la distribución secundaria del ingreso es significativo. La información disponible para América Latina sobre esta materia indica que, en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social. Sin embargo, como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población. Este patrón global es el resultado de los impactos distributivos muy diferentes de distintos tipos de gastos. La focalización hacia los pobres (es decir, la proporción del gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en estado de pobreza) es elevada para los gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. Por el contrario, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso. Estos resultados indican que existe un amplio margen para mejorar la distribución del ingreso a través del gasto social, pero también para mejorar la focalización de este último, como lo señala un reciente estudio de la CEPAL. La forma en que esto se financie no es, por supuesto, irrelevante: un financiamiento con impuestos directos tiende a ser más progresivo que un financiamiento con impuestos indirectos y, lo que es igualmente importante, un financiamiento inadecuado, que se traduzca en aceleración de la inflación, puede contrarrestar los efectos distributivos favorables (CEPAL, 1998b, cap. VI).

Existe, por lo tanto, un margen apreciable para conjugar la liberalización económica con una política social más activa, como parecen reflejarlo, por lo demás, los patrones internacionales tradicionales. Es necesario entonces dedicar esfuerzos a reorientar el gasto público hacia el sector social —como ya se ha comenzado a hacer en América Latina en los años noventa—, así como para focalizar el gasto social y maximizar sus efectos distributivos favorables. Algunos países pueden también inclinarse por una expansión adicional del gasto social financiada con mayores ingresos tributarios. Esta fue, de hecho, la alternativa por la cual optó el gobierno chileno a comienzos de

la década actual, sin que con ello se perjudicasen la inversión real ni el crecimiento económico. Es también la opción que ha seguido Colombia en los años noventa (el país de la región que más ha aumentado el gasto social en esta década), aunque en este caso ha habido un desfinanciamiento parcial y, por lo tanto, necesidades de ajuste fiscal que no se han atendido por completo. En estos casos, el impacto distributivo neto dependerá, según hemos visto, de la forma de financiamiento.

En el largo plazo, la mayor inversión en capital humano permite también incidir sobre uno de los factores estructurales de la distribución del ingreso. Los estudios existentes muestran, en efecto, que una mayor asignación de recursos a la educación, que permita mejorar la distribución de capital humano en la sociedad, puede tener efectos sobre la distribución del ingreso muy superiores a aquellos que se han estimado en los estudios de incidencia distributiva de corto plazo (por ejemplo, BID, 1997, pp. 82-83). Como nota de cautela, cabe resaltar que existe también corroboración de que un gran esfuerzo en educación tenderá a reflejarse en retornos decrecientes a la inversión en ella. Además, como en un proceso de crecimiento la economía demanda mayores niveles educativos para un mismo puesto de trabajo, hay una "devaluación" de la educación en el mercado laboral y, por lo tanto, de la generación de ingresos.

Esto es lo que indica un reciente informe de la CEPAL (1998d). Este estudio comprueba que la expansión de los años de estudio registrada en las últimas décadas en América Latina (en un promedio de tres años y medio, si se comparan los años de estudio de los jóvenes de 20 a 24 años con los de sus padres), no ha logrado mejorar las oportunidades de los jóvenes provenientes de estratos sociales pobres. En efecto, el informe encuentra que sólo la mitad de los jóvenes urbanos y una cuarta parte de los rurales han mejorado su nivel educativo en relación con el de sus padres más de lo que han aumentado las exigencias del mercado de trabajo, de tal forma que tienen efectivamente mejores oportunidades ocupacionales que sus progenitores. Esto concuerda con los resultados de encuestas que señalan que sólo la mitad de los jóvenes latinoamericanos consideran que tienen mejores oportunidades que sus padres.

En igual sentido, el informe citado muestra que los esfuerzos por ampliar la cobertura educativa no se han traducido en una disminución de la distancia que separa a los jóvenes de distintos estratos sociales. En particular, si se tiene en cuenta el capital educativo de los padres, los logros educativos de los jóvenes lati-

noamericanos no han mejorado (o sólo lo han hecho marginalmente) en los últimos 15 años.<sup>18</sup> Además, se advierte que los jóvenes con el mismo nivel educativo y las mismas ocupaciones ganan entre 30 y 40% más que sus congéneres si provienen de hogares cuyos padres tienen mayores ingresos. Esto muestra que la expansión de la educación en un contexto de desigualdad social no siempre se traduce en igualdad de oportunidades. Aun en Chile, donde una mejor distribución de las oportunidades educativas ha coincidido con una economía muy dinámica y un ritmo positivo de creación de empleo, todo lo cual se ha reflejado en una reducción sensible de la pobreza, la distribución del ingreso no ha mostrado hasta ahora mejoría.

Por este motivo, si bien mayores niveles de educación y una mejor distribución de las oportunidades educativas son esenciales, no bastan para mejorar la distribución del ingreso. Es necesario aplicar simultáneamente políticas en las áreas educativa, ocupacional, patrimonial y demográfica, y dirigir acciones particularmente agresivas en todos estos frentes hacia las zonas rurales y hacia regiones atrasadas o aquellas que han tendido a quedarse rezagadas con los cambios en los patrones de desarrollo.

En el caso de la educación, las reformas deben tender a que los jóvenes completen la educación secundaria, con una calidad y a una edad adecuadas, y a reducir la gigantesca brecha que subsiste en todos los países, entre las oportunidades educativas de la ciudad y del campo. Debe apuntarse además a compensar las desventajas con que inician sus estudios los niños provenientes de los hogares más pobres, ampliando la cobertura de la educación preescolar, reteniendo a los jóvenes más tiempo dentro del sistema escolar y manejando adecuadamente los problemas del embarazo adolescente, que afectan las oportunidades educativas de la madre y de sus hijos. Como lo señala una amplia literatura sobre el tema, los avances educativos (y los esfuerzos especiales con tal propósito) deben traducirse, además, en una planificación familiar consciente, que reduzca los problemas de alta dependencia demográfica que caracteriza a los hogares más pobres.

En materia ocupacional, los esfuerzos más importantes deben estar dirigidos a la capacitación para el

<sup>18</sup> Por ejemplo, a comienzos de los años ochenta, la proporción de jóvenes cuyos padres tenían entre seis y nueve años de educación que llegaban a tener educación secundaria-completa oscilaba entre 33 y 43% en los países analizados en el estudio; a mediados de los noventa, dichas proporciones permanecían prácticamente inmodificadas: entre 36 y 46%.

trabajo y a desarrollar redes integrales de apoyo (capacitación empresarial, transferencia de tecnología, crédito, nuevos canales de comercialización) a las empresas pequeñas y microempresas urbanas y rurales, donde laboran las personas de menores ingresos. Aunque la globalización exige, sin duda, que se flexibilicen algunas normas laborales, es evidente que la solución a los problemas estructurales de empleo de la región no está en una liberalización radical de dicho mercado. Más aún, la mayor flexibilidad laboral que se acuerde políticamente en cada país debe ir acompañada por mayor protección social en otros campos. En particular, hay claras pruebas en la región de que las políticas más activas de salario mínimo (obviamente, dentro de los límites de su sostenibilidad macroeconómica) están asociadas a mayores reducciones de los sectores en situación de pobreza en los años noventa (Morley, 1997). Los sistemas de información sobre oportunidades de empleo y de calificación para el trabajo, especialmente los orientados a quienes han perdido sus puestos de trabajo, se encuentran todavía muy atrasados.

Por último, conviene resaltar la importancia de orientar la discusión hacia las oportunidades para mejorar la distribución de activos, como las políticas dirigidas a pequeños productores y las de vivienda social. En este campo, uno de los aspectos que debe recibir especial atención son los mecanismos que permitan redistribuir activos sin generar distorsiones en la actividad económica, como la creación o perfeccionamiento de instituciones para canalizar crédito a pequeñas empresas o microempresas sin distorsionar el mercado, o los nuevos esquemas de reforma agraria que utilizan activamente el mercado de tierras.

### **3. La política social y las reformas de segunda generación**

Los esfuerzos por aumentar y focalizar el gasto social en la región deben complementarse con una importante reorganización del sector, que haga más eficiente y efectiva la oferta de servicios sociales. Este es uno de los temas centrales de las llamadas reformas de segunda generación, cuyo propósito esencial es elevar la eficiencia de los mercados e incorporar criterios de racionalidad microeconómica en la provisión de aquellos servicios que han carecido de ellos.

En el tema de los servicios sociales se ha hecho hincapié en la introducción de elementos de competencia en su provisión (creación de cuasimercados), con la participación de agentes privados y con cambios en

las modalidades de apoyo estatal (desde los tradicionales subsidios a la oferta de dichos servicios hasta subsidios a la demanda). En forma paralela y complementaria se ha procurado descentralizar la prestación de aquellos servicios que continúan a cargo del Estado, crear nuevos esquemas de gestión pública orientada a resultados, dar autonomía efectiva a las entidades públicas prestadoras de servicios y establecer mecanismos de participación ciudadana para el control de la gestión pública. Unos y otros componentes de esta reorganización, pero especialmente los primeros, están orientados a enfrentar las fallas de gobierno que se han hecho evidentes en el pasado en la provisión de servicios sociales y que se reflejan en la ineficiencia y baja calidad de los servicios prestados por el Estado.

La experiencia muestra que el sector privado responde en forma dinámica a los incentivos que se le proporcionan. Sin embargo, indica igualmente que dicha participación está sujeta a fallas de mercado, tanto de carácter tradicional, relacionadas con economías de escala, como aquellas asociadas a problemas de información, resaltadas por la literatura más reciente, que dan lugar a fenómenos de competencia imperfecta, selección adversa y riesgos morales (Ocampo, 1996). En economías con fuertes disparidades distributivas, el problema más importante es la atracción natural, generada por el mercado, a que el sector privado oriente su oferta —tanto en cantidad como, especialmente, en calidad— a los sectores de mayores ingresos. Este problema no se soluciona necesariamente con un esquema de subsidios a la demanda y exige, por lo tanto, que el Estado diseñe instrumentos para aumentar la oferta dirigida a los sectores de menores ingresos. Como la oferta pública ha sido en muchos casos igualmente incapaz de llegar a ciertos sectores de la población (por ejemplo, en los programas de vivienda popular), es preciso promover la participación de nuevos agentes, que generalmente tienen un carácter solidario o comunitario.

Las dificultades anteriores se acentúan cuando el diseño de los esquemas de participación privada no incluye claros principios de solidaridad, como lo ilustra el sistema privado de salud en Chile (CEPAL, 1998b, cap. VII). En este caso, la selección adversa —tanto por estratos socioeconómicos como por los riesgos de salud asociados a la edad de la población cubierta— puede ser muy marcada. Sin embargo, la introducción de elementos de solidaridad no soluciona automáticamente el problema. Así, por ejemplo, la reforma de la salud en Colombia estableció un sistema en el cual los beneficios son totalmente independientes del monto de la cotización, pero la respuesta del sector privado ante

los estratos más pobres ha sido igualmente frustrante. La respuesta privada puede ser, además, geográficamente desequilibrada: responde mejor en ciudades grandes, pero es insuficiente en pequeñas poblaciones o en el sector rural, donde —debido a mínimas economías de escala— puede haber “monopolios naturales” en muchos servicios, bajo condiciones en las cuales, además, su provisión no es rentable.

En los casos en que la oferta responde inadecuadamente —en términos de cantidad o calidad— a los incentivos generados por los subsidios a la demanda, puede ser conveniente diseñar fórmulas intermedias, que podrían denominarse “subsidios a la oferta con criterios de demanda”, los cuales permitirían actuar sobre la oferta, incluida la calidad de los servicios, y obtener al mismo tiempo los beneficios tradicionales de los subsidios a la demanda en términos de focalización de los beneficiarios. Los esquemas intermedios consisten en la contratación de determinados agentes para proporcionar los servicios a un grupo específico de la población, a través de un sistema de concurso competitivo, o de la promoción de organizaciones comunitarias o solidarias con el propósito explícito de otorgarles la administración de los servicios correspondientes. Este puede ser también el esquema apropiado para promover la creación de nuevos servicios o la mejoría en la calidad de los existentes (por ejemplo, para elevar la calidad del sistema educativo, como viene haciéndose en Chile).

Por otra parte, los problemas de información son mucho más graves en los mercados de servicios que en los de bienes. En particular, hay insalvables asimetrías

en la información entre quienes prestan servicios muy especializados y quienes los reciben (entre médico y paciente, en particular, en el caso de la salud, pero fenómenos similares se dan también en la educación). Por este motivo, el desarrollo de cuasimercados para la prestación de servicios sociales exige la creación de esquemas mínimos de información e instrumentos muy desarrollados de protección a los usuarios.

Las reformas que se adopten en este marco deben ser pragmáticas e involucrar, por lo tanto, un importante componente de gradualismo y aprendizaje por experiencia. Más aún, debe tenerse presente que los nuevos esquemas de participación privada no son en todos los sectores un sustituto de la oferta pública de servicios. Por este motivo, los esfuerzos por mejorar la oferta pública a través de la descentralización, la autonomía de las entidades prestadoras de servicios, la introducción de criterios de evaluación de la gestión pública y el control ciudadano son, sin duda, elementos centrales de cualquier reforma en materia de servicios sociales.

Por último, conviene poner de relieve que uno de los grandes hitos de las reformas en los servicios sociales debe ser el diseño de sistemas apropiados de regulación, información y control de calidad de los servicios prestados. Esto es particularmente importante cuando las características especializadas de los servicios no garantizan la transparencia de la información en la que se basan los consumidores para elegir a sus proveedores. Este es un tema todavía incipiente, al que deberán dedicarse esfuerzos considerables en los próximos años.

### Bibliografía

- Alcorta, L. y W. Peres (1998): Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean, *Research Policy*, vol. 26, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland.
- Altimir, O. (1997): Desigualdad, empleo y pobreza en América Latina: efectos del ajuste y del cambio en el estilo de desarrollo, *Desarrollo económico*, vol. 37, N°145, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), abril-junio.
- Akyüz, Y. y C. Gore (1994): The Investment-Profits Nexus in East Asian Industrialization, Discussion papers, N° 91, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Bacha, E. y C. F. Díaz-Alejandro (1982): *International Financial Intermediation: A Long and Tropical View*, Essays in international finance, N° 147, Princeton, New Jersey, Princeton University, Department of Economics, International Finance Section, mayo.
- Barro, R. J. (1997): *Determinants of Economic Growth: A Cross-country Empirical Study*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Barro, R. J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, Nueva York, McGraw Hill.
- Benavente, J. M., G. Crespi, J. Katz y G. Stumpo (1997): *Nuevos problemas y oportunidades para el desarrollo industrial de América Latina*, Desarrollo productivo, N° 31, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Berry, A. (1998): Confronting the income distribution threat in Latin America, A. Berry (ed.), *Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997): *Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997*, Washington, D.C.

- Birdsall, N. y J. L. Londoño (1997): *Asset Inequality Does Matter: Lessons from Latin America*, Working Paper N° 344, Washington D.C., BID.
- Cárdenas, E., J. A. Ocampo y R. Thorp (eds.) (1998): *Industrialization and the State in Latin America: The Black Legend and the Post War Years*, en prensa.
- CEPAL (1990): *Transformación productiva con equidad*, LC/G.1601-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.90.II.G.6.
- \_\_\_\_\_ (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, LC/G.1801/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.94.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1996): *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, LC/G.1898/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.96.II.G.2.
- \_\_\_\_\_ (1997): *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- \_\_\_\_\_ (1998a): *América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica (FCE).
- \_\_\_\_\_ (1998b): *El pacto fiscal. Fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.2024, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1998c): *Impacto de la crisis asiática en América Latina*, LC/G.2024, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998d): *Panorama social de América Latina 1997*, LC/G.1982-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.98.II.G.3.
- \_\_\_\_\_ (1998e): *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe: Informe 1997*, LC/G. 1958-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.14.
- Fajnzylber, F. (1990): *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" al "casillero vacío"*, Cuadernos de la CEPAL, N° 60, LC/G.1534/Rev.1-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- Ffrench-Davis, R. (en prensa): *Reforming the Reforms in Latin America: Macroeconomics, Trade, Finance*, Londres, Macmillan.
- Ffrench-Davis, R. y H. Reisen (comps.) (1997): *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Gavin, M., R. Hausmann y E. Talvi (1997): *Savings behaviour in Latin America: Overview and policy issues*, R. Hausmann y H. Reisen (eds.), *Promoting Savings in Latin America*, París, OCDE/BID.
- Held, G. y A. Uthoff (1995): *Indicators and Determinants of Savings for Latin America and the Caribbean*, Working papers, N° 25, Santiago de Chile, CEPAL.
- Helleiner, G. K. (ed.) (1992): *Trade Policy, Industrialization, and Development: New Perspectives*, Oxford, Clarendon Press.
- Hirschman, A. O. (1958): *The Strategy of Economic Development*, New Haven: Yale University Press.
- Irwin, T. M. Klein, G. Pery y M. Thobani (eds.) (1997): *Dealing with Public Risk in Private Infrastructure*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Katz, J. M. (1984): *Domestic technological innovations and dynamic comparative advantage: further reflections on a comparative case-study program*, *Journal of Development Economics*, vol. 16, N° 1-2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers, B.V.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Crecimiento, cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria manufacturera latinoamericana en el período 1970-1996*, Santiago de Chile, CEPAL, Unidad de Desarrollo Productivo y Empresarial, mimeo.
- Katz, J.M. y B. Kosakoff (1998): *Aprendizaje tecnológico, desarrollo institucional y la microeconomía de la sustitución de importaciones*, E. Cárdenas, J.A. Ocampo y R. Thorp (eds.), *Industrialization and the State in Latin America: The Black Legend and the Post War Years*, en prensa.
- Krugman, P. (1990): *Rethinking International Trade*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Development, Geography, and Economic Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- Larraín, G., H. Reisen y J. von Maltzan (1997): *Emerging Market Risk and Sovereign Credit Ratings*, Technical papers, N° 124, París, OCDE, abril.
- Morley, S. A. (1994): *Poverty and Inequality in Latin America: Past Evidence, Future Prospects*, Policy essay, N° 13, Washington D.C., Consejo de Desarrollo de Ultramar.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Poverty and Inequality in Latin America: The Impact of Adjustment and Recovery in the 1980s*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, Washington, D.C., BID, mayo, mimeo.
- Ocampo, J. A. (1996): *Provisión privada de servicios sociales: el caso colombiano*, *Coyuntura social*, N° 14, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998a): *Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina*, *Revista de la CEPAL*, N° 65, LC/G.2033-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Agricultura y desarrollo rural en América Latina: tendencias, estrategias, hipótesis*, Santiago de Chile, CEPAL, agosto, mimeo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1997): *Panorama laboral '97*, Ginebra.
- Peres, W. (coord.) (1997): *Políticas de competitividad industrial: América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI.
- Ramos, J. (1998): *Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales*, *Revista de la CEPAL*, N° 66, Santiago de Chile, CEPAL, diciembre.
- Robbins, D. (1996): *Evidence on Trade and Wages in the Developing World*, Technical paper, N° 119, París, OCDE, Centro de Desarrollo.
- Rodrik, D. (1997): *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Schmidt-Hebbel, K., L. Servén y A. Solimano (1996): *Savings, investment, and growth in developing countries: An overview*, A. Solimano (ed.), *Road Maps to Prosperity: Essays on Growth and Development*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Stiglitz, J. A. (1998): *More instruments and broader goals: Moving toward the post-Washington consensus*, 1998 *Wider Annual Lecture*, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas, World Institute for Development Economics Research.
- UNCTAD (1997): *Informe sobre el comercio y el desarrollo 1997*, Ginebra.
- Uthoff, A. y D. Titelman (1997): *La relación entre el ahorro externo y el ahorro nacional en contextos de liberalización financiera*, R. Ffrench-Davis y H. Reisen (comps.), *Flujos de capital e inversión productiva: lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL/OCDE.

# La economía *de Cuba*

---

**David Ibarra**

*Asesor de la Dirección  
en Políticas Macroeconómicas,  
Sede Subregional de  
la CEPAL en México*

**Jorge Máttar**

*Asesor Regional en  
Desarrollo Económico,  
en la misma Sede Subregional*

A fines de los años cincuenta, Cuba presentaba una estructura económica con marcados rezagos tecnológicos e insuficiente desarrollo industrial. El dinamismo de la producción y las inversiones era bajo, en tanto que la distribución del ingreso revelaba sesgos concentradores marcados. Durante el período 1959-1989 el producto aumentó a una tasa media anual aproximada de 4% y la política económica asignó al Estado un papel relevante en la producción de bienes y servicios, con marcado predominio de la planificación sobre los mecanismos del mercado en la regulación de la actividad económica. En esa etapa, la economía experimentó trascendentes modificaciones de sus bases productivas, aun cuando repitió muchas de las deficiencias comunes de los países socialistas: sobredimensionamiento de proyectos, incorporación de tecnologías atrasadas y descuido de la competitividad. Así, durante tres décadas Cuba se mantuvo al margen de las enormes transformaciones que se sucedían en los mercados de Occidente. Al amparo de los arreglos con los países socialistas, el país contó con mercados seguros para sus exportaciones, una relación de intercambio favorable (algo menos en los años ochenta) y un generoso financiamiento de la balanza de pagos. Con ineficiencias notorias, se incrementó el acervo de bienes de capital y se expandió la infraestructura física; se amplió la capacidad de embalses de agua, se modernizó la red ferroviaria y se construyeron autopistas, carreteras y caminos rurales. Se avanzó en la electrificación del país. Se realizaron fuertes inversiones en desarrollo de recursos humanos, particularmente en los sectores de salud, educación, cultura y deporte. El elevado contenido social de la política económica permitió avances sustanciales en los servicios básicos a la población, así como la formación de recursos laborales con calificaciones crecientes.

## I

## Evolución reciente de la economía

El ingreso de la economía cubana al Consejo de Asistencia Mutua Económica (CAME), al inicio de los años setenta, determinó un período de crecimiento económico superior a las tendencias anteriores, alentado en gran medida por una importante transferencia neta de recursos externos.<sup>1</sup>

Tras la extinción del CAME, Cuba inició los años noventa con restricciones estructurales para incorporarse al intercambio occidental. El Estado todavía maneja gran parte de la actividad económica, tanto por el lado de la oferta como de la demanda, hay inconvertibilidad de la moneda, y las vinculaciones externas no se han roto por entero con los países que habían integrado el CAME. Todo ello explica peculiaridades de la estructura productiva y distorsiones de los precios relativos, si se les compara con los prevalecientes en las economías de mercado. Por lo demás, en las nuevas circunstancias, los objetivos distributivos y los avances en el ámbito social se traducen en cargas elevadas que comienzan a exceder la capacidad de la economía nacional.

La necesidad que tiene Cuba de ajustar su economía a las nuevas realidades externas se asemeja a la de otras economías latinoamericanas en los años ochenta, sólo que en el caso cubano el período de ajuste es más breve y las restricciones son mayores. Así, en 1993 se emprendió en el país un programa de ajuste centrado, como es usual, en dos elementos principales: un esfuerzo de estabilización macroeconómica y la liberalización productiva, financiera y comercial. Sin embargo, a diferencia de lo ocurrido en el resto de América Latina y en las economías europeas, el proceso de reformas no incluyó un componente significativo de privatización e incorporó decisiones deliberadas de

equidad en la distribución de las cargas del cambio de estrategia.

Una idea de la magnitud de los acomodos recibidos se refleja en el hecho de que el producto cayó 35% en términos reales entre 1989 y 1993, año en que tocó fondo la crisis. En ese lapso, el consumo total se comprimió 13% y el de las familias en una proporción semejante. La formación de capital pasó abruptamente del 24% a menos del 6% del producto. El déficit fiscal subió del 6.7 al 30.4% del producto. Los ingresos en la cuenta de capital de la balanza de pagos se redujeron más de 10 veces (de 4 122 a 404 millones de dólares), lo que forzó el ajuste de la balanza comercial y de pagos. Por último, los salarios reales bajaron alrededor de 18%.

De 1993 en adelante, la combinación de significativos esfuerzos de estabilización y la reordenación de algunos cambios estructurales han generado un proceso de saneamiento de la economía y de modificación de las formas tradicionales que regían su funcionamiento. Sin duda, la programación estratégica de corto plazo logró avances sustanciales, aunque todavía se está lejos de completar transformaciones de mayor envergadura. En términos más concretos, la economía inició, no sin titubeos, una fase de recuperación que promedió un crecimiento anual de 3.4% entre 1993 y 1997. En el mismo cuatrienio, el desajuste en las cuentas públicas descendió al 2% del PIB; la liquidez monetaria se contrajo de 67 a alrededor de 40% del producto; las exportaciones e importaciones se duplicaron, y el tipo de cambio paralelo se recuperó pasando de un promedio de 78 pesos por dólar en 1993 a 19 pesos en 1996, a poco más de 20 en 1997 y a 19 en marzo de 1998.

No obstante estos avances, la plena recuperación de la economía cubana pasa por lograr la reactivación y mayor competitividad de la industria azucarera, que actualmente se halla en situación muy desfavorable y tiene efectos negativos sobre las cuentas externas y fiscales, mermadas estas últimas por los subsidios que absorbe tal industria. Además, la producción de azúcar sirve de garantía para la obtención de créditos externos, lo que es determinante para enfrentar la escasez de divisas que se padece. En la coyuntura económica actual, pareciera que el desplome de los pre-

□ Este artículo se basa en *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa* (CEPAL, 1997), así como en la presentación de dicha obra por David Ibarra en el Fondo de Cultura Económica en marzo de 1998.

<sup>1</sup> Muchas de las estadísticas económicas de Cuba están sujetas a debate por su utilización —hasta hace muy poco— de métodos de cálculo diversos de los recomendados por las Naciones Unidas. Asimismo, hay deficiencias que provienen de la falta intrínseca de información (en materia de precios, por ejemplo), del cambio en el sistema de cuentas nacionales (del sistema de contabilidad del producto material al sistema estándar de las Naciones Unidas) y de limitaciones de acceso en áreas sensibles por razones de seguridad nacional (inversión extranjera y deuda externa).



cios del petróleo pudiera revertir la tendencia desfavorable de la relación de precios del intercambio, pero

la caída de las cotizaciones internacionales del azúcar y el níquel tiende a neutralizar tal efecto.

## II

### Reformas económicas y transformaciones institucionales

En 1989 la disolución repentina de sus singulares nexos de asociación con los países socialistas forzó a Cuba a efectuar reformas profundas en su economía y a alterar normas de su vida social. A diferencia de lo sucedido en varios países de Europa oriental, quizás los apremios decisivos al cambio no estuvieron asociados a ideologías o paradigmas alternativos a la postura oficial que hubiesen sido abrazados por el grueso de la población.

Desde el comienzo de la crisis se decidió distribuir parejamente su costo, y se implantó un complejo sistema de medidas encaminadas a facilitar el acomodo productivo y recobrar los equilibrios macroeconómicos básicos. Ante la nueva situación, las respuestas de la política económica comenzaron a aplicarse en 1993, con la puesta en marcha de un amplio programa de ajuste y cambio estructural. Los subsidios a las empresas se redujeron drásticamente; los gastos de capital se mantuvieron en niveles muy bajos; se aprobaron impuestos especiales, y se estableció racionamiento en las importaciones y congelamiento parcial de precios y salarios, en una suerte de política de ingresos. Aunque la política monetaria siguió desempeñando un papel pasivo, el gobierno legalizó el mercado paralelo y la tenencia de divisas y creó una red de tiendas de recuperación de divisas, validando el ascenso de remesas del exterior que aliviaron la insuficiencia de los abastos.

El Estado continúa teniendo un papel importante en la producción y en la asignación de recursos, con reglamentaciones estrictas sobre las inversiones y el manejo de divisas e insumos escasos. Sin embargo, la planificación central ha cedido gradualmente el paso a controles de orden indirecto, sobre todo a escala macroeconómica. La reforma ha avanzado en diversos frentes y deberá seguir adelante si se busca consolidar los cambios adaptativos de la economía y la sociedad a un entorno externo que se ha trasmutado considerablemente. Aquí ha de reconocerse que los acomodos

son principalmente de orden interno, pero la velocidad e incluso la dirección de algunos cambios están relacionadas con la posibilidad de relajar las condiciones externas que mantienen al país al margen de los mercados financieros y de muchas corrientes de comercio.

Ha surgido y poco a poco se ha consolidado una "segunda economía", con la formación de empresas de capital mixto, el otorgamiento de autonomía de gestión a las empresas exportadoras y la multiplicación de actores en los mercados liberalizados. Este alejamiento de los sistemas centralizados de planeación ha impulsado una nueva ola de reformas que ha alterado las estructuras fiscales y financieras, así como establecido controles estatales indirectos de carácter macroeconómico y microeconómico.

#### 1. El sector externo

La médula de la reforma estructural es la reconstrucción de las relaciones económicas externas con miras a resolver el estrangulamiento foráneo y el intensísimo proceso de contracción económica. Aquí debe señalarse que la dramática involución del intercambio con el exterior afectó severamente al núcleo central de la economía cubana. Todavía en 1997 las exportaciones e importaciones se encontraban por debajo del nivel de 1989 y aún parece remota la recuperación de la relación de precios del intercambio, como se apuntó anteriormente.

A fin de combatir tales tendencias, el gobierno liberalizó muchas de las regulaciones anteriores; en particular, rompió el monopolio estatal del comercio exterior al dar autonomía de gestión a las empresas públicas y permitir su convivencia con establecimientos privados. Actualmente se permite a las empresas exportadoras adquirir directamente insumos en el exterior y financiar a productores cubanos que compiten con abastecedores externos. Asimismo, el fomento al ingreso de capital y de *know how* extranjeros indujo a

aplicar modificaciones importantes a los regímenes de inversión foránea y de propiedad, así como a establecer tratamientos fiscales y aduaneros favorables.

El aliento a las exportaciones y la reducción deliberada de las compras externas han sido los elementos determinantes del ajuste de la balanza de pagos. Los saldos deficitarios de la cuenta corriente se han reducido de 3 000 a 428 millones de dólares entre 1989 y 1997. Se trata todavía de un acomodo frágil e incompleto, como lo atestigua la aguda dependencia en el abasto de bienes de capital y energéticos, y de otros insumos estratégicos, así como de bienes de consumo básicos. Con todo, hay logros: además de duplicarse las exportaciones entre 1993 y 1997, las transacciones con Occidente han pasado de menos de 20% a alrededor de dos tercios del comercio exterior.

#### a) *Inversión extranjera*

En 1988 se acordó establecer la primera empresa mixta en la isla, para construir y explotar el hotel Sol Palmeras en Varadero. La organización de asociaciones con capital extranjero (317 a principios de 1998) se aceleró a partir de 1992. Los capitales proceden de más de 50 países: España, Canadá, Italia, México y Francia sobresalen por su participación. Los sectores más favorecidos, son el turismo, la minería y el petróleo.

En 1995 se promulgó una nueva ley para atraer inversión extranjera y tecnología del exterior; además, se han suscrito con los gobiernos de varios países convenios de protección mutua a las inversiones. Las características principales de esta ley representan una importante flexibilización del régimen anterior; sin embargo, se mantienen prácticas restrictivas o de control, entre las que destacan la aprobación, caso por caso, de los proyectos con participación extranjera, y la contratación de personal cubano a través de entidades públicas. Las inversiones externas recientes han propiciado la creación de alrededor de 60 000 puestos de trabajo en diversas actividades, y más de 600 empresas y firmas comerciales extranjeras han instalado oficinas de representación en el país.

#### b) *Turismo*

En 1994 se inició la reorganización de la actividad turística. Se ha revertido la excesiva concentración anterior de las decisiones y se ha otorgado autonomía económico-financiera a las empresas constituidas, para mejorar su competitividad. Las cadenas de hoteles tienen libertad de adquirir sus insumos en el mercado nacional o en el exterior, y participan —con financiamiento y asistencia técnica— en el desarrollo de una red de proveedores nacionales.

El Ministerio de Turismo emprende programas de promoción institucional y define la política de inversiones, pero las cadenas hoteleras negocian directamente con los inversionistas extranjeros, que provienen principalmente de Argentina, Brasil, Canadá, España, Italia, México y el Reino Unido. Se estima que los servicios turísticos dan empleo directo a 65 000 personas. La capacidad instalada asciende en 1998 a casi 390 000 habitaciones disponibles para turismo internacional. Existe un programa para construir, con apoyo de inversiones extranjeras, 27 000 nuevas habitaciones al año 2000, las que permitirían recibir cerca de dos millones de visitantes más.

## 2. **Reforma y modernización del Estado**

### a) *Redimensionamiento del aparato estatal*

Hasta 1989, la magnitud y funciones del sector público estuvieron íntimamente vinculadas a la participación del Estado en la planificación de la economía nacional y en la gestión de las empresas estatales. Asimismo, la estructura del gobierno central era funcional a las exigencias de integración económica con los miembros del desaparecido CAME.

A partir de los años noventa comenzó a perfilarse un nuevo estilo en la organización estatal. En 1994 se redujo de 50 a 32 el número de ministerios e instituciones con carácter de organismo central. Se compactó el gobierno central, se asignaron funciones a las nuevas instituciones de conformidad con la reforma económica y se redujo considerablemente la plantilla de empleo del gobierno central. Conforme a las orientaciones recientes, el Estado asumió un papel menos protagónico en la economía, teniendo en cuenta las reformas y los nuevos objetivos.

Se ha emprendido gradualmente la reestructuración y redimensionamiento de los sectores productivos para adaptar las empresas al tamaño del mercado, a la disponibilidad de insumos y a tecnologías que les permitan competir. Ello implica tanto reconvertir producciones y cerrar empresas inviables, como modernizar actividades y usar mejor los recursos disponibles. El gobierno tiende a formar cuerpos directivos centrales reducidos pero más eficientes, y a ceder o descentralizar funciones y responsabilidades a las provincias y municipios, así como a otorgar cada vez mayor autonomía de gestión a las empresas públicas. Sin menoscabo de lo anterior, también se intenta distribuir las cargas de la crisis y sostener las redes de protección social. Sin embargo, el estrangulamiento externo ha llevado a las autoridades a establecer controles direc-

tos y estrictos sobre la asignación de divisas y de insumos estratégicos.

Por otra parte, con el doble propósito de acelerar el cambio estructural y difundir en forma equitativa los beneficios y costos del ajuste, se han creado mecanismos especiales de estímulo a más de 1.4 millones de trabajadores (a principios de 1998), sobre todo en actividades exportadoras y en aquellas que sustituyen importaciones de manera eficiente.

#### b) *Reforma financiera*

La reforma financiera está apenas iniciando su adaptación a las transformaciones en el sector real de la economía, en las relaciones económicas con el exterior y en los derechos individuales y colectivos de propiedad. Se están realizando reformas institucionales encaminadas a crear y fortalecer mercados e instituciones financieras, con miras a mejorar la captación de ahorro y canalizarlo hacia la inversión y la recuperación productiva. Se tiende así a crear un sistema financiero compuesto por bancos, intermediarios no bancarios y mercados de capital.

Como primer paso de la reforma del sistema financiero, en 1993 se legalizó la tenencia de divisas y posteriormente las cuentas bancarias de ahorro en monedas convertibles. Enseguida se establecieron casas de cambio y otros intermediarios financieros. Entre estos últimos cabe destacar la formación de bancos o instituciones financieras especializadas en servir e integrar los circuitos productivos relacionados con la reconstrucción del comercio exterior y el desarrollo de los instrumentos de apoyo al intercambio con Occidente. Por último, se han abierto posibilidades de participación a la banca foránea, que ya cuenta con una decena de representaciones. Lo mismo ocurre en el caso de otros servicios financieros, como los seguros.

Los cambios enumerados constituyen el inicio de transformaciones más profundas de las instituciones financieras, a fin de adaptarlas a la secuela de mudanzas de orden económico que vienen tomando cuerpo en Cuba. Al respecto, conviene señalar la promulgación en 1997 de sendos decretos que crearon el Banco Central de Cuba y la banca comercial, regulando el establecimiento y funcionamiento de los propios bancos e instituciones financieras no bancarias. Así, se rompió con el sistema de banca única y se dio paso al sistema tripartito que prevalece en las economías de mercado: banca central, banca comercial y banca de inversión.

### 3. Mercado laboral

En 1989 se tenía una situación de empleo favorable, aunque no siempre en puestos de elevada productividad. En los años noventa la crisis y el cambio estructural han disminuido el empleo en el sector público y lo han acrecentado en las actividades no estatales. Ha crecido el autoempleo privado, pero persisten restricciones: las entidades por cuenta propia no pueden contratar personal asalariado y en la práctica se encuentran marginadas del crédito bancario. Asimismo, la política tributaria se ha tornado muy severa con estos negocios, lo que ha motivado el desaliento y el cierre de muchos de ellos, cancelando oportunidades de creación de ingreso y empleos.

Aun cuando la reforma salarial está pendiente y los trabajadores han perdido poder adquisitivo, se ha procurado distribuir con la mayor equidad posible los costos del ajuste. A través de distintos mecanismos se ha mantenido el empleo en las empresas paraestatales, así como los ingresos de los trabajadores que resultan técnicamente redundantes. Así se procura paliar los costos sociales inmediatos que son la contrapartida inevitable de los beneficios de largo plazo del ajuste productivo. Los trabajadores que pierden sus puestos reciben una garantía salarial del 100% durante el primer mes, y con posterioridad un subsidio equivalente al 60% de sus salarios fijos durante un período que guarda relación con el número de años de servicio prestados. Asimismo, hay empresas que mantienen a los trabajadores en disponibilidad por razones técnicas o de política social, cubriéndoles íntegramente los salarios.

La dualidad económica de mercados y precios se traduce en dualidad en las remuneraciones netas (no en los salarios) de la fuerza de trabajo. El salario real de los empleados públicos del sector central se ha deteriorado. En cambio, en actividades de alta prioridad (exportaciones, productos energéticos, alimentos), reciben ingresos complementarios por la vía de estímulos para elevar la productividad y la generación o ahorro de divisas. Entonces, uno de los dilemas de la economía cubana es el de generalizar los estímulos que recibe sólo una parte de la población trabajadora. Así, se ha propiciado cierta emigración de trabajadores que no gozan de estímulos hacia los islotes de modernidad, como los servicios turísticos.

#### 4. Reformas macroeconómicas

##### a) *Reforma fiscal*

La reforma tributaria se está aplicando paulatinamente en vista de sus enormes exigencias administrativas y de la ausencia de prácticas impositivas previas a nivel de personas y empresas individuales. Los impuestos anteriores se vienen reemplazando por gravámenes semejantes a los que imperan en Occidente y el impuesto a la circulación monetaria será sustituido por uno a las ventas. A mediados de 1998 todas las empresas estatales estaban incorporadas al nuevo sistema tributario.

Entre los propósitos principales de la Ley del Sistema Tributario de 1994 están los de proteger a las capas sociales de más bajos ingresos, estimular el trabajo y la producción y contribuir a eliminar el exceso de liquidez. Se crearon dos impuestos directos, uno de 35% sobre las utilidades de las empresas y otro sobre los ingresos de las personas físicas, de carácter progresivo. Los ingresos del impuesto sobre las utilidades se multiplicaron por cinco entre 1995 y 1998, mientras que el segundo impuesto se concentró en las actividades mercantiles por cuenta propia y, a partir de 1996, en los ingresos en divisas de ciertas categorías profesionales.

En mayo de 1997 se legalizó el alquiler de inmuebles y se creó un impuesto calculado sobre la base de las características de la propiedad arrendada. Se estima que un 20% de los turistas, descontando los cubanos no residentes, se hospedan en casas particulares.

La gradual aplicación de la Ley mencionada se ha concretado en un aumento de las contribuciones del sector no estatal y de la población. En 1995 estos dos sectores representaban 6.7% de los ingresos totales; el año siguiente la aportación fue de 9% y se elevó a 9.4% en 1997. Esa cifra se sitúa todavía por debajo del aporte potencial del sector privado, en particular porque buena parte de las actividades productivas no estatales se ubican en el sector cooperativista agropecuario, que no se ha incorporado todavía al nuevo sistema tributario.

##### b) *Sistema monetario*

En materia monetaria se legalizó el mercado paralelo de divisas y también la apertura de cuentas de ahorro en moneda extranjera en los bancos nacionales. Se estableció, asimismo, una red de tiendas de recuperación de divisas (TRD), con el doble propósito de suplir limitaciones en los abastos nacionales y retirar excedentes de liquidez. Así, los mercados se han seg-

mentado y las operaciones se realizan en varias monedas: pesos cubanos, dólares estadounidenses y, más recientemente, pesos convertibles. El mercado formal controlado con altos subsidios estatales ha mantenido estables los precios de los bienes y servicios esenciales de consumo, medidos en pesos cubanos. En los mercados liberalizados de productos de origen agropecuario, industriales y de artesanía, los precios se fijan libremente (en las tres monedas que circulan, peso, peso convertible y dólar), según las fluctuaciones de la oferta y la demanda. En las TRD los regula el gobierno y la compraventa puede realizarse en pesos convertibles o en dólares.

#### 5. Sistema de planificación

El sistema cubano de planificación ha experimentado transformaciones y adaptaciones importantes que derivan de las exigencias de la estabilización macroeconómica y de los cambios estructurales asociados a la reconstrucción de los nexos económicos con el mundo occidental.

Así, se van alterando las fronteras institucionales que delimitan lo público de lo privado. La planeación ha de ceder terreno a los mercados, en tanto sistema de coordinación económica. Con todo, aún predomina el sistema de control centralizado y las empresas públicas ejercen un papel principal en la asignación de los recursos y en el abastecimiento de la mayoría de los bienes y servicios. Sin embargo, las fuerzas del mercado van en ascenso, propiciando la descentralización progresiva de actividades y decisiones económicas. Por consiguiente, coexisten de manera tensionada la planeación central y el mercado en más y más áreas de la economía.

Al mismo tiempo, la reconstrucción de los nexos económicos con Occidente obliga a pasar de un modo extensivo de crecimiento a otro dominado por imperativos de competitividad, excelencia técnica y flexibilidad de adaptación a los mercados. Y si bien la planeación central puede resultar apta para el primer patrón de crecimiento, tiene claras deficiencias para procurar un desarrollo intensivo, sobre todo en economías pequeñas y, por ende, abiertas al comercio exterior.

Como es natural, los resultados de los acomodos estructurales de la economía cubana ofrecen un complejo panorama de avances y rezagos. Las fuerzas internas y externas favorecen unas veces y otras entorpecen el avance y la celeridad de los esfuerzos reformistas.

Las vicisitudes inevitables del "período especial" afectaron la presentación de los planes anuales a la Asamblea Nacional entre 1991 y 1995. Al mismo tiempo que se instrumentaron medidas de emergencia, comenzaron a implantarse nuevos mecanismos de manejo macroeconómico y microeconómico que comenzaron a resaltar las relaciones de mercado y a apuntalar criterios más estrictos de competitividad y eficiencia. Así se perfilaron modalidades programáticas antes inéditas que configuraron la llamada "planeación estratégica".

Ningún sistema de planeación o, puesto de modo más general, ningún sistema coordinador de la economía es independiente del marco legal y organizativo en el que se desenvuelve. En Cuba, el impacto de circunstancias nuevas y problemas apremiantes han llevado a abrir un período de reconstrucción institucional todavía en marcha. Hasta ahora, la reforma institucional y la del sistema de planeación han ido de la mano, y eso explica la flexibilidad y buena parte de los aciertos de la estabilización económica o de algunas transformaciones estructurales indispensables. Con todo, ambos procesos interdependientes de cambio no han concluido y por lo tanto subsisten tensiones, sin que se profile con nitidez la división del trabajo entre el Estado y el mercado en la asignación de los recursos o en la coordinación de la actividad económica.

## 6. Otras reformas

### a) *Legalización de los mercados duales y remesas familiares*

A partir de las medidas de legalización de la tenencia de divisas a mediados de 1993, las remesas familiares han adquirido cada vez más importancia en el sector externo de la economía cubana. Ellas complementan el ingreso de las familias, y a la vez se traducen en un poder de compra que contribuye a sostener y ampliar las transacciones de los mercados liberalizados y de las tiendas de recuperación de divisas. Por lo demás, la creación de mercados libres en sí ha alentado la producción y facilitado la difusión de nuevas fuentes de ingreso para la población.

Desde un punto de vista macroeconómico, la multiplicidad del sistema de precios o de los circuitos monetarios —aunque pudiese tener desventajas a más largo plazo— ha permitido captar divisas escasas, así

como acrecentar los abastos accesibles a familias y empresas.

### b) *Transformaciones en el sector agropecuario*

Entre 1959 y 1963 se promulgaron dos leyes de reforma agraria que configuraron en la agricultura cubana un sector estatal dominante, que concentró la mayor parte de las tierras del país. En 1993 se decidió permitir el usufructo por parte de terceros del grueso de las tierras estatales, con miras a alentar el crecimiento de la oferta y descentralizar funciones y responsabilidades, así como a reducir los apoyos fiscales.

Con ese fin se crearon las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), que iniciaron el camino hacia formas de organización más pequeñas y con mayor autonomía. La profundidad de la reforma puede apreciarse en el hecho de que hoy las dos terceras partes de la superficie cultivable son manejadas por entidades no estatales. Las UBPC recibieron en usufructo el 42% de las tierras cultivables y captaron préstamos equivalentes al valor de los equipos e instalaciones.

En 1994 se formalizó la creación de los "mercados agropecuarios", donde los precios se fijan libremente. Se han establecido mercados de este tipo en los 169 municipios del país y 29 en la ciudad de La Habana. De este modo quedó legalizada la comercialización de los productos de los campesinos privados, así como los provenientes de empresas públicas y cooperativas, después de haber cumplido sus compromisos de ventas al Estado. En 1997 la iniciativa privada aportó el 73% de los suministros, en tanto que los sectores estatal y cooperativo contribuyeron con 24 y 4%, respectivamente.

Los efectos inmediatos del cambio en el uso de la tierra agrícola se han traducido en aliento a la producción, la creación de fuentes independientes de empleo e incipiente formación de nuevos cuadros empresariales. El experimento todavía no ha madurado y enfrenta los riesgos asociados a toda reforma agraria, los cuales, en el caso de Cuba, están magnificados por la crisis, la sobremecanización agrícola anterior, la falta de experiencia gerencial, las insuficiencias en los abastos de insumos y repuestos esenciales y las formas de propiedad que alientan imperfectamente la reinversión, la innovación tecnológica o el cuidado de los recursos naturales. (Demsetz, 1967; Coase, comp., 1988).

### III

## Comentarios finales

Subsisten problemas de envergadura que afectan y afectarán la evolución de la economía y la sociedad cubanas. Los avances microeconómicos se han concentrado en la producción de bienes comercializables; el proceso de formación de capital se ha debilitado considerablemente, tanto como los estándares de mantenimiento de las empresas y la infraestructura en momentos en que las necesidades técnicas de reconversión alcanzan su punto máximo. Los esquemas de reorganización de los productores agrícolas y de la industria están lejos de haberse consolidado (este es el caso en muchas de las cooperativas agrícolas, y de las plantas industriales que no se han redimensionado ni han corregido el empleo excesivo); como sucedió en 1996 con el sobrecalentamiento de la economía, el estrangulamiento externo, apenas resuelto parcialmente, impone límites estrechos a las tasas asequibles de crecimiento, y la brecha entre los ingresos y los gastos de seguridad social se ha ensanchado desde 1989, dado que los beneficios se otorgan independientemente de la recaudación por nómina.

Fenómenos demográficos (como el envejecimiento de la población y la alta proporción de pensionados en relación con la fuerza de trabajo activa), así como las necesidades financieras señaladas en el párrafo anterior, reducen más allá de lo conveniente los fondos presupuestarios de inversión y modernización productiva. De ahí la importancia de reconsiderar el conjunto de los sistemas de pensiones y las redes de seguridad social.

Resuelta la fase de estabilización del "período especial", se está ante una bifurcación de caminos al futuro, cuya complejidad intrínseca apenas permite un esbozo grueso de orden general. Una primera opción conduciría a limitar los procesos de liberalización de la "segunda economía", y a detener el fortalecimiento de los derechos privados de propiedad, lo que permitiría prevenir la ulterior segmentación de la sociedad o la dispersión del poder político y económico. Los inconvenientes de esta vía son igualmente claros: menores tasas de desarrollo, reducción de los impulsos innovadores al crecimiento y la riesgosa prolongación de un período de transformaciones económicas y sociales inevitables.

La otra opción sería la de proseguir con las reformas y suprimir gradualmente las trabas al desarro-

llo de la "segunda economía". Desde la óptica cubana, elegir esta variante no estaría exenta de problemas. En principio, tendría que aceptarse la separación gradual de poderes entre Estado y mercado, lo que equivaldría a modificar el paradigma socialista prevaeciente hasta ahora. Al propio tiempo, habría que compensar las tendencias estratificadoras de los ingresos, extendiendo los incentivos de la "segunda economía" a otros segmentos del mercado de trabajo a fin de resguardar los objetivos legitimadores del Estado cubano de bienestar.

Contrariamente a lo que suele suponerse, las metamorfosis profundas de los sistemas productivos no se alcanzan instantáneamente ni dejan de afectar al conjunto del cuerpo social; antes han de recorrerse los caminos poco explorados y azarosos de la transición institucional. A mayor abundamiento, Cuba no tiene mucho margen de maniobra. Aparte de tensiones internas, el actual aislamiento económico internacional impone limitaciones extraordinarias al ritmo asequible de la reconstrucción nacional. Por estas razones, de culminar el esfuerzo de reforma, éste se llevará a cabo gradualmente, sin fidelidad a la línea recta, sino siguiendo sendas zigzagueantes. La reciente elevación de la carga impositiva sobre las actividades privadas por cuenta propia ilustra la presencia de tensiones internas, y el embargo estadounidense la de aquéllas de origen foráneo.

Aquí cabe formular una distinción entre las estrategias radicales de cambio estructural que pueden implantarse de inmediato y el ritmo más lento de maduración de los cambios institucionales. Ciertamente es posible desregular de la noche a la mañana el comercio exterior o unificar los mercados cambiarios, pero ello podría ser incompatible con el proceso más pausado de reorganización y reconversión productiva al nivel microeconómico o con la aceptación social de nuevos valores o de mayores sacrificios en el corto plazo.

Como se anotó, el impulso reformista en Cuba surge principalmente en respuesta a perturbaciones de origen externo que exigieron estrategias terapéuticas implantadas de arriba a abajo, previo un período de consultas con las organizaciones populares. Exhibe entonces la ambigüedad propia de una reforma profun-

da, muchos de cuyos objetivos sólo se desbrozarán al avanzarse en la solución de tensiones y rigideces políticas inevitables.

Lo anterior no niega la necesidad de eliminar progresivamente distorsiones económicas flagrantes y abrazar un nuevo conjunto de reformas; sólo subraya la exigencia de seleccionar cuidadosamente las prioridades de corto y largo plazo, así como de evaluar la rapidez con que puedan aplicarse razonablemente los cambios institucionales.

En cualquier caso, el futuro cubano no está encerrado en las dicotomías clásicas de capitalismo o socialismo. Hay muchos caminos abiertos, como lo atestiguan los distintos equilibrios entre eficiencia, equi-

dad y crecimiento alcanzados en el norte de Europa, los países de la cuenca del Pacífico o Costa Rica en América Latina.

Hasta aquí se ha pasado revista principalmente a las opciones y condicionantes internas de la transición económica y de la reinserción de Cuba en los mercados occidentales. Sin embargo, en un mundo interdependiente, las decisiones nacionales son marcadas por influencias ajenas de creciente relevancia. Por eso, el ritmo del proceso cubano de reforma y algunas de sus características quedarán sujetos a las reacciones y respuestas de la comunidad internacional, expresadas en acercamiento y solución de diferendos, o en separación y hasta hostigamiento recíproco.

### Bibliografía

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1997): *La economía cubana: reformas estructurales y desempeño en los noventa*, Santiago de Chile.

Coase, R., comp. (1998): *The Firm, the Market and the Law*, Chicago, Illinois, Chicago University Press.

Demsetz, H. (1967): Toward a theory of property rights. *The American Economic Review*, N° 57, Washington, D.C., American Economic Association, mayo.





# La educación en América Latina: la demanda y la distribución importan

---

**Nancy Birdsall**

*Asociada Principal,  
Carnegie Endowment for  
International Peace*

**Juan Luis Londoño**

*Presidente, Revista Dinero  
(Colombia)*

**Lesley O'Connell**

*Consultora, Banco  
Interamericano de Desarrollo*

Aunque los gobiernos de la región han aumentado sus gastos en salud y educación, los resultados son insatisfactorios. El gasto en esos servicios se ha considerado habitualmente como transferencia y no como inversión. La acumulación de capital humano ha sido relativamente lenta, con efectos negativos sobre el crecimiento económico y se ha distribuido en forma dispareja entre los diversos grupos de ingreso, lo que ha aumentado la desigualdad. En este artículo se examinan las causas de estos resultados. En primer lugar se describe la naturaleza del problema, aportando datos que confirman la escasa e inequitativa acumulación de capital social en la región, la que ha acentuado la desigualdad en la distribución de la riqueza y los ingresos. Luego se discuten las causas que explican esos resultados y se pone de relieve el efecto de una débil demanda de educación entre los pobres, causada, entre otros factores, por las restricciones de su ingreso y la política antigua de protección económica. En las conclusiones se destaca que las reformas económicas han aumentado la demanda de capital social lo que eleva la rentabilidad privada de la inversión en capital humano y da origen a un renovado interés del sector privado en mejorar el sistema de educación pública. Asimismo, el sector público tiene nuevos incentivos para acometer la reforma de los sectores de salud y educación. De ese modo podría iniciarse un círculo virtuoso de una mejor acumulación y distribución de capital humano, ligadas con un crecimiento económico más equitativo.

# I

## Introducción

En el modelo de desarrollo de comienzos de la posguerra se daba mucha importancia al papel del Estado. El desafío de la coordinación —asegurar la complementación de la inversión pública y privada en los sectores de la industria, el transporte y las comunicaciones necesaria para el despegue de la economía— parecía justificar que el Estado no sólo asumiera el liderazgo como planificador, sino que también tomara la batuta en el manejo de la economía y la producción. En este modelo de desarrollo, gastar en 'sectores no productivos' como la educación y la salud se veía como una carga que obstaculizaba la acumulación de activos productivos y, por lo tanto, como un costo en términos del crecimiento. Los primeros modelos demográficos señalaban, por ejemplo, que el crecimiento acelerado de la población de los países en vías de desarrollo implicaba una desviación de recursos públicos para pagar servicios de educación y salud, con lo que se reducía la disponibilidad de capital físico productivo por habitante.

Los más recientes modelos de crecimiento incorporan el concepto de 'capital humano' como inversión productiva. En los nuevos modelos clásicos de crecimiento, la acumulación de capital humano es un factor tan relevante para el crecimiento como lo era el estrecho concepto de capital físico: se estimula el crecimiento económico aumentando el ahorro y la inversión en educación. Los modelos de crecimiento endógeno más recientes atribuyen una importancia aún mayor al capital humano. En estos modelos, el desarrollo sostenible es posible, en parte, por las externalidades positivas que genera el proceso de educación, importante modalidad del capital humano; para un crecimiento sostenible y elevado son esenciales nuevas ideas y tecnologías, cuyo desarrollo, a su vez, depende de elevados niveles de capital humano.

Los nuevos modelos de crecimiento ofrecen una justificación elegante y poderosa a favor de las inversiones en capital humano por ser eficientes y promotoras del crecimiento económico. En su forma más simple, sin embargo (como queda de manifiesto en los conocidos estudios empíricos sobre crecimiento de Barro, Sala-i-Martin, Romer y otros) incorporan hipótesis poco eficaces para orientar las opciones de política.

En primer lugar, y fundamental para los propósitos de este trabajo, se pasa por alto la distribución del capital humano entre las personas. Se supone en forma implícita que el proceso de acumulación beneficiará, por un proceso de filtración, a los miembros de todos los grupos de ingreso en forma proporcional.

Segundo, y reforzando la primera deficiencia, no se toma en cuenta la demanda. Se considera la acumulación de capital humano como exógena. Los determinantes del proceso de acumulación —decisiones de los hogares de invertir en capital humano y decisiones de política pública respecto del tamaño y asignación de dichas inversiones— no han sido incluidos en los modelos. No se consideran en forma explícita ni la distribución inicial entre los hogares del grado de instrucción de los adultos— factor decisivo para la inversión en educación infantil (Schultz, 1988)— ni las políticas macroeconómicas, comerciales, y otras que abarcan al conjunto de la economía y que también afectan la demanda de educación de los hogares en los distintos grupos de ingresos. Se ignora el hecho de que los padres más pobres y con menor grado de instrucción tienden a invertir menos en la educación de sus hijos.

En tercer lugar, se deja de lado el problema de la entrega: la producción eficiente y equitativa de servicios sociales. Se apoya en forma implícita un papel preponderante del Estado en la provisión de servicios de salud y educación. El acento en externalidades positivas del capital humano en los nuevos modelos de crecimiento se basa en la lógica del fracaso del mercado —especialmente en los mercados de capitales— que inhibe la inversión privada óptima en capital humano. Como el capital humano no se puede apropiarse, no puede servir de garantía para préstamos; aun cuando los agentes reconozcan la alta rentabilidad de la inversión privada en salud y educación, no pueden endeudarse, con lo que sus inversiones tienen una fuerte restricción de liquidez. Por ello en estos modelos el papel del Estado es decisivo y refuerza el concepto tradicional del gobierno como principal financista, productor y proveedor de todos los servicios sociales.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Desde luego, el Estado puede tener un papel importante en el financiamiento selectivo de programas sociales, parte de su provisión. Los nuevos modelos de crecimiento no se pronuncian sobre este punto.

La falta de énfasis en la distribución, la demanda y la entrega de programas sociales ha reforzado la antigua hipótesis de que las sociedades en desarrollo latinoamericanas enfrentan una ineludible compensación de ventajas (*trade-off*) entre los objetivos de eficiencia y equidad. Siguiendo la tradición de Kuznets, los analistas han tendido a ver la elevada y creciente desigualdad de ingresos en la región como consecuencia inevitable del desarrollo económico. Los esfuerzos de gobiernos en el pasado para rectificar la inequidad mediante transferencias populistas —con desastrosos resultados fiscales— han fomentado el pesimismo respecto de que América Latina pudiera conciliar el crecimiento con la equidad. Dado ese pesimismo, el abanico de recomendaciones de política ha sido relativamente restringido: una política social marginal, diseñada para mitigar el impacto de la creciente pobreza, sin darle ninguna importancia a la inversión en el capital humano de los pobres.

Para rebatir las hipótesis de los nuevos modelos de crecimiento y de los pesimistas del *trade off*, este artículo se concentra en los sectores sociales de la educación y la salud de América Latina. El proceso de inversión en capital humano en estos dos sectores no ha funcionado bien en la región. Aunque los gobiernos han comprometido tantos o más recursos que otros países en desarrollo en los servicios de salud y educación, los resultados de la región dado su nivel de ingreso son magros. El gasto en estos servicios, especialmente para los pobres, ha sido considerado en el pasado como una transferencia y no como una inversión. La acumulación de capital humano ha sido relativamente lenta, lo que ha afectado negativamente al crecimiento, y ha sido altamente inequitativa entre grupos de ingreso, lo que ha agudizado la desigualdad de los ingresos.

Este artículo busca las razones. La discusión se basa en una consideración más amplia de los puntos mencionados, centrándose en los aspectos interrelacionados de la demanda (de educación, por ejemplo) y de la distribución. Una discusión profunda del tercer punto, la transformación de la entrega de los servicios sociales, puede encontrarse en Birdsall y Londoño (1998).

En primer lugar, en lo que toca a la demanda, la baja acumulación de capital humano en América Latina refleja la escasa demanda de educación de los hogares, especialmente de los más pobres. Por otro lado, en cuanto a la distribución, la baja demanda de capital humano de los hogares está ligada a la elevada proporción de hogares pobres en América Latina y a la

profundidad de su pobreza. En América Latina, el acceso históricamente inequitativo de los pobres a los activos que generan renta —tanto tierra como capital humano— ayuda a explicar el círculo vicioso de la baja acumulación de capital humano y la pobreza. Más aún, la escasa acumulación de capital humano de los pobres se ha acentuado por padrones regresivos del gasto público en programas sociales —los pobres no se han beneficiado mucho del gasto público en servicios de salud y educación— y por las políticas económicas que han penalizado al trabajo y han desalentado la inversión de los hogares en educación.

En resumen, en América Latina la teoría de la filtración (*trickle-down*) no ha sido aplicable a la acumulación de capital humano. Si las economías de la región han de aprovechar los efectos de eficiencia y promoción del crecimiento de una más rápida acumulación de capital humano, deben darle mayor importancia a la equidad en la distribución de los servicios que generan capital humano.<sup>2</sup>

El artículo describe, para comenzar, la naturaleza del desafío, resumiendo datos que demuestran que, a pesar de un nivel adecuado de gasto público, la acumulación de capital humano en América Latina ha sido baja e inequitativa —la distribución de la educación apenas si ha mejorado en el transcurso del tiempo. El análisis empírico muestra que la acumulación baja e inequitativa del capital humano explica en gran parte no sólo el alto nivel de pobreza y la disparidad de ingresos en América Latina, sino también su lenta formación de capital y la falta de crecimiento económico; y que, en un círculo vicioso, la insuficiencia y la desigualdad de los recursos humanos de la región han sido efecto y al mismo tiempo factor coadyuvante del alto grado de desigualdad de activos e ingresos en toda América Latina.

Después se analizan las razones de esta baja y desigual acumulación de capital humano; se destaca el efecto de una débil demanda de educación entre los pobres debido a restricciones de liquidez y la probabilidad de una baja rentabilidad de la inversión en capital humano en las economías sesgadas contra el trabajo. Por una parte, la historia sugiere un desalentador círculo vicioso en el que la pobreza y la desigualdad de ingreso iniciales se han traducido en una acumula-

<sup>2</sup> En Birdsall y Londoño (1998) planteamos el problema de una entrega más equitativa de servicios sociales mediante un nuevo enfoque horizontal a la provisión de servicios sociales, que descansa en una mayor focalización del gasto público en los pobres, una oferta de servicios más competitiva y una demanda que fortalece el poder de los consumidores, incluidos los pobres.

ción de capital humano lenta y desigual, que a su vez ha reducido el crecimiento económico y acentuado la desigualdad. Por otra parte, hay una consecuencia positiva: una acumulación más rápida, con mayor énfasis en el acceso igualitario a la educación, puede acelerar el crecimiento económico y reducir la desigualdad de los ingresos. Más educación y una educación más igualitaria pueden promover tanto la eficiencia como la equidad.

Este artículo concluye con una nota de optimismo. Las recientes reformas generales de la economía están aumentando la demanda de mano de obra calificada en la región. Ello eleva la rentabilidad de la inversión en capital humano y genera una nueva ola de interés del sector empresarial por contar con un mejor sistema de educación pública. Al mismo tiempo, el éxito en el frente macroeconómico ha generado una disposición en el sector público para emprender refor-

mas en los sectores de salud y educación: la educación fue tema principal de atención de los jefes de Estado en la Cumbre de las Américas de Santiago de Chile (1998). En toda la región se están ensayando numerosos nuevos sistemas de provisión de servicios sociales que combinan las reglas del juego impuestas centralmente con la oferta competitiva del mercado y el fortalecimiento del poder de los consumidores. Estos intentos muestran que es posible una mayor eficiencia interna en la provisión de servicios sociales y una mayor capacidad de respuesta y responsabilidad de los sistemas públicos frente a las necesidades de los pobres. Un mayor acceso de los pobres a buenos servicios de educación y salud puede poner en movimiento un nuevo círculo virtuoso que incluya una distribución más justa de activos y oportunidades, un crecimiento económico más rápido y una distribución más amplia de sus beneficios.

## II

### La baja y desigual acumulación de capital humano en América Latina

Examinemos en primer lugar cuáles son los hechos. Cotejado con su ingreso por habitante, el proceso de acumulación de capital humano en América Latina es débil en comparación con otras regiones. Este hecho es más evidente en el sector de la educación: la escolaridad media es inferior en dos años a la que le corresponde por su ingreso por habitante, apenas supera el desempeño del África subsahariana y está muy por debajo de la que se observa en Asia oriental y sudoriental. A principios del decenio de 1990, los trabajadores tenían un promedio de 5.2 años de escolaridad, casi un tercio menos de lo que podía esperarse para países con un nivel de desarrollo similar; más de un tercio de los niños que entraban a la escuela primaria no la terminaban, tasa de deserción que más que duplica la de otras regiones del mundo.

La brecha educacional ha empeorado en los últimos treinta años. A comienzos de los años setenta, América Latina tenía un nivel de instrucción más bajo que países de niveles de ingreso comparables de Europa y el sudeste asiático, pero equiparable al de los demás países en desarrollo, si se lo medía por habitante. Desde entonces, la educación en América Latina (encabezada por Brasil, México, Venezuela y Améri-

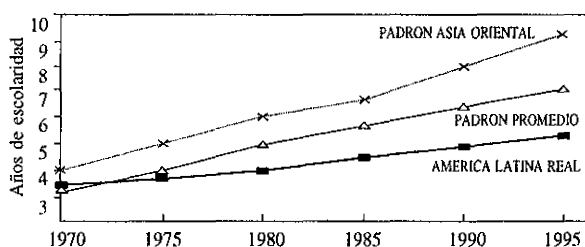
ca Central) ha crecido a una tasa positiva pero lenta, muy por debajo de las tasas registradas por los países asiáticos y el resto del mundo en desarrollo. En 1980, la fuerza trabajadora de la región iba atrasada en un año con respecto al promedio de los países en desarrollo en cuanto al número de años cursados. A mediados del decenio de 1990, este atraso se había duplicado. En comparación con Asia oriental y sudoriental, el déficit educativo de América Latina subió de menos de un año, en 1970, a alrededor de cuatro en 1995 (gráfico 1).

El déficit en salud es más pequeño en comparación con otras regiones. La esperanza media de vida es casi dos años menor que la correspondiente a su nivel de ingreso (gráfico 2). Es posible que ello sea consecuencia de una menor diferencia que en otras regiones en cuanto a género en la educación, al efecto positivo del grado de instrucción de las madres en la mortalidad infantil y al gasto e innovación relativamente mayores en el sector de salud en América Latina (BID, 1996).

El problema básico no es el de un bajo nivel de gasto en salud y educación —el que es similar al de otras regiones en desarrollo, con un 6.6% del PIB (cua-

GRAFICO 1

### América Latina y Asia oriental: El déficit educativo



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington D.C., 1996.

dro 1)<sup>3</sup>—, sino más bien de utilización ineficiente del gasto público y de distribución poco equitativa de la incidencia del gasto en esos servicios, es decir, la proporción relativamente baja de ese gasto que ha beneficiado a los pobres.<sup>4</sup> En comparación con Asia oriental y los países industrializados, América Latina muestra una alta desigualdad en la distribución de su capital humano. (La desigualdad en la distribución de la tierra, otro activo productivo crítico, es la más alta del mundo —véanse los gráficos 3 y 4).<sup>5</sup> Por lo tanto, la baja tasa de acumulación general —un promedio de grandes aumentos de escolaridad para unos pocos y escasos aumentos para la gran mayoría— es produc-

<sup>3</sup> Igual que los resultados, el gasto en salud es relativamente más elevado que en educación en comparación con otras regiones. En este artículo se destaca la educación como medida de acumulación de capital humano. La salud es otra inversión en capital humano, pero con efectos menos mensurables —y, por lo tanto, más difíciles de medir y diferenciar— en la productividad y el crecimiento del ingreso.

<sup>4</sup> En comparación con Asia oriental, el bajo crecimiento económico y la posterior caída de la fecundidad se tradujeron también en una disminución del gasto por niño en América Latina, especialmente durante el decenio de 1980. Ahora América Latina está empezando a beneficiarse de una reducción del crecimiento de la población en edad escolar y de un aumento absoluto del gasto por habitante que se asocia a tasas de crecimiento económico más elevadas, aun si no aumenta la proporción del PIB destinado a gasto social. Además, en muchos países esa proporción también está aumentando.

<sup>5</sup> En los gráficos 3 y 4, se estiman los años de escolaridad usando la distribución de frecuencias de Barro-Lee para la población de 25 años y más entre las categorías de escolaridad ('sin escolaridad', 'primaria incompleta', 'primaria completa', 'secundaria incompleta', 'secundaria completa', 'superior incompleta' y 'superior completa'). Hay datos que muestran que en América Latina estaría disminuyendo la desigualdad de la educación: la desigualdad era menor para los adultos jóvenes (entre 20 y 30 años) que para grupos mayores en 1990 (Elizabeth King, correspondencia personal, junio de 1997). Sin embargo, la experiencia de países como Indonesia muestra que aun a partir de niveles bajos, se puede asociar la acumulación rápida con mejoramientos en la distribución.

GRAFICO 2

### América Latina: El déficit de la esperanza de vida



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington D.C., 1996.

<sup>a</sup> Calculado de la ecuación  $e(\ln(y), \text{time})$ .

CUADRO 1

### Gasto social en el decenio de 1990 (Por ciento del PIB)

	Gasto público		Gasto privado	
	Total	Educación	Salud	Salud
América Latina	6.6	3.6	3.0	3.1
Otros países en desarrollo	6.4	4.2	2.2	1.9
Todos los países en desarrollo	6.5	1.1	2.4	2.2
<i>Total mundial</i>	<i>9.9</i>	<i>5.1</i>	<i>4.8</i>	<i>3.2</i>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, D.C., 1996.

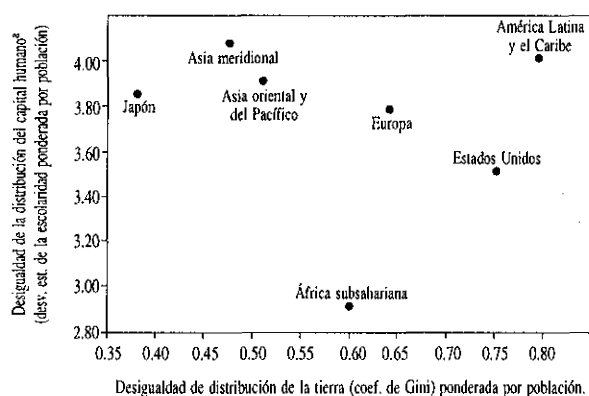
to, en parte, de la naturaleza desigual de la acumulación.<sup>6</sup>

Además, y contrariamente a lo que cabría esperar, el aumento de la escolaridad media en América Latina en los últimos treinta años no ha estado asociado con el mejoramiento de la distribución de la educación. En el gráfico 5 se compara la distribución prác-

<sup>6</sup> La baja acumulación en América Latina se asocia estrechamente con la mala calidad de las escuelas públicas primarias y secundarias, como describen y analizan Schiefelbein, 1995 y Birdsall, 1998. Entre una multitud de problemas sistémicos de los sistemas altamente centralizados está la dificultad de contratación y retención de los mejores profesores. En muchos países los profesores son muy mal pagados; más aún, los profesores, incluyendo a los menos preparados, son mal apoyados, pero sin embargo avanzan automáticamente en el sistema persistiendo a menudo en prácticas laborales insatisfactorias para beneficiarse de pensiones garantizadas y para retirarse a tan temprana edad como a los 50 años. Muchos presupuestos están recargados de pagos a profesores inactivos, ya sea retirados o profesores "fantasmas", lo que merma los recursos disponibles para los profesores activos. Es un desafío para los gobiernos de la región crear mecanismos para atraer la colaboración y la cooperación de los gremios de profesores, algunos de los cuales están politizados y se resisten al cambio.

GRAFICO 3

### Desigualdad de distribución de los activos, alrededor de 1990

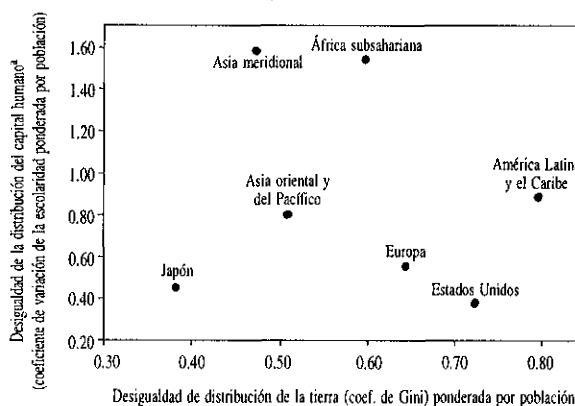


Fuente: La desigualdad de distribución del capital humano se calculó utilizando cifras de educación de R.J. Barro y J. Lee, *International Comparison of Educational Attainment*, Washington D.C., Banco Mundial, 1993. Los coeficientes de Gini para la distribución de la tierra se obtuvieron de K. Deininger y L. Squire (correspondencia personal).

<sup>a</sup> La medida de desigualdad de distribución del capital humano es la desviación estándar de la escolaridad de la población de 25 años y más (véase la nota de pie de página número 5).

GRAFICO 4

### Desigualdad de distribución de los activos, alrededor de 1990<sup>a</sup>

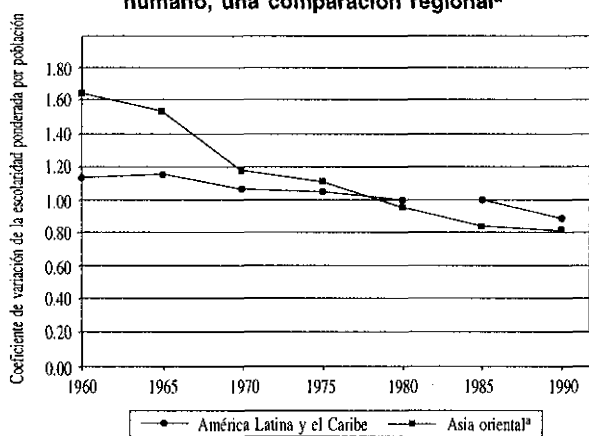


Fuente: La desigualdad del capital humano se calculó utilizando las cifras de educación de R.J. Barro y J. Lee *International Comparison of Educational Attainment*, Washington D.C., Banco Mundial, 1993. Los coeficientes de Gini para la tierra se obtuvieron de K. Deininger y L. Squire (correspondencia personal).

<sup>a</sup> La medida de desigualdad del capital humano es el coeficiente de variación, es decir, el cociente entre la desviación estándar y la media; esta medida considera el efecto de cambios en el promedio de escolaridad en la distribución (véase la nota de pie de página número 5). Nótese que la alta desigualdad del capital humano en América Latina (gráfico 3) se reduce en relación con otras regiones al dividir la desviación estándar de la escolaridad de adultos por la media de la escolaridad de adultos. El nivel relativamente alto de escolaridad en América Latina en comparación con otros países en desarrollo no es suficiente para compensar la elevada desviación estándar para una media dada, en comparación con Asia oriental y las regiones desarrolladas.

GRAFICO 5

### América Latina y el Caribe y Asia oriental: Desigualdad de distribución del capital humano, una comparación regional<sup>a</sup>



Fuente: La desigualdad de la distribución del capital humano se calculó con la información de escolaridad de R.J. Barro y J. Lee, *International Comparisons in Educational Attainment*, Washington D.C., Banco Mundial, 1993.

<sup>a</sup> En Asia oriental se incluyen Hong Kong, Indonesia, la República de Corea, Malasia, Singapur, Taiwán y Tailandia. La desigualdad de distribución del capital humano se mide aquí por el coeficiente de variación de la escolaridad.

ticamente estática de la educación en América Latina con el mejoramiento en Asia oriental durante este período.<sup>7</sup>

#### 1. Efectos de la acumulación baja y desigual sobre el crecimiento

¿Cuáles han sido los efectos en la tasa de crecimiento económico de la baja y desigual acumulación de capital humano en América Latina en los últimos treinta años? El cuadro 2 muestra los resultados de la estimación de una ecuación de crecimiento tradicional para los países de la región, utilizando la mejor y más reciente información disponible sobre distribución del ingreso (Deininger y Squire, 1996). Para estas estima-

<sup>7</sup> Es normal que las disparidades en el capital humano de la población aumenten durante la expansión inicial de los sistemas educacionales, hasta que el grado medio de instrucción llegue a los cinco o seis años (Londoño y Székely, 1997).

ciones se seleccionaron los países en que se disponía de una curva de Lorenz para dos períodos con una separación de al menos cinco años entre ellos, de estimaciones de ingreso por habitante a precios de poder de compra internacionales y de información sobre inversión en capital físico, escolaridad de la fuerza trabajadora (que se utilizó para medir la distribución del capital humano), distribución de la tierra e indicadores de comercio.

Las conclusiones (dadas a conocer originalmente en Birdsall y Londoño, 1997) eran claras respecto del efecto de la educación y su distribución sobre el cre-

cimiento económico. La acumulación de educación, así como la acumulación de capital, es buena para el crecimiento económico —un resultado que ahora se da por sentado (columnas 2 y 3). El gran efecto positivo de la acumulación de capital humano en el crecimiento económico, como lo muestra el promedio de escolaridad de la fuerza trabajadora, es concordante con la teoría mencionada en la introducción, así como con datos microeconómicos que muestran que los trabajadores con mayor nivel de instrucción ganan ingresos más altos y, particularmente las mujeres, son más eficaces en la producción familiar de buena salud y es-

CUADRO 2

## Explicación del crecimiento

A. Explicación del crecimiento global			
Variable independiente	(1)	(2)	(3)
Constante	0.01	0.04 <sup>a</sup>	0.03
Acumulación de capital	0.53 <sup>a</sup>	0.57 <sup>a</sup>	0.54 <sup>a</sup>
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso	-0.88	-0.41	-0.42
Nivel de educación	0.17	0.28 <sup>h</sup>	0.30 <sup>h</sup>
Desigualdad en distribución del ingreso	-0.05 <sup>b</sup>	-0.03	-0.002
Desigualdad en distribución de la tierra		-0.02 <sup>b</sup>	-0.01
Desigualdad en distribución de la educación		-0.09 <sup>b</sup>	-0.09 <sup>b</sup>
Recursos naturales			-0.01
Cambios en:			
Desigualdad en distribución del ingreso			
Apertura del comercio			0.02
Comercio de bienes manufacturados			
Comercio de bienes primarios			
Variable ficticia ( <i>dummy</i> ) para América Latina y el Caribe			0.004
R <sup>2</sup>	0.61	0.70	0.76
B. Explicación del aumento del ingreso de los más pobres			
Variable independiente	(4)	(5)	(6)
Constante	0.00	0.05 <sup>c</sup>	0.04 <sup>c</sup>
Crecimiento global	1.31 <sup>a</sup>		
Acumulación de capital		0.72 <sup>a</sup>	0.77 <sup>a</sup>
Condiciones iniciales:			
Nivel de ingreso			
Nivel de educación		0.41 <sup>c</sup>	0.51 <sup>c</sup>
Desigualdad en distribución del ingreso		0.05	0.02
Desigualdad en distribución de la tierra		-0.07 <sup>h</sup>	-0.02
Desigualdad en distribución de la educación		-0.20 <sup>b</sup>	-0.18 <sup>b</sup>
Recursos naturales			
Cambios en:			
Desigualdad en distribución del ingreso			-0.27 <sup>a</sup>
Apertura del comercio			
Comercio de bienes manufacturados			0.05 <sup>c</sup>
Comercio de bienes primarios			-0.01
Variable ficticia ( <i>dummy</i> )			-0.01
R <sup>2</sup>	0.51	0.42	0.63

Fuente: N. Birdsall y J.L. Londoño, Asset inequality matters: an assessment of the World Bank's approach to poverty reduction, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, 1997.

<sup>a</sup> Estadísticamente significativo a nivel de 1 por ciento.

<sup>b</sup> Estadísticamente significativo a nivel de 5 por ciento.

<sup>c</sup> Estadísticamente significativo a nivel de 10 por ciento.

colaridad de los niños. El efecto positivo del grado de instrucción del país al comienzo de un período sobre el crecimiento en el período siguiente es hoy un lugar común y conclusión muy firme de casi todos los estudios sobre el crecimiento económico (Barro y Sala-i-Martin, 1995; Levine y Renelt, 1992). Lora y Barrera (1997) estiman que América Latina como región podría aumentar su tasa de crecimiento en 2 puntos porcentuales anuales en la próxima década si, además de profundizar las reformas estructurales, fuera capaz de acelerar el ritmo de acumulación de capital humano para el conjunto de la fuerza de trabajo adelantándose en un año a la tendencia esperada. Visto desde otra perspectiva, Birdsall, Ross y Sabot (1995) estiman que Corea, con el nivel de educación primaria y secundaria que Brasil tenía en 1960, habría crecido 0.56 puntos *menos* por año en los 25 años siguientes, y que el crecimiento del PIB por habitante de Corea habría sido en 1985 un 12% inferior a lo que fue en realidad.

Además, y controlando por el nivel de instrucción, el grado de desigualdad en la distribución de la educación tiene un fuerte efecto negativo sobre el crecimiento (columnas 2 y 3). La variable que mide la distribución de la educación es muy confiable;<sup>8</sup> su efecto negativo es independiente no sólo de la variable escolaridad, sino del efecto positivo de la apertura del comercio y el negativo de la dotación natural de recursos.

Nótese que cuando se incluyen las variables de distribución de activos el efecto negativo de la desigualdad de ingresos en el crecimiento económico pierde significación estadística (columnas 2 y 3 comparadas con columna 1); el efecto negativo tantas veces comentado (Birdsall, Ross y Sabot, 1995; Alesina y Rodrik, 1994; Persson y Tabellini, 1994) aparentemente corresponde a diferencias en un elemento fundamental de la estructura económica, a saber, el acceso de los diferentes grupos a los activos productivos.

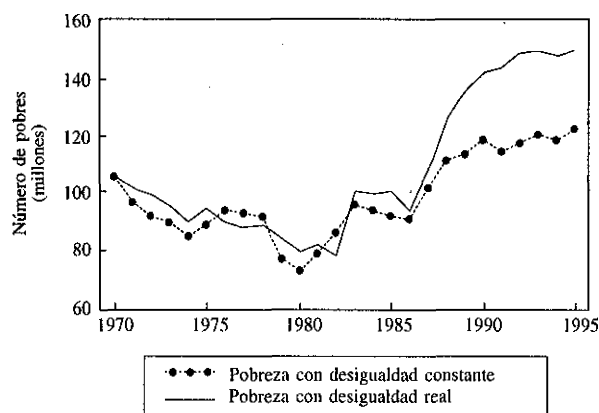
En las columnas 4 a 6 del cuadro 2, se evalúa el efecto de las distribuciones iniciales de ingresos y activos sobre el crecimiento del ingreso de los pobres. La elasticidad del crecimiento del ingreso de los pobres respecto al crecimiento general es muy superior a 1 (columna 1), lo que confirma la lógica del argumento de que el crecimiento económico es clave para la reducción de la pobreza. El aumento del ingreso de

los pobres depende fuertemente también de la acumulación de capital (columnas 2 y 3). Es interesante ver que las desigualdades iniciales en la distribución de la tierra y del capital humano tienen un claro impacto negativo en el crecimiento del ingreso de los pobres, de magnitudes que duplican sus efectos en el crecimiento del ingreso medio (columna 2). Una distribución desigual de los activos, especialmente del capital humano, afecta el crecimiento del ingreso de los pobres en forma desproporcionada; una mejor distribución de los activos reduciría la pobreza en forma directa e indirecta, al impulsar el crecimiento medio.

Al plantear este argumento con indicadores económicos globales, Birdsall y Londoño (1997) demuestran que si las economías de América Latina hubieran mantenido la misma distribución del ingreso del decenio de 1970 en el de 1980, el aumento de la pobreza entre 1983 y 1995 habría sido casi la mitad (gráfico 6). Pero el crecimiento lento y la inestabilidad macroeconómica del decenio de 1980 hicieron más daño a los pobres que a otros grupos, agudizando una mala distribución de los activos y del ingreso. Estos resultados coinciden con una visión del mundo en que las oportunidades sí importan. Los pobres, sin activos, no pueden aprovechar las oportunidades de ser productivos. En economías en que una parte importante de la población carece de capital humano, y por lo tanto de un activo productivo decisivo, sólo una fracción de la población puede explotar el proceso de crecimiento. El motor del crecimiento es pequeño y puede atascarse de cuando en cuando con rodeos populistas. Impulsados

GRAFICO 6

#### América Latina: Impacto de la desigualdad en la pobreza, 1970-1995



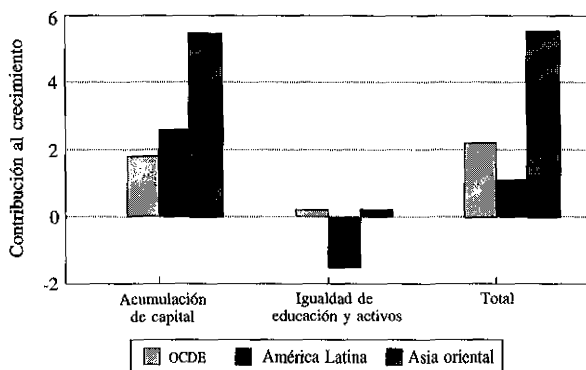
Fuente: N. Birdsall y J.L. Londoño, *Asset inequality matters: An assessment of the World Bank's approach to poverty reduction*. *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association, 1997.

<sup>8</sup> En estas ecuaciones de regresión se utiliza como medida de la distribución de la educación la desviación estándar de años de escolaridad de los adultos de 25 años o más.



GRAFICO 7

**Algunas regiones: Factores del crecimiento global**  
(Contribución a las variaciones del PIB, como porcentaje)



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

por la creciente productividad de los pobres iniciales, los países del Asia oriental, que comenzaron el período de posguerra con una desigualdad de activos relativamente baja, fueron capaces de crecer a tasas altas y sostenidas por más de tres décadas. En cambio, la mayoría de los países de América Latina, con mayor desigualdad de activos, y presumiblemente con menos oportunidades para sus pobres, crecieron menos (gráfico 7). Los resultados del cuadro 2 y los indicadores globales reseñados apuntan a una conclusión tan clara como inquietante: la baja y desigual acumulación de capital humano en América Latina ha retardado el crecimiento económico global y ha inhibido la reducción de la pobreza.

**2. Efectos sobre la desigualdad del ingreso**

Un segundo efecto de la baja y desigual acumulación es la desigualdad persistentemente alta de los ingresos en América Latina.

El coeficiente de Gini de América Latina (cerca de 0.50 para el conjunto de la región) es aproximadamente 15 puntos más alto que el promedio para el resto del mundo; en 1995, el 20% más rico de la población recibía el 58% del ingreso total, es decir, 12 veces el ingreso del 40% más pobre de la población y 19 veces el ingreso del 20% más pobre. El ingreso del 40% más pobre de la población es unas 20 veces más bajo que lo que le correspondería con un padrón distribución típico del ingreso. Y el número de pobres, que hoy se calcula entre 140 y 150 millones de personas con

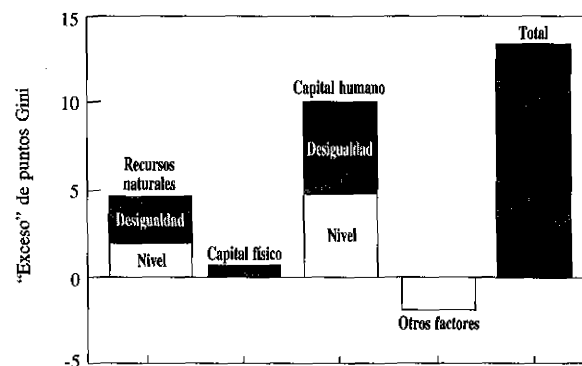
ingresos diarios inferiores a 2 dólares, podría reducirse en un tercio (Londoño y Székely, 1997).

Londoño y Székely (1997) muestran que la desigualdad de ingresos en distintos países del mundo se explica razonablemente por la abundancia relativa de factores de producción, como la tierra y el capital humano, y por su distribución. Como se aprecia en el gráfico 8, la menor acumulación de capital físico no explica la desigualdad en el caso en América Latina. Por el contrario, la abundancia relativa de recursos naturales y la mayor concentración de la tierra en el mundo son la causa de una gran parte de la excesiva desigualdad de la región. El bajo nivel de escolaridad (capital humano) de los trabajadores latinoamericanos y la enorme desigualdad en los activos educativos forman también gran parte de la explicación.

No sorprende el efecto de la baja y desigual educación sobre la desigualdad del ingreso. Donde una proporción relativamente escasa de la población completa la educación secundaria o superior, la inversión pública en educación es considerada por lo general como un mecanismo para reducir la pobreza y la desigualdad, dada la poderosa demostración a nivel individual de que los de mayor grado de instrucción ganan más. A nivel global, sin embargo, el efecto de la educación en la pobreza y la desigualdad depende obviamente de la distribución de la educación misma, de la rapidez de su expansión y de cómo se benefician de ella los distintos grupos. En América Latina sólo una proporción reducida de la población ha terminado

GRAFICO 8

**América Latina: Explicación del exceso de desigualdad en esta región en comparación con el promedio mundial**  
(Separado por composición, nivel y distribución de los activos)



Fuente: J.L. Londoño y M. Székely, Distributional surprises after a decade of reforms: Latin America in the nineties, en R. Hausman y E. Lora (comp.), *Latin America after a Decade of Reforms: What comes next?*, Washington D.C., BID, 1997.

la educación secundaria o superior. Estos trabajadores calificados, relativamente poco numerosos, ganan un salario mucho más alto por lo limitado de su oferta y contribuyen así a la gran desigualdad general de los ingresos (Birdsall, Ross y Sabot, 1997).

La experiencia latinoamericana contrasta abiertamente con la del Asia oriental, donde la política educacional ha producido un gran número de trabajadores calificados, lo que ha disminuido cualquier gran diferencial que pudiera haber habido en comparación

con los salarios de la mano de obra no calificada. La teoría de Kuznets (de que la distribución del ingreso se deteriorará inicialmente mientras los trabajadores de las economías subdesarrolladas se trasladan a sectores más productivos) parece confirmarse en América Latina, en parte porque la expansión limitada y lenta de las oportunidades educativas ha generado una gran brecha de productividad entre un grupo pequeño de trabajadores calificados y el resto de la población (Stallings, Birdsall y Clugage, por publicarse).

### III

## Las razones de la acumulación baja y desigual en América Latina

El análisis anterior muestra que la acumulación baja y desigual de capital humano ha limitado el crecimiento económico de América Latina, especialmente en el ingreso de los pobres, y ha agudizado la ya elevada desigualdad de la distribución del ingreso en la región. Ahora sostenemos que, de hecho, hay un círculo vicioso: la acumulación lenta y desigual de capital humano en la región no es sólo causa de la actual pobreza y desigualdad, sino también consecuencia de la desigualdad anterior. La acumulación baja y desigual se puede explicar por factores de oferta y demanda en el mercado de la educación.<sup>9</sup>

En primer lugar, por el lado de la demanda, la gran dotación de recursos naturales de América Latina ha limitado históricamente la demanda de educación de la sociedad. La organización socioeconómica que acompaña a la producción agrícola extensiva y a la extracción de recursos naturales tiende a caracterizarse por relativamente pocos propietarios del capital y un gran número de trabajadores no calificados (Engerman y Sokoloff, 1997). Hay poca demanda de trabajadores calificados, en parte porque los recursos naturales tienden a ser complementarios del capital, no del trabajo calificado, en la producción. Quizás como resultado los gobiernos y los hogares latinoamericanos han invertido poco en educación, persiguiendo la mayor rentabilidad del capital físico. Una base rica en recursos naturales minimizó también la necesidad de desarrollar

exportaciones no tradicionales competitivas a comienzos del período de posguerra, perpetuándose de esta manera la organización tradicional de la producción.

En segundo lugar, la alta desigualdad de ingresos en América Latina implica que un mayor número de hogares carecen de la liquidez necesaria, no son capaces de endeudarse y no disponen de los recursos para mantener a sus niños en la escuela. Flugg, Spilimbergo y Watchtenheim (1996) muestran que el factor financiero explica muchas de las diferencias de escolaridad secundaria entre los países. Como se aprecia en el cuadro 3, en 1989 Brasil y Malasia tenían niveles similares de ingreso por habitante. Pero el quintil más pobre de Brasil tenía alrededor de la mitad del nivel de ingreso absoluto del quintil más pobre de Malasia. Para una elasticidad ingreso de la demanda de educación secundaria de 0.50 (cifra conservadora), si la distribución del ingreso hubiera sido tan igual en Brasil como en Malasia, la matrícula secundaria de los niños brasileños pobres habría sido un 40% más alta. Hay datos que demuestran que, entre los pobres, la elasticidad ingreso de la demanda de educación básica es mayor que 1.0, en cuyo caso la matrícula secundaria de los niños pobres del Brasil habría subido en más de un 80%. Un estudio cuantitativo sobre el efecto de la desigualdad del ingreso en la escolaridad sugiere que, de los 27 puntos porcentuales de diferencia de matrícula secundaria entre Brasil y Corea en el decenio de 1970, más de 20 podían atribuirse a la mayor desigualdad de ingresos del Brasil, que se traduce en una menor matrícula de los niños pobres (Williamson, 1993).

<sup>9</sup> La discusión y los datos de esta sección están basados en Birdsall, Bruns y Sabot (1996).

CUADRO 3

## Participación absoluta en el ingreso del quintil más bajo

País	PIB por habitante (dólares de igual poder adquisitivo)	Participación en el ingreso del 20% de los hogares más pobres (%)	Ingreso por habitante del 20% de los hogares más pobres (dólares)
Malasia, 1989	4 674	4.6	1 075
Brasil, 1989	4 271	2.4	513

Fuente: Para PIB, R. Summers y A. Heston, *The Penn World Tables, Mark 5.6*, Philadelphia, Pa., University of Pennsylvania, Department of Economics, 1995; para participación en el ingreso, K. Deininger y L. Squire, A new data set measuring income inequality, *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3, Washington D.C., Banco Mundial, 1996.

En tercer lugar, la demanda de educación de los hogares no es sólo función del ingreso del hogar y de su acceso al crédito. También es función de la rentabilidad que espera la familia de la escolaridad, en términos de los ingresos futuros de los niños escolarizados. Dos políticas públicas diferentes han reducido en forma sistemática la demanda de educación básica entre los pobres al reducir la rentabilidad prevista.

Por un lado, las estrategias económicas han castigado a la mano de obra reduciendo su rentabilidad y desalentando la inversión en educación. Los gobiernos latinoamericanos de la posguerra llevaron a cabo políticas de industrialización mediante sustitución de importaciones en un intento de apartarse de las exportaciones de bienes primarios y como una forma de promover la manufactura local. Estas políticas de industrialización sustitutiva se tradujeron en grandes subvenciones y protección a los dueños del capital sin promover la demanda de trabajo (Schiff y Valdés, 1992). Como resultado, subieron las ganancias de los dueños del capital y en menor proporción los salarios reales de los trabajadores no calificados. El bajo crecimiento de los salarios relativos de los trabajadores y la elevada rentabilidad del capital no estimularon la demanda de educación básica entre los pobres. En la última década, la mayoría de los países de la región ha abandonado estas políticas en la búsqueda de estrategias de crecimiento de mercado abierto. En algunos casos, sin embargo, una preocupación atendible por reducir la inflación ha hecho necesario sostener los tipos de cambio con tasas de interés elevadas; esto ha castigado la creación de empleos en el sector de la empresa mediana y pequeña y ha disminuido las exportaciones que con frecuencia hacen uso más intensivo de mano de obra.

Además, en algunas partes de América Latina ha habido discriminación contra determinados grupos étnicos, lingüísticos o raciales que tienden también a ser más pobres. Esta discriminación ha reducido la

rentabilidad de la educación entre ellos y deprimido aún más la demanda de educación entre los pobres.

Por su parte, la política educativa en sí ha sido un problema. La mala calidad de la educación básica en América Latina y su deterioro, producto de un gasto público ineficiente, ha reducido la rentabilidad de la escolaridad básica en la región, especialmente para los hogares pobres cuyos niños tienen una mayor probabilidad de asistir a las peores escuelas. Las altas tasas de repetición y deserción escolares de América Latina, especialmente entre los pobres, son un triste testimonio del esfuerzo inicial de los padres para matricular a sus hijos y de su creciente desaliento cuando la baja calidad de la enseñanza limita el aprendizaje y, con ello, reduce la rentabilidad económica esperada.<sup>10</sup>

En resumen, la rentabilidad esperada de la educación es función de la evaluación de los padres del mercado laboral futuro para sus hijos. Si la demanda de trabajo es pequeña (y el capital se subvenciona directa o indirectamente), si la enseñanza es de mala calidad y si existe discriminación en el mercado de trabajo contra algunos grupos que también tienden a ser pobres, la baja rentabilidad de la educación escolar va a reducir la demanda de educación de los hogares.

Al mismo tiempo, la oferta de educación en América Latina se ha visto afectada por la alta desigualdad de ingresos de la región.<sup>11</sup> Cuando la distribución del ingreso es altamente desigual, entregar educación bá-

<sup>10</sup> Las causas de la baja calidad de la educación básica y sus consecuencias entre los pobres se abordan ampliamente para Brasil en Birdsall, Bruns y Sabot (1996) y para América Latina en Birdsall y Sabot (eds., 1996).

<sup>11</sup> América Latina gasta en educación un porcentaje de su PIB tan alto como otros países en desarrollo con niveles similares de ingreso. Pero el hecho de que en América Latina se haya reducido el ritmo de crecimiento significa que los presupuestos de educación han sido menores en términos absolutos. Además, por efecto de la natalidad más alta de América Latina un mismo porcentaje del PIB se traduce en un menor gasto por niño (Birdsall y Sabot, eds., 1996).

sica subvencionada a un segmento grande de la población en edad escolar implica una carga tributaria relativamente grande para los ricos. Es probable que los hogares de altos ingresos se resistan. Un resultado puede ser el financiamiento deficitario de la educación —y la merma en calidad que se ha descrito. Un segundo resultado puede ser la canalización de las subvenciones públicas a la educación superior, cuyos beneficiarios han de ser con más probabilidad los hijos de los ricos. De hecho, como lo muestra el cuadro 4, en América Latina la proporción del gasto público en educación que se destina a la educación superior ha sido alta —más del 20% en promedio, comparado con el 15% del Asia oriental. Venezuela y Corea son dos ejemplos extremos. Mientras a principios del decenio de 1990 Venezuela destinaba el 35% de su presupuesto público de educación a la educación superior, en Corea sólo el 8% de su presupuesto llegaba a la educación postsecundaria. El gasto público en educación, como porcentaje del PIB era en realidad más alto en Venezuela (5.1%) que en Corea (4.5%). Sin embargo, después de restar la porción destinada a la educación superior, el gasto público disponible para educación básica como porcentaje del PIB era mucho más elevado en Corea (3.6%) que en Venezuela (1.3%) (PNUD, 1997).

Al dar prioridad a la expansión de la cantidad de educación y a mejorar la calidad en la base de la pirámide educativa, los gobiernos del Asia oriental han estimulado la demanda de educación superior, descansando en gran medida en el sector privado para satisfacerla. En América Latina, las subvenciones gubernamentales han beneficiado en forma desproporcionada a los hogares de altos ingresos cuyos hijos tienen más probabilidad de llegar a la universidad. Al mismo tiempo, el escaso financiamiento público de la educación secundaria significa que los niños mal preparados provenientes de sectores de bajos ingresos, se ven obligados a asistir a las universidades privadas o a quedar totalmente excluidos de los sistemas educativos de nivel superior. El financiamiento deficitario de la educación ha convertido en letra muerta la garantía de la educación primaria universal para los pobres de América Latina; la educación disponible para ellos ha sido de tan mala calidad que les reporta muy poco beneficio real.

CUADRO 4

**Presupuesto destinado a la educación superior, 1990-1994**

	Porcentaje del presupuesto total en educación
<b>Asia oriental</b>	
Malasia	17
Tailandia	17
Indonesia	18
República de Corea	8
<i>Promedio (simple)</i>	15
<b>América Latina</b>	
Argentina	17
Brasil	26
Chile	20
Colombia	17
Costa Rica	31
Ecuador	23
Honduras	20
México	14
República Dominicana	11
Uruguay	25
Venezuela	35
<i>Promedio (simple)</i>	22

*Fuente:* Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Desarrollo humano, Informe 1997*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores, 1997.

En resumen, el crecimiento económico relativamente bajo de América Latina, la persistencia de desigualdades de ingreso y las dificultades para reducir la pobreza no se pueden separar de la triste trayectoria regional de acceso limitado y desigual a la educación. En una serie de círculos viciosos, los altos niveles históricos de desigualdad de activos e ingresos han generado un ambiente político y económico que limita gravemente las oportunidades de los pobres. Con escasas posibilidades de educación, a pesar de un gasto razonable de los gobiernos, y careciendo de otros activos productivos, los pobres están condenados al trabajo de baja productividad, al bajo ingreso en los hogares y a un nuevo ciclo de acceso limitado a la educación. Las sociedades de la región se ven afectadas también en su conjunto, porque el progreso educativo y la acumulación de activos se limitan a los que no son pobres, reduciéndose los niveles medios de crecimiento y perpetuándose la desigualdad.

## IV

### Conclusiones y reflexiones

Este artículo comenzó con una crítica, al menos en términos de orientación de políticas, de los modelos actuales de crecimiento endógeno —que apuestan a la educación pero no logran considerar la importancia de la demanda de educación de los hogares, los efectos de la distribución de la educación y los problemas institucionales de la entrega de la educación, especialmente a los pobres. La discusión destaca la importancia de la demanda de escolaridad de los pobres en América Latina, inhibida por muchas décadas por políticas económicas desfavorables a la mano de obra; y la distribución del capital humano, en que el acceso desigual a la escolaridad de los pobres retarda el proceso de acumulación. También se subraya que el acceso limitado y desigual al capital humano que se registra en América Latina se vincula con el bajo crecimiento económico de América Latina, la persistencia de una alta desigualdad en la distribución de los ingresos y las dificultades para reducir la pobreza. Merecen especial atención los datos que sugieren que la distribución de la educación no ha mejorado o lo ha hecho escasamente en los últimos treinta años.

Para comenzar, se proporcionan antecedentes de que la acumulación baja y desigual de capital humano no sólo ha retardado el crecimiento global de América Latina, sino que ha dificultado la reducción de la pobreza y ha contribuido a la persistencia de los más altos niveles mundiales de desigualdad de ingresos. Las consecuencias son claras —hay un gran potencial de crecimiento acelerado para la región. El proceso de crecimiento podría beneficiarse de aumentos importantes de productividad entre los pobres, si se les diera acceso a la educación. Más educación, y en particular, una educación más igualitaria (que llegue a los pobres), podría acelerar el proceso de crecimiento y simultáneamente reducir la desigualdad.

A continuación se sostiene que en América Latina la baja acumulación de capital humano y su distribución desigual tienen su origen, en parte, en una desigualdad, de larga data, de los activos (incluso el propio capital humano) y de los ingresos. El legado histórico es difícil de modificar a corto plazo, pero la acumulación baja y desigual puede también tener su explicación en las políticas económicas que prevalecieron en la región por décadas. Las economías cerra-

das que protegían al capital y dependían de la exportación de recursos naturales desalentaban la demanda de educación en los hogares pobres de América Latina, al desalentar la demanda de mano de obra, el activo más importante de los pobres, y de mano de obra calificada, donde radica el mayor potencial de aumento de sus ingresos.

De hecho, la desigualdad de acceso se ha imbuido de un criterio de entrega de servicios sociales que alienta la exclusión, la segmentación y la ineficiencia. Los sistemas burocráticos verticales tradicionales para organizar la enseñanza y otros servicios han sido ineficientes y no han logrado atender a los pobres. El modelo alternativo de entrega privada, orientado por el mercado, no lo ha hecho mejor: en algunos países, la competencia que genera ha dejado fuera del sistema a los que no pueden pagar.

No obstante, hay motivos de optimismo. En la mayoría de los países de la región, las reformas económicas de la última década están eliminando los sesgos contra la mano de obra, típicos de las economías protegidas, y están produciendo la estabilidad macroeconómica esencial para la inversión privada. Se están sentando así las bases para un aumento de la demanda de escolaridad por parte de los hogares y de un mayor interés del sector empresarial en la mano de obra calificada para mantener la competitividad en las economías abiertas. Estas fuerzas se han conjugado para impulsar la reforma educativa en la región y para despertar un renovado interés entre los responsables de la política en nuevos sistemas de provisión de educación, salud y otros servicios públicos. Ya se ha comenzado en algunos países a aplicar sistemas alternativos de provisión de servicios sociales que promueven la competencia entre oferentes públicos y privados, hacen valer el poder del consumidor y su capacidad de opción y aseguran la incorporación integral de los pobres como consumidores al sistema, mediante reglas de acceso justas, sistemas de vales y otros subsidios a la demanda. Estas reformas están demostrando que es posible conciliar la eficiencia con la equidad.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Sobre enfoques alternativos de provisión de servicios sociales, véase Birdsall y Londoño, 1998.

Los *trade offs* no son inevitables en el proceso del desarrollo; muchos son resultado de malas decisiones políticas y de instituciones débiles. Centrarse en el acceso igualitario para los pobres a los servicios que generan capital humano, en otras palabras, superar el

proceso de filtración puede traer consigo más crecimiento y un mejoramiento de la equidad para las economías y los pueblos de América Latina.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Alesina, A. y D. Rodrik (1994): Distributive politics and economic growth: A critical survey of the recent literature, *The Quarterly Journal of Economics*, 109: 465-90, mayo.
- Banco Mundial (varios años): *Informe sobre desarrollo mundial*, Washington, D.C.
- Barro, R.J. (1991): Economic growth in a cross section of countries, *The Quarterly Journal of Economics*, 106: 407-43, mayo.
- Barro, R.J. y J. Lee (1993): *International Comparisons of Educational Attainment*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Barro, R.J. y X. Sala-i-Martin (1995): *Economic Growth*, Nueva York, McGraw Hill.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): *Progreso económico y social en América Latina*, Washington D.C.
- Birdsall, N. (1998): Education: The people's asset, trabajo preparado para la conferencia *Asset Distribution, Poverty and Economic Growth*, Brasilia (<http://www.worldbank.org/landpolicy/brazil/papers.htm>).
- Birdsall, N., B. Bruns y R. Sabot (1996): Education in Brazil: Playing a bad hand badly, en N. Birdsall y R. Sabot (eds.), *Opportunity Foregone: Education in Brazil*, Washington D.C., The Johns Hopkins University Press.
- Birdsall N. y J. L. Londoño (1997): Asset inequality matters: An assesment of the World Bank's approach to poverty reduction, *The American Economic Review*, vol. 87, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- \_\_\_\_\_ (1998): No trade off. Efficient growth via more equal human capital accumulation in Latin America, en N. Birdsall, C. Graham y R. Sabot (eds.), *Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, Washington, D.C., The Brookings Institution/BID.
- Birdsall N., D. Ross y R. Sabot (1995): Inequality and growth reconsidered: Lessons from East Asia, *The World Bank Economic Review*, vol. 9, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_ (1997): Education growth and inequality, en N. Birdsall y F. Jaspersen (eds.), *Pathways to Growth: Latin America and East Asia*, Washington, D.C., BID.
- Birdsall N. y R. Sabot (eds.) (1996): *Opportunity Foregone: Education in Brazil*, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.
- Deininger, K. y L. Squire (1996): A new data set measuring income inequality, *The World Bank Economic Review*, vol. 10, N° 3, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Engerman, S.L. y K.L. Sokoloff (1997): Factor endowments, institutions and differential paths of growth among New World economies: A view from economic historians of the United States, en S. Haber (ed.), *How Latin America Fell Behind, Essays on the Economic History of Brazil and Mexico, 1800-1914*, Stanford, California, Stanford University Press.
- Flug, K. A. Spilimbergo y E. Wachtenheim (1996): *Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?* Office of the Chief Economist working paper series, N° 301, Washington, D.C., BID.
- Levine, R. y D. Renelt (1992): A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, *The American Economic Review*, vol. 82, N° 2, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- Londoño, J.L. y M. Székely, (1997): Distributional surprises after a decade of reforms: Latin America in the nineties, R. Hausman y E. Lora (eds.), *Latin America after a Decade of Reforms: What Comes Next?* Washington, D.C., BID.
- Lora, E. y F. Barrera (1997): A decade of structural reforms in Latin America: Growth, productivity and investments are not what they used to be, en R. Hausman y E. Lora (eds.), *Latin America after a Decade of Reforms: What Comes Next?*, Washington, D.C., BID.
- Persson, T. y G. Tabellini (1994): Is inequality harmful for growth?, *The American Economic Review* vol. 84, N° 3, Nashville, Tennessee, American Economic Association.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1997): *Desarrollo humano. Informe 1997*, Santafé de Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Schiff, M. y A. Valdés (1992): *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy. Volume 4: A Synthesis of the Economics in Developing Countries*, Baltimore, Pennsylvania, Johns Hopkins University Press.
- Schiefelbein, E. (1995): *Characteristics of the Teaching Profession and the Quality of Education in Latin America*. Bulletin: The major project of education in Latin America and the Caribbean, N° 34, Santiago de Chile, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Schultz, T.P. (1988): Education investment and returns, en H. B. Chenery y T.N. Srinivasan (eds.): *Handbook of Development Economics*, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company.
- Stallings B., N. Birdsall y J. Clugage (por publicarse): Growth and inequality: Do regional patterns redeem Kuznets?, en A. Solimano (ed.) *Distributive Justice and Economic Development: The Experience of Chile and Developing Countries*, Ann Arbor, Michigan, University of Michigan Press.
- Summers, R. y A. Heston (1995): *The Penn World Tables, Mark 5.6*. Philadelphia Pa., University of Pennsylvania, Department of Economics.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (varios años): *Statistical Yearbook*, Nueva York, Berman Press.
- Williamson, J. (1993): Human capital deepening, inequality, and demographic events along the Asia-Pacific rim, en N. Ogawa, G.W. Jones y J. Williamson (eds.), *Human Resources in Development along the Asia-Pacific Rim*, Singapore, Oxford University Press.

# Determinantes de la *desigualdad entre* los hogares urbanos

Luis Felipe Jiménez L.  
Nora Ruedi A.

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

En este artículo se sintetizan los resultados de un análisis de factores de largo plazo que afectan a la distribución del ingreso en cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México, sobre la base de encuestas de hogares disponibles para esos países entre 1979 y 1992. Tras una breve introducción (sección I), se examina la metodología aplicada (sección II) y luego se detallan los principales resultados (sección III). Se destacan entre éstos las menores remuneraciones al trabajo que perciben los primeros deciles de ingreso asociadas, entre otras cosas, a inequidades en los niveles educacionales alcanzados. A la vez, se observa que tales deciles exhiben tasas de ocupación inferiores al promedio y tasas de inactividad más altas. Este último fenómeno aparece vinculado a la composición de los hogares: los primeros deciles acusan una mayor presencia relativa de menores en el hogar, con lo cual la carga de cuidado de niños es mayor y los costos de participar en el mercado de trabajo se elevan, induciendo una menor participación en él y reduciendo la generación de ingresos. El artículo concluye con algunas sugerencias para una política redistributiva (sección IV). Esta debería avanzar conjuntamente en al menos cuatro esferas: generación de empleo productivo, elevación de los ingresos de los hogares más pobres, reducción de las barreras para que éstos accedan al mercado laboral y, finalmente, aspectos relacionados con la dinámica demográfica.

# I

## Introducción

Tres son los motivos que originaron el presente artículo. En primer lugar, lograr mayores grados de equidad ha formado parte importante de los objetivos de la estrategia de desarrollo de los gobiernos de la región, que se expresa en propósitos de promover una mayor igualdad de oportunidades, así como en propuestas para reducir la incidencia de la pobreza. En segundo lugar, como ha sido documentado en otros estudios publicados por esta revista, el panorama distributivo a inicios de los años noventa, luego de los procesos de ajuste y reformas estructurales de los ochenta, exhibe un deterioro preocupante (Altimir, 1994) y su recuperación supone un importante desafío para los gobiernos y sus políticas. En tercer lugar, la evolución distributiva en la región durante la primera mitad de la década de los noventa continúa siendo desalentadora en términos generales, observándose cierto progreso en algunos casos aislados, CEPAL, (1994a y 1995). Aún más, el bajo crecimiento económico en ciertos casos, y el consiguiente incremento en las tasas de desocupación (ORT, 1996), hacen prever que el deterioro distributivo podría agravarse en determinados países.

En virtud de lo anterior, cobran renovada importancia políticas orientadas a superar esta situación, tomando en cuenta tanto el carácter de largo plazo de ciertos factores que afectan la distribución del ingreso,<sup>1</sup> como la urgencia de adoptar medidas que en el mediano plazo permitan mejorar la situación de los grupos más pobres, por la gravedad de su condición.

Este artículo aborda una de las dimensiones de la equidad, analizando factores que contribuyen a dar cuenta de las diferencias en el ingreso per cápita de los hogares en cinco países de la región. Diversos estudios de la distribución del ingreso se han orientado a examinar factores que explicarían las desigualdades entre perceptores de ingreso. En contraste, en el presente estudio la unidad de análisis son los hogares, que incluyen tanto a personas que perciben ingresos así como a otras que no lo hacen. El análisis se centra entonces en determinar cómo se conforma el ingreso per cápita del hogar. Las variables consideradas incluyen los niveles de remuneración, la incorporación al empleo y las tasas de participación de los miembros del hogar, así como también aspectos demográficos que influyen sobre el tamaño de los hogares. También se examinan aspectos relacionados con desigualdades en las remuneraciones de los factores, asociadas a características de los perceptores, pero principalmente en su relación con el ingreso per cápita del hogar.

Debe tenerse presente que, aun cuando se emplea una metodología común, el análisis no se orienta a establecer comparaciones distributivas entre países; el propósito es más bien identificar regularidades en el comportamiento de ciertas variables que contribuyen a explicar la distribución del ingreso en un determinado país. A la vez, con el fin de obtener conclusiones de cierta validez general, esta síntesis se apoya en resultados obtenidos para los principales centros urbanos de los cinco países. Como la cobertura de las encuestas varía mucho de un país a otro,<sup>2</sup> la opción de restringir el análisis a estos centros aparece como válida al momento de comparar resultados con el fin de establecer conclusiones aplicables a otras experiencias.

---

□ Este documento resume resultados de investigaciones realizadas en el marco del proyecto Gobierno de Holanda/CEPAL sobre "Distribución del ingreso y pobreza en experiencias recientes de estabilización y ajuste en países de América Latina y el Caribe". Los análisis individuales para Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México fueron publicados en forma separada (Jiménez y Ruedi, 1997 a,b,c,d y e). Para la elaboración de estos estudios se contó con el apoyo de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL. Los autores agradecen los comentarios de Oscar Altimir, Juan Carlos Ferres y Carlos Howes, así como la colaboración que ellos brindaron.

<sup>1</sup> Respecto de la influencia sobre la distribución del ingreso de factores y políticas de corto plazo, véase Jiménez (1997).

<sup>2</sup> A modo de ejemplo, los resultados para Argentina se refieren a Buenos Aires, en tanto que las encuestas en Brasil y Chile incluyen zonas rurales además de las metropolitanas.



## II

### El método de análisis

Con miras a reforzar el carácter comparativo de este estudio, se empleó una metodología anteriormente utilizada por Pollack y Uthoff (1990) en el examen de la distribución del ingreso en el Gran Santiago, Chile. En el presente caso la metodología se aplicó a encuestas de hogares disponibles entre 1979 y 1992 en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México. Esta parte de una identidad sencilla, pero que posee el mérito de identificar algunos factores claves que afectan el nivel de ingreso del hogar. La metodología es básicamente descriptiva y busca detectar regularidades de comportamiento de determinadas variables asociadas a la distribución del ingreso. No se trata en consecuencia de la aplicación de un enfoque teórico que presupone *a priori* cierto orden de causalidad, aunque la interpretación de los resultados, basada en la identificación de diferencias sistemáticas de comportamiento entre deciles, se apoya en hipótesis explicativas de los orígenes de la desigualdad y de sus cambios.

El ingreso per cápita del hogar puede ser expresado de manera simplificada por la siguiente identidad:

$$Y_{pc} = \frac{YT}{N} = \frac{YP}{L} \times \frac{L}{L+D} \times \frac{L+D}{PET} \times \frac{PET}{N} \times \frac{OY}{N}$$

donde:

- $Y_{pc}$  = ingreso per cápita del hogar;
- $YT$  = ingreso total disponible del hogar;
- $N$  = número de personas en el hogar;
- $YP$  = ingreso primario de los ocupados del hogar;
- $L$  = número de personas ocupadas del hogar;
- $D$  = número de personas desempleadas del hogar;
- $PET$  = número de personas del hogar en edad de trabajar;
- $OY$  = otros ingresos del hogar.

De este modo, el ingreso per cápita del hogar queda expresado en función de variables económicas y demográficas. El primer término del lado derecho,  $YP/L$ , corresponde a la remuneración media obtenida por las personas ocupadas del hogar. Este ingreso primario se compone a su vez de ingresos del trabajo (sueldos, salarios e ingresos del trabajo por cuenta propia). Corresponde entonces a un concepto de remuneración factorial media por ocupado.

El segundo término del lado derecho,  $L/(L+D)$ , es la tasa de ocupación del hogar, siendo su complemento la tasa de desocupación. El tercer término,  $(L+D)/PET$ , es la tasa de participación. El cuarto término es la razón entre el número de personas del hogar en edad de trabajar y el tamaño del hogar,  $PET/N$ . El inverso de este factor es una aproximación a la tasa de dependencia del hogar, en el sentido que se discute en el párrafo siguiente. Mientras mayor sea esta razón, mayor será el número de personas en edad de dar sustento económico al hogar y con ello menor será la tasa de dependencia.

Este concepto de tasa de dependencia tiene una connotación demográfica, en contraste con otros usos que destacan aspectos diferentes. Así, es frecuente referirse a esta tasa como la razón entre los ocupados y el número de personas que no trabajan en cierto grupo, haciendo con ello hincapié en el esfuerzo económico que efectivamente deben hacer los ocupados para dar sustento al resto. Las variables relevantes en dicho caso serán las tasas de ocupación y de salarios, las que ya se incluyen en los dos primeros factores de la ecuación. En el presente caso, la razón entre las personas en edad de trabajar y el tamaño del hogar, representa la proporción del hogar que potencialmente podría sustentarlo, siendo la estructura de edades y el tamaño del hogar las variables relevantes.

Finalmente, el último factor corresponde a ingresos percibidos de otras fuentes, distintas al trabajo, es decir, ingresos por concepto de propiedad y transferencias, ambos en términos per cápita. Las transferencias corresponden a subsidios recibidos e ingresos por jubilaciones.

Las diferencias por deciles en los niveles de ingreso per cápita de las familias quedan entonces expresadas en función de los comportamientos que exhiben las tasas de remuneración factorial, de ocupación y de participación en la fuerza de trabajo, una variable relativa a la estructura demográfica del hogar y un componente de otros ingresos. Los cambios en la distribución del ingreso se asocian así a la evolución de estos componentes a través del tiempo. En consecuencia, los hogares se ordenaron según su ingreso per cápita y se calcularon los factores componentes de esta identidad. No obstante, dado que estos últimos resumen la influen-

cia de muchas variables, se obtuvieron indicadores adicionales que contribuyeran a explicar las diferencias en los niveles de ingreso primario, tasas de participación y estructura de los hogares.

Para una mejor comprensión de las diferencias según deciles en los ingresos primarios, siempre con los hogares ordenados de acuerdo con el ingreso per cápita, se calcularon sus componentes, es decir, sueldos y salarios medios de los asalariados del hogar y los ingresos medios de los trabajadores independientes. También se obtuvieron los ingresos medios provenientes de la propiedad, completando de este modo las fuentes factoriales de ingreso.

Otros enfoques, teóricos y aplicados, se han orientado a explicar las diferencias en los ingresos entre perceptores en función de características relacionadas con el nivel educacional de los oferentes de trabajo. En este estudio, con el fin de explorar la contribución del mencionado factor a la explicación de la desigualdad de ingreso per cápita entre deciles de hogares, se procedió a examinar la estructura de los hogares de cada decil según la educación del jefe de hogar.

También, con el fin de aproximarse a variables que causan diferencias en las tasas de ocupación y participación, se examinó el comportamiento de los hogares en cada decil según la actividad del jefe de hogar y del cónyuge. En este último caso, los cálculos registrados se restringen a cónyuges de jefes de hogar ocupados, con el fin de examinar la capacidad de ambos para otorgar sustento económico al hogar.

Finalmente, con el propósito de indagar acerca de la estructura de los hogares y su posible influencia sobre otras variables, se obtuvo, por deciles de hogares, la proporción de niños con relación a los adultos y el número medio de personas en el hogar.

Es pertinente realizar ciertos alcances relativos al concepto de ingreso que aquí se emplea. En primer

lugar, las cifras utilizadas son aquellas que recogen los ajustes efectuados por la CEPAL, que se orientan a compatibilizar esta información con aquella proveniente de las cuentas nacionales. En términos generales el procedimiento consiste en realizar imputaciones de ingreso con el fin de corregir discrepancias que surgen al comparar las partidas de la cuenta de hogares del sistema de cuentas nacionales, con aquellas obtenidas de la encuesta (Feres, 1995; CEPAL, 1991 y 1996b).

En segundo lugar, las encuestas registran el ingreso una vez descontados los impuestos y las contribuciones a la seguridad social, pero incluyen transferencias y donaciones recibidas. En tercer lugar, se ha excluido el alquiler imputado, ya que la imputación se realiza a nivel de los hogares en tanto que los indicadores seleccionados se refieren principalmente a características medias de los miembros del hogar, referentes a su capacidad de generación de ingreso.

Por último, el ingreso captado por las encuestas incluye aquel atribuible a la propiedad. No obstante, la experiencia señala que éstas reflejan los ingresos provenientes de la propiedad en una proporción considerablemente menor que en el caso de los otros componentes del ingreso. Como las dificultades de medición de esta índole son agravadas por cuadros inflacionarios importantes, como los que afectaron a países de la región durante el período examinado, es arriesgado generalizar sobre la base de estos datos. En consecuencia, el análisis se centra en torno a los otros componentes del ingreso del hogar.

Dado el interés que suscita la distribución del ingreso y los factores explicativos, los cuadros estadísticos presentan índices relativos, empleando el promedio de cada variable en el total de la muestra como patrón de referencia. Esto permite ilustrar el grado en que la variable media en cada decil difiere respecto del conjunto de la muestra.

### III

## Principales resultados comparativos

En el cuadro 1 se presentan sucintamente algunos rasgos relativos a la distribución del ingreso entre 1980 y 1992 en los principales centros urbanos<sup>3</sup> de los cinco países estudiados. Como allí se aprecia, durante este

período, que en su mayor parte se caracterizó por importantes fluctuaciones macroeconómicas asociadas a la crisis de endeudamiento externo que afectó a países de la región, los cambios en la distribución del ingreso fueron significativos. De acuerdo al coeficiente de Gini, la concentración del ingreso en los principales centros urbanos se redujo en Colombia, aumentó en

<sup>3</sup> En el caso de México se trata de zonas de alta densidad.

CUADRO I

## América Latina (cinco países): Indicadores de la distribución del ingreso

	Coeficiente de Gini	Participación en el ingreso total		Razón entre el ingreso per cápita medio y el promedio total		Índice del ingreso per cápita real promedio			Porcentaje de hogares bajo la línea de pobreza <sup>a</sup> (total urbano)	
		Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior	Total de la muestra	Primer decil	Decil superior		
Argentina (Buenos Aires)										
1980	0.365	3.0	30.6	22.0	360.0	100	100	100	5 <sup>b</sup>	
1986	0.393	2.6	34.0	19.2	407.2	104.6	91.2	118.3	9 <sup>b</sup>	
1990	0.422	2.3	34.2	15.4	411.9	92.3	64.5	105.6	16 <sup>b</sup>	
1992	0.408	2.3	31.6	15.6	399.5	89.1	63.3	98.9	10 <sup>b</sup>	
Brasil (São Paulo y Río de Janeiro)										
1979	0.448	2.1	36.1	12.9	432.3	100	100	100	30	
1987	0.526	1.4	44.0	9.7	529.1	115.0	86.8	140.8	34	
1990	0.503	1.5	37.6	9.7	467.2	99.7	75.2	107.7	37	
Chile (Gran Santiago)										
1987	0.507	1.4	40.0	9.9	471.9	100	100	100	38	
1990	0.487	1.7	39.6	12.3	440.5	110.6	138.2	103.3	33	
1992	0.512	1.7	44.4	12.4	489.3	136.0	170.3	141.1	28	
Colombia (Bogotá)										
1980	0.520	1.3	40.8	8.9	489.2	100	100	100	36 <sup>c</sup>	
1986	0.457	1.5	36.2	10.5	443.6	121.4	142.5	110.0	36 <sup>c</sup>	
1990	0.478	1.4	36.0	10.3	437.1	120.9	139.2	108.0	35 <sup>c</sup>	
1992	0.448	1.8	34.0	12.0	433.8	124.8	168.2	110.7	38 <sup>d</sup>	
México (Zona de alta densidad)										
1984	0.324	3.1	26.7	18.2	358.3	100	100	100	28	
1989	0.432	2.4	37.6	14.7	460.8	101.4	82.0	130.4	34	
1992	0.426	2.4	36.2	15.4	424.4	114.1	96.4	135.1	30	

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> CEPAL 1997. <sup>b</sup> Áreas metropolitanas. <sup>c</sup> Siete ciudades principales. <sup>d</sup> Ocho ciudades principales.

Argentina, Brasil y México y tendió a mantenerse con ciertas oscilaciones en Chile.

Más ilustrativo resulta observar los cambios en las participaciones en el ingreso total de los deciles que ocupan ambos extremos de la distribución.<sup>4</sup> Examinando el caso de Colombia, país que exhibe reducciones en la concentración durante este período, se aprecia una redistribución de alrededor de 7% del ingreso desde el decil superior principalmente hacia deciles medios altos, elevándose la participación de los deciles inferiores en una proporción reducida (véase Jiménez y Ruedi, 1997b). Debe hacerse notar, sin embargo, que redistribuciones de esta magnitud son muy significativas; aplicadas a un PIB en crecimiento, representan una importante transferencia de ingresos hacia sectores medios altos. Otros indicadores reflejan una evolución

un tanto más positiva. Así, el ingreso per cápita medio del primer decil pasó de representar un 8.9% del promedio total a un 12%. A su vez, el ingreso real de este segmento se expandió en 68.2%, mientras que el total subió 24.8%. No obstante, probablemente debido al bajo nivel inicial del ingreso per cápita de los estratos inferiores, el aumento del ingreso no fue suficiente para reducir la incidencia de la pobreza en los hogares urbanos. En síntesis, en Colombia se verificó un proceso redistributivo, pero que no alcanzó significativamente a los estratos pobres.<sup>5</sup>

En los países en que aumentó la concentración en este período (Argentina, Brasil y México) se observan reducciones en la participación del decil inferior y, en ciertos casos, significativas redistribuciones en favor del decil superior, incrementos en las diferencias de ingreso per cápita entre el decil inferior y superior respecto del promedio, pérdidas de ingreso real en el pri-

<sup>4</sup> Solamente con fines ilustrativos, diremos que la mayoría de los cuadros incluidos en el texto presentan información relativa a los deciles extremos, pese a que las conclusiones se basan en la observación de toda la distribución, tal como aparece en los estudios de casos nacionales que este artículo sintetiza.

<sup>5</sup> Ocampo, Pérez, Tovar y Lasso (1998) señalan que si bien la distribución del ingreso mejoró en los sectores urbanos, en los rurales se apreció un deterioro.

mer decil y aumentos en la incidencia de la pobreza.

A su vez, en Chile se observan variaciones distributivas que no se expresan totalmente en cambios del coeficiente de Gini. En efecto, la participación del decil inferior se incrementa levemente pero en menor grado que los aumentos de participación del decil superior. También, si bien como porcentaje del promedio se eleva el ingreso per cápita del primer decil, aquel del estrato más alto también sube, distanciándose así aún más del resto. En el contexto del crecimiento experimentado, el ingreso real per cápita del primer estrato se expande a una tasa superior al promedio y concomitantemente se aprecia una reducción del porcentaje de hogares en situación de pobreza. Sin embargo, el decil más alto también exhibe mejoras superiores al promedio, contrarrestando de este modo una posible mejoría en la distribución. En suma, como otros análisis han señalado (CEPAL, 1997), la experiencia chilena podría ser considerada como un proceso de crecimiento con reducción de la pobreza y bajo contenido redistributivo. Más adelante se establecerán hipótesis que contribuirían a explicar el bajo grado de difusión social del crecimiento que se ha observado en algunas experiencias de la región.

En suma, con la excepción de Colombia, se aprecia un incremento en las diferencias de ingreso entre ambos extremos de la distribución durante el período examinado. No obstante, en todos los casos la participación de los primeros deciles permanece en niveles muy bajos. Nuevamente con la salvedad de Colombia, las redistribuciones de ingreso se tradujeron en incrementos de la participación del decil superior que resultan muy significativas, equivalentes en algunos casos a entre dos y tres veces la participación total del decil inferior. Además, se destaca la gran persistencia en el tiempo de las bajas participaciones en el ingreso de los grupos más pobres, fenómeno que se repite en todos los países, otorgándole una gran inercia a la distribución. Finalmente, durante el período examinado sólo se observa reducción de la pobreza urbana en Chile, en tanto que en los países restantes se incrementa su incidencia o bien la situación se estanca.

## 1. Rasgos estilizados de los niveles relativos de ingreso

### a) Componentes del ingreso primario

En el cuadro 2 se presentan antecedentes relativos a los componentes del ingreso primario y las transferencias. Se confirma allí la influencia sobre la distribución de las remuneraciones al trabajo asalariado.

En efecto, en aquellos países en los cuales son menores las diferencias relativas en esta variable (Argentina y México), tiende a ser mayor la participación del primer decil en el ingreso. A su vez, desde una perspectiva temporal, en los países en que se deterioró la distribución (Argentina, Brasil y México), se profundizaron las diferencias relativas de las remuneraciones salariales por ocupado.

El ingreso medio del trabajo independiente exhibe diferencias relativas entre deciles aún más pronunciadas que en el caso anterior y han tendido generalmente a profundizarse en el tiempo (cuadro 2). Típicamente, estos ingresos representan una fracción creciente del total por deciles, lo que se debería a la mayor heterogeneidad del tipo de trabajo que da origen a esta fuente de ingreso. Así, en esta categoría de ingresos suelen incluirse, entre los estratos superiores, aquellos provenientes del empleo profesional independiente y de rentas de empleadores, en tanto que entre los estratos inferiores éstos son generados mayormente por trabajadores por cuenta propia de baja calificación.

En suma, la desigualdad del ingreso per cápita de los hogares corresponde en gran medida a disparidades en las remuneraciones del trabajo, aunque este no es el único factor determinante, como más adelante se examina. A su vez, cambios en las diferencias en las remuneraciones relativas se expresan en fluctuaciones distributivas, asociándose una reducción de éstas a una mayor participación en el ingreso de los deciles más pobres.

Los factores que influyen en las diferencias de remuneraciones son de variada índole y han sido abordados por diversos estudios. En primer lugar, el resultado que con mayor solidez se obtiene se refiere a la influencia de la variable educacional.<sup>6</sup> El cuadro 3 presenta la distribución del ingreso en Brasil, Chile y Colombia según el nivel educacional de los jefes de hogar, por deciles.<sup>7</sup> Como allí se aprecia, existe una asociación sistemática entre los niveles de educación alcanzados y el decil de ingreso al cual pertenece el jefe del hogar; mientras más alto sea su nivel educacional, más probabilidades tendrá el hogar que encabeza de pertenecer a un decil cuyo ingreso per cápita sea mayor.

<sup>6</sup> Véase por ejemplo Altimir y Piñera (1977); también Psacharopoulos, Morley, Fiszbein, Lee y Wood (1992).

<sup>7</sup> La información para Argentina y México se presenta clasificada según niveles educacionales distintos a los presentados en este cuadro, por lo que no son comparables. No obstante, los resultados se mantienen. Véanse los estudios de caso para dichos países en esta misma serie.

CUADRO 2

**América Latina (cinco países): Índices relativos de factores componentes del ingreso del hogar<sup>a</sup>**

		Ingreso primario medio/ingreso medio total		Ingreso asalariado medio/ingreso medio total		Ingreso medio del trabajo independiente/ingreso medio total		Ingreso medio por transferencias/ingreso medio total	
		Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior
Argentina (Buenos Aires)									
	1980	40.1	241.3	60.9	202.5	9.4	350.8	61.7	172.2
	1986	32.0	303.2	38.6	199.0	14.2	467.0	87.1	153.7
	1990	25.9	321.8	39.8	202.0	6.8	452.3	86.9	119.9
	1992	25.3	291.4	41.0	181.2	4.1	397.4	83.3	185.4
Brasil (São Paulo y Río de Janeiro)									
	1979	26.9	323.1	32.1	289.9	9.0	471.3	21.3	362.4
	1987	14.8	385.7	23.6	323.4	7.5	478.3	20.2	462.9
	1990	19.9	342.9	22.7	305.5	10.1	452.3	19.3	435.2
Chile (Gran Santiago)									
	1987	16.4	422.4	21.0	325.5	9.3	655.3	22.8	287.6
	1990	23.4	401.3	28.5	321.5	9.4	551.3	30.4	224.5
	1992	23.2	448.9	32.8	320.1	7.0	602.3	21.3	301.7
Colombia (Bogotá)									
	1980	18.1	391.6	24.1	302.9	9.1	465.3	42.2	315.1
	1986	22.6	327.1	29.1	271.4	8.7	421.6	17.0	374.0
	1990	23.0	317.7	25.5	239.5	9.6	384.5	10.4	392.9
	1992	31.1	308.0	37.3	254.5	14.6	371.7	6.7	398.8
México (Zona de alta densidad)									
	1984	35.4	262.3	42.7	188.2	16.3	372.4	42.0	259.1
	1989	29.8	377.5	45.3	210.8	7.5	573.7	23.0	318.5
	1992	27.6	411.3	41.6	243.9	7.7	614.7	25.9	242.6

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Los índices relativos son razones entre el valor medio de la variable en determinado decil y el correspondiente promedio.

CUADRO 3

**América Latina (tres países): Distribución de los hogares por años de estudios del jefe de hogar, por deciles (Porcentajes)**

	Brasil, 1990 <sup>a</sup>				Colombia 1992 <sup>b</sup>				Chile, 1992 <sup>a</sup>			
	0 a 3 años	4 a 9 años	10 a 12 años	13 y más	0 a 3 años	4 a 9 años	10 a 12 años	13 y más	0 a 3 años	4 a 9 años	10 a 12 años	13 y más años
<i>Total</i>	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1	17.9	5.3	1.2	0.1	18.3	12.7	4.7	1.0	14.5	13.3	6.8	2.1
2	16.5	6.7	1.7	0.3	15.6	12.7	6.5	1.1	12.5	12.5	9.0	2.2
3	14.2	9.0	3.0	0.4	15.2	12.3	7.2	1.7	12.5	11.6	9.9	3.1
4	12.7	10.3	4.4	0.6	14.5	12.5	6.6	2.0	14.1	11.1	9.6	3.4
5	11.3	11.4	6.1	0.9	14.0	11.6	8.7	3.4	12.5	10.9	9.5	5.9
6	9.5	12.8	7.8	1.9	8.8	11.9	11.0	5.0	11.7	10.7	10.3	5.6
7	7.8	13.2	11.3	3.9	6.2	10.0	12.8	9.5	8.5	10.1	11.2	9.2
8	5.4	13.5	18.2	8.2	3.8	8.1	15.7	13.9	7.0	8.9	12.0	12.5
9	3.2	11.5	23.2	23.2	2.7	5.4	15.2	24.3	4.9	7.3	11.8	19.7
10	1.4	6.4	23.0	60.5	0.8	2.9	11.7	38.2	1.8	3.8	9.9	36.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Total nacional. <sup>b</sup> Ocho ciudades principales.

En segundo lugar, en el contexto de mercados segmentados, la remuneración al capital humano también difiere según el segmento del mercado de trabajo en que se inserte el trabajador. Así, para un mismo nivel de calificación, la remuneración dependerá del tipo de ocupación, el tamaño y la propiedad de la empresa (Altimir y Piñera, 1977). Existe además suficiente información que señala que los grupos de menores ingresos se insertan en mayor grado en sectores de baja productividad y crecimiento, originando menores remuneraciones para un mismo nivel de calificación. Así, entre el 40 y el 60% de la población urbana ocupada está adscrita a segmentos de baja productividad, principalmente la microempresa y el trabajo independiente no calificado (CEPAL, 1996a).

En síntesis, las diferencias en el ingreso per cápita de los hogares resultan parcialmente de desigualdades en la remuneración al trabajo, originadas a su vez por diferencias en los niveles de calificación y adscripción a los segmentos menos dinámicos del mercado de trabajo.

#### b) *El nivel relativo de transferencias*

En el cuadro 2 aparece también información sobre transferencias medias por perceptor (jubilaciones, pensiones y otros ingresos) en los deciles extremos, a la vez que se documenta su evolución relativa en el período analizado. Resaltan al respecto los resultados de Argentina, que exhibe menores diferencias relativas; aún más, en el tiempo dichas transferencias habrían contribuido a evitar en este caso un mayor deterioro distributivo, por cuanto tendieron a acortarse las distancias entre los deciles inferior y superior. Aun así, se observa el mismo comportamiento sistemático que en otros países; las transferencias medias por perceptor del hogar tienden a elevarse con el nivel de ingreso, estableciéndose diferencias que en algunos casos son muy significativas. Estas desigualdades se explicarían por la interacción de varios factores. En primer lugar, la cobertura de los sistemas de previsión social generalmente es menor entre segmentos de menores ingresos. En segundo lugar, las jubilaciones o pensiones otorgadas tienden a reflejar la desigualdad de ingresos prevaleciente al momento de adquirirse el derecho a ellas. En tercer lugar, las pensiones asistenciales, al ser de cargo público, frecuentemente han sido erosionadas por procesos inflacionarios. Finalmente, la mayor informalidad entre los grupos de menores ingresos dificulta su cobertura por parte de los organismos públicos de protección y asistencia social. Vemos así que, por lo general, las transferencias tienden a ser

insuficientes para compensar las inequidades de la distribución primaria.

## 2. **Tasas de ocupación, participación y estructura del hogar**

La influencia de las disparidades en las tasas de ocupación sobre la distribución del ingreso queda de manifiesto tanto en los análisis de corte transversal como en una perspectiva dinámica. Como se ilustra en el cuadro 4, los primeros estratos de ingreso exhiben tasas de ocupación consistentemente menores que el promedio y éstas son crecientes a medida que se sube en la escala de ingresos. A su vez, allí donde se observó un aumento de la concentración del ingreso (Argentina, Brasil y México), los niveles relativos de ocupación del primer decil se deterioraron, en tanto que aquellos del decil superior mejoraron. En contraste, en el caso de Colombia (Bogotá), la mejoría distributiva se presenta asociada a un aumento en el nivel relativo de ocupación de los primeros estratos, reduciéndose así la distancia respecto del estrato superior.

Un comportamiento similar al anterior exhiben las tasas de participación, con la salvedad de que, para cada año, su dispersión es mayor que la de las correspondientes tasas de ocupación. Como muestra el cuadro 4, las tasas de participación son persistentes y sustancialmente inferiores al promedio entre los hogares más pobres. Por otra parte, sólo en Colombia (Bogotá) se aprecian reducciones en el tiempo de las disparidades de tasas de participación, siendo este el único caso en que disminuye la concentración del ingreso. Allí donde aumentó la concentración (Argentina, Brasil y México) persisten las diferencias en esta variable. En Chile, país que no presenta mejoras distributivas no obstante su crecimiento sostenido y los aumentos en las tasas de ocupación, se incrementó en términos relativos la desigualdad en las tasas de participación.<sup>8</sup> En efecto, no obstante un incremento a nivel absoluto, en términos relativos la tasa de participación del primer decil se redujo respecto del promedio debido a una mayor alza en la participación de los estratos medios altos. De este modo, el crecimiento no se tradujo en la misma medida en ganancias distributivas.

El párrafo precedente se refiere a la participación en el mercado de trabajo de los integrantes del hogar

<sup>8</sup> Para un mayor detalle de la evolución de esta variable en Chile, véase el correspondiente estudio de caso.

CUADRO 4

**América Latina (cinco países): Índices relativos<sup>a</sup> de factores que reflejan la participación en el mercado de trabajo**

	Años	Tasa de ocupación media/promedio total		Tasa de participación media/promedio total		Población en edad de trabajar/ promedio total		Tamaño medio del hogar/ promedio total	
		Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior	Primer decil	Decil superior
Argentina (Buenos Aires)									
	1980	85.6	114.7	61.9	143.4	84.8	107.4	125.7	80.0
	1986	68.4	115.8	56.7	139.8	88.4	107.0	122.9	77.1
	1990	66.5	124.9	63.0	152.6	85.0	108.5	135.3	76.5
	1992	62.4	119.6	60.1	145.1	88.4	107.8	128.6	71.4
Brasil (São Paulo y Río de Janeiro)									
	1979	100.8	98.1	71.7	132.5	79.3	111.6	133.3	74.4
	1987	88.1	99.9	81.5	113.8	83.5	111.6	119.4	72.2
	1990	86.3	105.9	78.2	120.7	85.8	109.9	124.3	73.0
Chile (Gran Santiago)									
	1987	82.6	109.8	81.6	126.2	83.7	108.0	121.4	76.2
	1990	81.8	108.0	78.1	121.8	83.7	107.3	122.5	85.0
	1992	86.4	101.3	75.8	111.1	83.4	110.5	117.9	82.1
Colombia (Bogotá)									
	1980	91.2	107.7	79.9	122.5	82.3	115.4	117.0	74.2
	1986	92.2	107.7	93.0	117.6	78.9	119.5	116.8	77.0
	1990	97.1	105.1	88.8	119.8	83.7	113.7	114.3	73.8
	1992	96.3	103.6	86.1	118.7	80.2	112.6	119.5	73.2
México (Zona de alta densidad)									
	1984	100.4	96.1	90.4	114.8	76.2	117.8	136.0	66.0
	1989	101.1	101.1	77.7	126.9	84.3	113.9	138.3	68.1
	1992	98.6	102.0	77.6	118.4	83.4	110.2	128.9	73.3

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Razones entre el valor medio de la variable en determinado decil y el correspondiente promedio.

pertencientes a la población en edad de trabajar. Sin embargo, el tamaño relativo de ésta también varía según los deciles; en los hogares de los primeros estratos hay relativamente menos personas en edad de trabajar y proveer sustento económico. De este modo, aun cuando las tasas salariales, de ocupación y participación fueran iguales, los primeros estratos continuarían siendo, en términos relativos, menos acomodados. La contraparte, como se muestra en la sección siguiente, es una mayor presencia relativa de menores en los hogares más pobres.

En síntesis, entre los grupos de ingreso más bajo es menor la proporción de personas pertenecientes a la población en edad de trabajar que participan efectivamente en el mercado de trabajo, ya sea estando ocupados o bien buscando empleo. Esto limita el bienestar del hogar, pues aun cuando los salarios fuesen los mismos que en estratos más altos, la menor incorporación al mercado de trabajo aminora el total de ingresos que genera el hogar. Como se expone más adelante, la contrapartida de esta regularidad son mayores

tasas de inactividad en los estratos de menores ingresos, particularmente entre los cónyuges.

### 3. Tamaño y estructura de los hogares y su influencia sobre la incorporación al mercado de trabajo

Las dos últimas columnas del cuadro 4, así como el gráfico 1, ilustran respecto del tamaño de los hogares, apreciándose que sus miembros son más numerosos en los primeros deciles. Obsérvese también que los deciles superiores tienden a ser semejantes entre países. En los deciles inferiores, en contraste, las diferencias entre países son mayores. Con ciertas variaciones, en promedio el tamaño de hogar en los estratos más pobres excede en 50 a 60% aquel de los deciles superiores. Este es un primer indicio de que las diferencias entre países en la dinámica demográfica se deberían en gran parte a la medida en que los estratos de menores ingresos han reducido sus tasas de fecundidad. En contraste, los grupos de mayores ingresos de los diferen-

GRAFICO 1

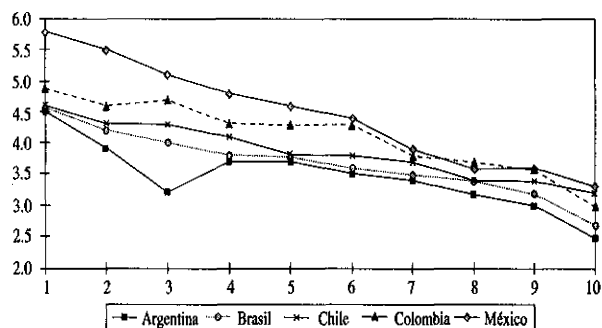
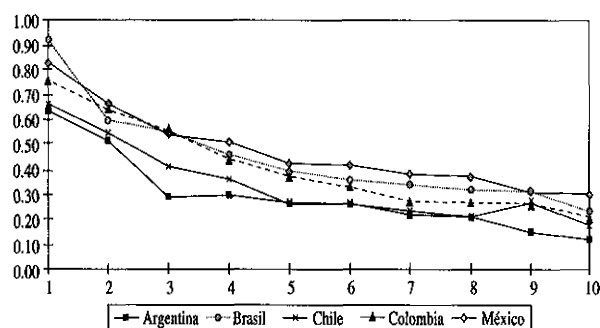
**América Latina (cinco países): Promedio de personas en el hogar, por deciles**


GRAFICO 2

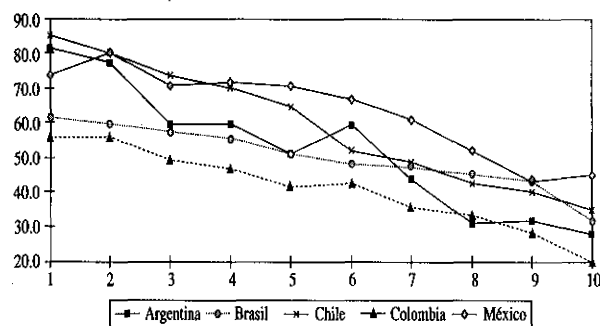
**América Latina (cinco países): Número de menores por adulto en el hogar, por deciles**


tes países parecen estar en una etapa de avance similar en la transición demográfica.

Como resultado de lo anterior, los hogares pobres se componen en mayor medida de menores, como muestra el gráfico 2, que ilustra la proporción de niños de hasta 11 años de edad por adulto en el hogar. Resalta la considerable diferencia entre los primeros deciles y los estratos superiores. Inclusive para países de avanzada transición demográfica, como Argentina y Chile,<sup>9</sup> existen diferencias de 1 a 4 entre el primer decil y aquel superior en el promedio de niños por adulto en el hogar. Ello implica que la carga de cuidado de menores es considerablemente mayor entre los hogares más pobres, factor que a su vez se traduce en una alta incidencia de la inactividad y baja participación en el mercado de trabajo entre los cónyuges en estos estratos, como ilustra el gráfico 3.

Según se aprecia, en varios casos el porcentaje de cónyuges inactivos (de jefes ocupados) en los primeros deciles duplica aquel del decil más alto, reflejando una importante inequidad por estratos en el acceso efectivo al mercado de trabajo. En efecto, los grupos de menores ingresos enfrentan mayores costos de oportunidad e inferiores beneficios de incorporarse a este mercado. Por una parte, la mayor carga de cuidado de menores, en comparación con hogares de deciles más altos, incrementa el costo de oportunidad tanto de la búsqueda de empleo como de la incorporación a un empleo formal. Este problema es frecuentemente agravado por insuficiente disponibilidad o cobertura de servicios públicos y/o privados, en particular guarderías, jardines infantiles y escuelas. En segundo lugar, las remuneraciones asociadas a los bajos niveles educacionales alcanzados no compensan adecuadamente

GRAFICO 3

**América Latina (cinco países): Hogares en cada decil en los cuales el cónyuge es inactivo, por deciles (Porcentajes)**


el costo en que se incurre. Este conjunto de factores induciría una menor incorporación al mercado de trabajo, especialmente al formal, por parte de los cónyuges, lo que se refleja en una alta incidencia de la inactividad y baja ocupación entre aquellos de los primeros estratos.

Esta situación ha sido persistente en el tiempo y en general ha tendido a agravarse, ampliándose las diferencias relativas. El cuadro 5 presenta, para dos puntos en el tiempo, el porcentaje de hogares<sup>10</sup> en cada decil en los cuales ambos jefes están ocupados. Como allí se ve, persisten en el tiempo importantes diferencias. Se desprende de este cuadro, en primer lugar, que la proporción de hogares con ambos jefes ocupados crece con el nivel de ingreso en todos los casos. En segundo lugar, que en promedio se verifica un aumento de este porcentaje. En tercer lugar, que el incremento del porcentaje de hogares con ambos jefes ocupados

<sup>9</sup> Véase en CELADE/BID (1996) un ordenamiento de países de la región según su avance en la transición demográfica.

<sup>10</sup> El universo en cada decil se refiere a hogares en los cuales ambos jefes están presentes.



CUADRO 5

**América Latina (cinco países): Hogares en cada decil con jefe y cónyuge ocupados como proporción del número de hogares en que ambos están presentes (Porcentajes)**

	Argentina <sup>a</sup>		Brasil <sup>b</sup>		Chile <sup>b</sup>		Colombia		México <sup>b</sup>	
	1980	1992	1979	1990	1987	1992	1980 <sup>c</sup>	1992 <sup>d</sup>	1984	1992
<i>Total</i>	18.5	24.4	22.2	30.0	13.5	19.9	22.5	32.3	16.9	21.4
1	2.9	3.1	21.5	20.9	2.0	2.8	10.1	14.6	10.1	15.1
2	7.6	5.7	19.8	20.6	2.8	6.0	11.8	17.5	10.4	11.3
3	10.1	10.2	18.2	24.8	4.5	9.8	12.6	25.7	14.9	18.4
4	12.5	16.9	19.9	26.5	7.1	13.2	19.0	25.6	13.7	15.1
5	13.0	22.8	18.3	28.1	10.0	16.8	19.5	32.7	13.1	17.0
6	18.7	19.9	19.7	31.8	12.1	22.5	29.3	31.8	17.9	18.0
7	25.1	33.8	21.6	33.1	16.5	27.4	28.0	35.9	18.8	23.6
8	28.4	47.2	24.9	34.2	20.5	30.7	27.7	41.2	21.6	27.2
9	35.5	49.6	27.7	37.7	27.5	34.4	31.9	45.2	22.5	36.4
10	39.3	49.6	30.9	45.7	36.5	42.0	38.7	58.0	27.4	35.7

Fuente: CEPAL sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Buenos Aires. <sup>b</sup> Total nacional. <sup>c</sup> Siete ciudades principales. <sup>d</sup> Ocho ciudades principales.

entre el 30% más pobre es, en todos los países, inferior al aumento medio. Y en cuarto lugar, que el 30% superior de la distribución exhibe un alza mayor al promedio en esta variable en todos los países. En resumen, es desproporcionadamente menor el grado en que los cónyuges de los estratos inferiores se incorporan al mercado de trabajo y al empleo, y ocurre lo inverso en los estratos superiores.<sup>11</sup> Con ello, los beneficios del crecimiento económico, del empleo, de las ganancias de productividad y los consiguientes incrementos en las remuneraciones, se circunscribirían a los deciles más altos de la distribución, en tanto que los restantes progresarían de un modo muy lento.

El mayor tamaño relativo de los hogares más pobres, así como la mayor presencia relativa de menores en ellos, no sólo tiene consecuencias sobre los niveles de participación en el mercado de trabajo, sino que también sobre los costos directos y de oportunidad para estos hogares de que jóvenes en edad de trabajar permanezcan adscritos al sistema educacional. Ello redundaría en menores niveles educacionales entre los jóvenes y, por ende, menores remuneraciones futuras, reproduciendo en las siguientes generaciones una distribución concentrada del ingreso.

En síntesis, la interacción de las características demográficas y los niveles educacionales y su efecto

asociado sobre las remuneraciones configuran un cuadro que, a través del acceso diferenciado al mercado de trabajo, tiende a sesgar hacia los deciles superiores los beneficios del crecimiento económico. La inercia que esto origina se ve reflejada en un bajo avance en materia de distribución.

#### 4. Conclusiones

Ciertamente existen factores determinantes de la distribución del ingreso que no se han examinado aquí, por el enfoque adoptado, por las limitaciones de espacio e información y por el propósito de centrar el análisis en ciertos factores respecto de los cuales es posible formular políticas. El enfoque empleado pone de relieve el modo en que se configura el ingreso del hogar, a diferencia de otros análisis que apuntan a explicar cómo influyen en el ingreso de los perceptores algunas características individuales (educación, género, experiencia, tipo de ocupación, entre otros) y los sectores a los que se adscriben. Algunos de estos aspectos han sido abordados aquí, pero el análisis ha hecho hincapié en las características de los hogares y sus miembros en su relación con la configuración del ingreso per cápita del hogar. Por otra parte, no fue examinado el diferente acceso que los estratos de ingreso tienen a acervos de capital, vivienda y servicios de salud, entre otros, que condicionan en grado importante el nivel de bienestar de las generaciones presentes y futuras.

<sup>11</sup> Para comprobar esta hipótesis es preciso utilizar encuestas de corte longitudinal, las que sólo recientemente han comenzado a ser aplicadas en países de la región.

Entre los aspectos abordados, destacan las diferencias en cuanto a remuneración al trabajo, educación, tasas de ocupación, acceso al mercado de trabajo y factores demográficos que condicionan importantes desigualdades. Sumariamente, los principales resultados se enumeran a continuación.

En primer lugar, los ingresos factoriales medios de los grupos de menor ingreso per cápita son sustancialmente inferiores a los de estratos más altos, lo que se presenta asociado, en el caso de los ingresos provenientes del trabajo, a importantes diferencias en los niveles educacionales. Además, como otras estadísticas señalan, los sectores de menores ingresos se insertan en segmentos de baja productividad del mercado de trabajo. Se confirman de este modo los resultados obtenidos por estudios previos acerca de las desigualdades de ingreso entre perceptores.

En segundo lugar, las tasas de ocupación de los grupos más pobres son sistemáticamente inferiores al promedio. Los cambios en la distribución van asociados en gran medida a variaciones en los niveles de empleo, y las reducciones en las diferencias relativas de las tasas de ocupación se han presentado asociadas a una menor concentración del ingreso.

En tercer lugar, existen importantes diferencias entre deciles en el grado de participación en la fuerza de trabajo. Sistemáticamente se observan menores tasas de participación en los grupos menos acomodados. La contrapartida de ello son mayores tasas de inactividad, especialmente entre cónyuges y en un grado considerablemente menor, entre jefes de hogar.

En cuarto lugar, lo anterior se relaciona con la composición por edades de hogares en diferentes deciles. En efecto, según diversos indicadores la población en edad de trabajar es considerablemente menor en hogares más pobres. La proporción de niños por adulto es mayor en ellos, haciendo que soporten una mayor carga de cuidado de menores, y elevando así el costo de oportunidad de participar en el mercado de trabajo para las mujeres.<sup>12</sup> Se suma este mayor costo a menores beneficios de participar en dicho mercado, factor que se relaciona con los niveles educacionales alcanzados.

Por último, es importante tener presente que ningún factor, considerado en forma aislada, logra dar cuenta completa de la distribución prevaleciente y sus cambios; sus efectos son más bien multiplicadores antes que aditivos.

## IV

### Sugerencias de política

De lo anterior se desprende que las estrategias orientadas a influir en la distribución del ingreso debieran actuar conjuntamente en cuatro áreas: i) generación de empleo productivo y aumento de la demanda de trabajo menos calificado; ii) políticas para aumentar y mantener los ingresos de los estratos más pobres; iii) reducción de las barreras a la incorporación al mercado de trabajo que éstos enfrentan, y iv) aspectos relacionados con la dinámica demográfica exhibida por estos segmentos.

Desde luego, la intensidad de la acción en cada esfera dependerá de la situación inicial de cada país. No obstante, debe recalarse que el mejoramiento distributivo no se logra sólo mediante la acción sobre uno de los aspectos aquí señalados. En otras palabras, el objetivo de lograr una mayor equidad en la distribu-

ción del ingreso excede los límites de las políticas de crecimiento, laborales y de población, siendo más bien el resultado del avance conjunto de ellas. En lo que sigue se sugieren políticas encaminadas a modificar en sentido progresivo la distribución del ingreso. También se examina la evolución de ciertas variables que permiten anticipar la evolución distributiva en el mediano plazo.

#### 1. Políticas de mediano y largo plazo en favor de una mejor distribución del ingreso

##### a) *Generación de empleo productivo y aumentos en la demanda de trabajo menos calificado*

La CEPAL ha desarrollado un planteamiento que consistentemente abarca los principales aspectos ligados a la distribución del ingreso (CEPAL, 1992 y 1997). En el corto plazo, se destaca la importancia de lograr elevados niveles de ocupación y la estabilidad macroeconómica, evitando así las consecuencias regresivas

<sup>12</sup> Aun cuando el análisis estadístico se refiere a los cónyuges, en principio la segunda fuente de ingreso potencial para un hogar, la gran mayoría de estos son mujeres.

causadas por fluctuaciones del nivel de actividad debidas a procesos de ajuste como los experimentados por países de la región en los años ochenta.<sup>13</sup> En una perspectiva de mediano y largo plazo dicho enfoque, entre otros aspectos, hace hincapié en la creación de empleo productivo a través del crecimiento económico sostenido como una de las condiciones básicas para lograr una mayor equidad en el tiempo. Acorde con ello, se proponen políticas de estímulo del ahorro y la inversión, así como la asignación eficiente de recursos, en el contexto de una mayor integración de las economías nacionales al comercio mundial. Entre estas políticas ocupa un lugar importante el fortalecimiento de las finanzas públicas, orientado a la generación de ahorro público para el financiamiento no inflacionario de los programas de inversión. Este esfuerzo público debiera completarse con el desarrollo de agentes de ahorro institucional, en particular de los sistemas de pensiones, y el establecimiento de un marco regulatorio que conduzca a un sistema financiero solvente que funcione con eficiencia y que canalice efectivamente el ahorro hacia la inversión real. Mantener un tipo de cambio real moderadamente alto y estable es crucial, no sólo como principal instrumento para promover los sectores exportadores y de sustitución de importaciones, sino que además, en conjunto con tasas reales de interés positivas y acordes con aquellas prevalecientes en los mercados mundiales, para mantener el ahorro financiero dentro del país y evitar así fugas especulativas de capitales. Se previenen de este modo fluctuaciones de los niveles de actividad, y su consiguiente impacto negativo sobre la inversión, que suelen derivarse de medidas de ajuste orientadas a enfrentar situaciones de desequilibrio externo. En suma, se propende al establecimiento de un marco de políticas orientadas al crecimiento, sobre la base de una mayor inserción externa y la recuperación de los niveles de inversión, apoyada principalmente en la generación de ahorro nacional.

No obstante, este enfoque reconoce que el mayor crecimiento no se traduce necesariamente en una expansión rápida de la demanda, por el tipo de trabajo ofrecido a los estratos de bajos ingresos, ni por ende en progreso distributivo. En razón de ello, también se delinean políticas orientadas al fomento de la pequeña

y mediana empresa, principales oferentes de empleo formal para los estratos de menores ingresos. Uno de los factores que limitan de un modo gravitante el desarrollo de estas empresas es la presencia de segmentaciones del mercado financiero que restringen el acceso al crédito. Como consecuencia, las posibilidades de inversión de éstas dependen estrechamente de la generación de excedentes internos, lo cual reduce su crecimiento y, con ello, la expansión de la demanda de trabajo menos calificado. Se necesitan nuevos instrumentos financieros que superen la carencia de garantías reales en estas empresas, acompañados por programas de cooperación técnica y apoyo público al mejoramiento de su capacidad de gestión y adopción de progreso tecnológico, para liberar el potencial de crecimiento de pequeñas y medianas empresas y, con ello, de la demanda de trabajo (Held, 1995).

Desafortunadamente, la evolución en materia de ahorro, inversión y crecimiento en la región entre 1990 y 1996 fue insuficiente para inducir aumentos significativos en la generación de empleo (CEPAL, 1997). Entre 1991 y 1996, sólo cuatro países de la región lograron un crecimiento anual medio estable superior al 4%. Otros países lograron ocasionalmente tasas mayores, pero sin lograr sostenerlas. En suma, además de moderado (3.1% como promedio entre 1991 y 1996), el crecimiento en la región ha sido inestable, factor que ha gravitado en la baja expansión del empleo y las alzas en el desempleo (CEPAL, 1997). Por otra parte, empleando un indicador compuesto por cinco variables (desempleo, informalidad, salarios en la industria, salarios mínimos y productividad) la Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que, en una muestra de 16 países de la región, sólo cinco (Bolivia, Chile, Panamá, Paraguay y Perú), exhibieron un progreso laboral tendencial positivo entre 1990 y 1996, y únicamente Chile presentó avances en todas las variables, incluida la productividad; en los once países restantes, entre los cuales se hallan las economías más grandes y populosas de América Latina y el Caribe, se observaron retrocesos o estancamientos de carácter tendencial en los índices de progreso laboral (OIT, 1996). Como resultado de lo anterior, salvo excepciones, no es posible anticipar mejoramientos significativos de la distribución del ingreso en la región. Por el contrario, debido a la influencia de la variable ocupacional sobre la distribución, así como por la mayor incidencia del desempleo entre los estratos más pobres, lo más probable es que aumente la concentración del ingreso en un número importante de países.

<sup>13</sup> Véase un examen de los efectos distributivos de los *shocks* y las políticas de corto plazo en Jiménez (1997). Allí se sintetizan resultados obtenidos mediante simulaciones, empleando modelos de equilibrio general para Argentina, Brasil y Colombia.

b) *Incremento y mantención de los ingresos de los hogares más pobres: educación y transferencias*

Como se señaló, el nivel educacional afecta en medida importante la remuneración de quienes logran empleo, por lo que las medidas para promover la ampliación de la cobertura del sistema educacional, el incremento de sus tasas de retención y las mejoras en su calidad, forman parte de toda política que se oriente a mejorar la distribución del ingreso en el largo plazo. Sin embargo, en términos distributivos el resultado de estos esfuerzos sólo cristalizará a largo plazo, a medida que sucesivas cohortes con mejores niveles de educación se incorporen al empleo y adquieran importancia numérica. Los programas de capacitación orientados a elevar el nivel de calificación de aquellos más pobres, probablemente exhiban un resultado más cercano, a mediano plazo. Además, estos programas pueden reforzar la eficacia de las políticas de largo plazo, por cuanto existen complementariedades intergeneracionales. Por ejemplo, alzas actuales en el ingreso del hogar, como resultado de mejoras salariales asociadas a programas de capacitación, aumentarían la permanencia escolar de los hijos, evitando su temprana incorporación a empleos de baja remuneración. Con ello, en el futuro éstos podrán aspirar a mejores ingresos.

También existen importantes relaciones de complementariedad con políticas de otras esferas, como es el caso de la provisión de servicios de salud a la población pobre; al mejorar ésta, se refuerzan los efectos de la política de educación, pues permite mayor continuidad en la permanencia dentro del sistema escolar y un mejor aprovechamiento de éste por los menores. A su vez, como lo han demostrado varios estudios, los mayores niveles de educación de las madres se traducen, entre otras cosas, en menores tasas de morbilidad y mortalidad infantil (CELADE/BID, 1996). En ambos casos, los resultados distributivos son de larga maduración. Por ello, es clave la persistencia de estas políticas y del crecimiento económico ya que las reducciones transitorias de los recursos destinados a ellas generan efectos permanentes. Quienes hoy, por ejemplo, pierden la oportunidad de permanecer en el sistema educativo por una reducción transitoria de ingresos en el hogar, encontrarán dificultades para reincorporarse en el futuro, con lo cual su calificación y por ende sus ingresos podrían ser permanentemente más bajos. Las oscilaciones negativas en los recursos destinados a la política social tienden entonces a reforzar los mecanismos intergeneracionales de transmisión de la pobreza.

La experiencia de la región en este ámbito tampoco permite anticipar, con algunas excepciones, una

evolución progresiva de la distribución. Como lo señalan diversos estudios, frecuentemente fueron los recursos destinados a las políticas sociales los que experimentaron las mayores reducciones reales debido a ajustes del presupuesto público (CEPAL, 1994b; Cominetti, 1994), agravando con ello efectos distributivos regresivos derivados de la recesión. Por lo tanto, la falta de progresos distributivos en los años noventa puede atribuirse en parte a etapas de ajuste macroeconómico vividas por la mayoría de los países de la región en los años ochenta.

El análisis precedente se refiere a políticas que de un modo indirecto, aunque determinante, intentan afectar el nivel de ingreso de quienes consiguen un empleo y, por lo tanto, la distribución. Otras políticas de intervención directa también son importantes. El establecimiento de salarios mínimos es una de las prácticas más difundidas, aunque existen apreciaciones divergentes respecto de su eficacia y conveniencia.

En términos generales habría cierto consenso en estimar que los incrementos salariales que sobrepasan los aumentos de productividad tienen efectos distributivos poco claros, pero por lo general negativos, para los niveles de actividad.<sup>14</sup> En cuanto a los salarios mínimos, hay bases para creer que las pérdidas reales en ellos se asocian a incrementos en la incidencia de la pobreza y viceversa, aunque el efecto en términos del coeficiente de Gini no sea discernible. Por ello, en tanto el crecimiento real de los salarios mínimos no sea mayor que el de la productividad media de la economía,<sup>15</sup> cabe anticipar que reduciría la incidencia de la pobreza, con lo cual continúa siendo una importante herramienta de política (Jiménez, 1996; Morley, 1997).

Desafortunadamente, durante la primera mitad de los años noventa los salarios mínimos reales urbanos evolucionaron de un modo tal que, al menos por esta vía, no se vislumbran mejorías en materia distributivas. Así, según señala la OIT (1996) respecto a una muestra de 18 países de la región, sólo en cuatro (Colombia, Costa Rica, Panamá y Paraguay) los salarios mínimos reales urbanos en 1995 excedieron el nivel de 1980; aún más, sólo en Costa Rica el crecimiento real de esta variable fue de cierta significación; como resultado, en promedio para la región el nivel real de estos salarios

<sup>14</sup> Véanse Chisari y Romero (1996), Urani, Moreira y Willcox (1997), Lora y Fernández (1996) y Jiménez (1997).

<sup>15</sup> Téngase presente que el aumento de la productividad de las pequeñas empresas y sectores informales, importantes requirentes de trabajo menos calificado, suele ser inferior a la del resto de la economía.

mínimos en 1995 equivale a un 72% del de 1980, habiendo crecido a una tasa casi nula, de 0.8% anual, entre 1990 y 1995.

Una segunda alternativa para modificar la distribución del ingreso son las transferencias directas, que se componen principalmente de pensiones, jubilaciones y subsidios. El propósito del análisis que sigue no es agotar las opciones de mecanismos de transferencias y su contenido redistributivo, sino que más bien señalar que, dado el carácter indirecto y de largo plazo que revisten las políticas orientadas a modificar en sus fuentes la generación del ingreso, ciertas acciones tienen un importante potencial de distribución progresiva a plazo más cercano, lo que debe tenerse en cuenta. En la región se han dado numerosas experiencias de transferencias de ingresos y subsidios cuyo objetivo ha sido paliar los efectos de determinados factores que causan pobreza y distribución regresiva. Es pertinente hacer ciertos alcances breves a la eficiencia y eficacia de algunas de las principales modalidades de transferencias.

Con frecuencia se alude a posibilidades de redistribuir ingresos a partir de la utilización de los sistemas de pensiones y jubilaciones. Es apropiada aquí una importante digresión. En primer lugar, como ha sido ampliamente respaldado por estudios de casos nacionales, uno de los principales factores que originaron la precaria situación de estos sistemas en algunos países ha sido la falta de correspondencia entre aportes y beneficios, lo que trajo consigo una baja identificación con los propósitos de éstos, e incentivó la subdeclaración y la evasión.<sup>16</sup> Una característica relevante de las reformas recientes a los sistemas de pensiones es la tendencia a vincular más las contribuciones y los beneficios, como manera de promover su solvencia. Implícitamente, se ha reconocido de este modo que la introducción de criterios redistributivos en los sistemas de pensiones puede ejercer una considerable influencia negativa sobre su eficiencia, solvencia y estabilidad financiera. En suma, estos sistemas serían un mecanismo ineficiente de redistribución.

En segundo lugar, en la experiencia regional la cobertura de los sistemas de pensiones suele ser insuficiente, de modo que si se efectúa una acción redistributiva a través de ellos, probablemente se excluya a una parte mayoritaria de los estratos más pobres. En otras palabras, la eficacia de estos sistemas como me-

canismos de redistribución progresiva estaría lejos de ser la esperada, puesto que su alcance es inferior al necesario para llegar a los grupos deseados. No obstante, los sistemas de pensiones que incluyen un componente de financiamiento solidario de hecho tienen un potencial redistributivo hacia segmentos medios y bajos incluidos en su cobertura, que podría ser aprovechado en la medida en que se confronten los problemas de solvencia.

Por otra parte, la actual orientación de las reformas a los sistemas de pensiones no invalida políticas de carácter redistributivo como las de proveer una pensión mínima a quienes, a pesar de sus contribuciones al sistema, no alcancen cierto nivel de ingreso al momento de su retiro. Más aún, los perfiles de pobreza señalan una mayor incidencia de ella entre los pensionados. En consecuencia, cumplen una importante función distributiva y paliativa de la pobreza las medidas tendientes a proveer pensiones mínimas, así como otras de carácter asistencial (ligadas, por ejemplo, a accidentes, enfermedad y viudez), unidas a la ampliación de la cobertura del sistema de pensiones y en general de las redes de protección social.

Un segundo tipo de transferencias, cuyo examen ha suscitado cierto interés recientemente, es el de las vinculadas a la mayor incidencia del desempleo en los hogares pobres. En el cuadro 6 se presenta la distribución de los desempleados por deciles.

Como se aprecia en el cuadro, los desocupados se concentran desproporcionadamente en los primeros deciles de ingresos, aun cuando los países incluidos atravesaban por diferentes fases del ciclo en los años considerados. Dos situaciones de desempleo, que originan políticas distintas, deben ser tenidas en cuenta para explicar lo anterior. En primer lugar, la considerable mayor incidencia del desempleo en el primer decil se debería en parte a factores causantes de desempleo crónico, que ni las recuperaciones del crecimiento ni su mantención en el tiempo logran reducir significativamente. Se trata en este caso del núcleo duro de la pobreza. Paliar la incidencia de ésta requeriría, entre otras cosas, programas de empleo mínimo, cuya duración excediera la de programas de emergencia y que proveyeran un nivel básico de remuneración, aunque no deberían convertirse en un desincentivo a la incorporación de estos desocupados al mercado de trabajo en pos de empleos de productividad y remuneración mayores. El segundo tipo de desempleados se asocia más cercanamente al ciclo económico, incidiendo también en mayor medida en los grupos más pobres. Las transferencias, o bien los programas de em-

<sup>16</sup> Véanse Iglesias y Acuña (1991); Uthoff y Szalachman, comps. (1991, 1992 y 1994); Schulthess y Demarco (1993), y Uthoff (1995).

CUADRO 6

**América Latina (cinco países): Distribución de los desocupados, por deciles**  
(Porcentajes)

	Argentina, 1992 <sup>a</sup>	Brasil, 1990 <sup>b</sup>	Colombia, 1992 <sup>c</sup>	Chile, 1992 <sup>d</sup>	México, 1992 <sup>e</sup>
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
1	33.6	25.6	18.6	29.0	13.8
2	19.2	13.1	15.4	15.3	17.0
3	9.8	12.2	11.9	14.4	15.2
4	14.0	13.0	11.0	9.2	10.2
5	7.8	9.6	10.6	9.7	11.3
6	5.1	6.7	11.0	5.6	7.4
7	5.2	7.1	6.2	5.8	10.8
8	0.9	5.6	7.0	3.9	2.5
9	2.1	3.4	5.4	4.9	7.5
10	2.4	3.5	2.7	2.2	4.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Buenos Aires. <sup>b</sup> São Paulo y Río de Janeiro. <sup>c</sup> Bogotá. <sup>d</sup> Gran Santiago. <sup>e</sup> Zonas de alta densidad.

pleos de emergencia, orientados a reemplazar ingresos en situaciones transitorias de desempleo contribuirían a evitar que aumente la concentración del ingreso durante períodos recesivos.

En la eficacia y eficiencia de estos esquemas influyen mucho las modalidades de financiamiento (seguros de desempleo con aportes individuales, fondos públicos, etc.), los criterios con que se eligen los beneficiarios, la duración del beneficio y el grado en que se reemplaza el ingreso perdido. Como no es posible efectuar aquí un análisis detallado, estas líneas más bien destacan que tales herramientas son importantes porque contribuirían a conjurar, al menos parcialmente, la agudización de la pobreza y la concentración del ingreso que suelen acarrear períodos de ajuste macroeconómico.

Dichas herramientas, de carácter principalmente compensatorio o paliativo, pueden ser incorporadas productivamente a una política global tendiente a garantizar un nivel de ingreso familiar mínimo, lo que permitiría superar algunas deficiencias que por sí solas exhiben (CEPAL, 1992). En efecto, como se ha señalado, las políticas de salarios mínimos tienen un alcance parcial, restringido principalmente a sectores urbanos formales, a la vez que afectan en mayor grado la rentabilidad de pequeñas empresas, principales demandantes de trabajo menos calificado. Aun más, en el caso de recesiones por insuficiencia de demanda interna su eficacia es limitada. En consecuencia su nivel no puede ser muy elevado ni tampoco puede ser la única herramienta que se use. Similares problemas

de cobertura presentan las pensiones mínimas y asistenciales y los esquemas de seguros de desempleo y subsidios de cesantía. Ello lleva a pensar en la utilización de un conjunto de herramientas orientadas a lograr cierto nivel mínimo de ingreso familiar, mediante una combinación de salarios y pensiones mínimas, subsidios y/o seguros de desempleo, más asignaciones familiares y/o bonos o transferencias directas o en especie distribuidas, por ejemplo, a través del sistema escolar público. En el caso de que no se alcance el nivel de ingreso familiar mínimo estipulado, estas medidas se complementarían con transferencias asignadas según la incidencia de los factores que determinan la severidad de la pobreza y la concentración del ingreso. Por cierto, para llevar a cabo lo descrito es preciso establecer métodos de evaluación de la situación de ingresos y/o de carencia de cada familia a partir de registros especiales, como se ha hecho algunas veces en la región.<sup>17</sup>

Finalmente, cabe hacer un alcance general al tema del financiamiento de transferencias de tipo redistributivo o bien orientadas a paliar el efecto de factores que inciden sobre la severidad de la pobreza. El efecto final de ellas sobre la distribución del ingreso depende también de los efectos del método de financiamiento del gasto público. Parte importante de las

<sup>17</sup> Un ejemplo es la operación del Subsidio Único Familiar (SUF), en Chile, basado en la ficha CAS, de caracterización socioeconómica, que considera diversos factores para establecer la elegibilidad de un grupo familiar para recibir este subsidio.

CUADRO 7

**América Latina (cinco países): Distribución de los menores de cinco años, por deciles**  
(Porcentajes)

	Argentina, 1992 <sup>a</sup>	Brasil, 1990 <sup>b</sup>	Colombia, 1992 <sup>c</sup>	Chile, 1992 <sup>d</sup>	México, 1992 <sup>e</sup>
<i>Total</i>	100	100	100	100	100
1	22.6	20.4	18.4	19.3	17.2
2	18.7	14.6	15.4	17.0	12.5
3	10.9	12.6	14.7	12.6	13.2
4	10.5	10.8	10.8	10.5	11.2
5	7.9	8.9	8.9	8.0	11.2
6	7.8	7.9	7.7	9.0	8.8
7	6.9	7.7	6.3	6.4	7.5
8	7.0	7.4	7.3	5.7	6.4
9	4.0	5.7	5.6	6.5	5.9
10	3.7	4.0	4.8	5.0	6.2

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulados especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Buenos Aires. <sup>b</sup> São Paulo y Río de Janeiro. <sup>c</sup> Bogotá. <sup>d</sup> Gran Santiago. <sup>e</sup> Zonas de alta densidad.

reformas tributarias introducidas recientemente en la región se ha orientado a elevar la recaudación, así como también a mejorar aspectos de eficiencia del sistema tributario, ampliando la participación o bien introduciendo tributos indirectos, como el impuesto al valor agregado. Si bien hay muchas razones para tomar tal camino, debe tenerse en cuenta la regresividad de este método de financiamiento. En efecto, como se desprende de varios estudios de casos, financiar incrementos del gasto público mediante impuestos indirectos es, desde el punto de vista estrictamente distributivo, la opción menos deseable,<sup>18</sup> porque hay más posibilidades de traslación de su incidencia que en el caso de los impuestos directos. En consecuencia, desde esta perspectiva, es deseable que las futuras reformas eleven la carga tributaria directa antes que la indirecta.

c) *Reducción de las barreras que enfrentan los más pobres para participar en el mercado de trabajo*

Como se discutió más arriba, el costo de oportunidad de participar en el mercado de trabajo que enfrentan los hogares de menores ingresos es más alto, por la mayor presencia relativa de menores en el hogar. Como se aprecia en el cuadro 7, en el 30% más pobre de los hogares se concentra la mayor parte de los niños menores de cinco años, llegando en algunos

casos al 50%.<sup>19</sup> Por lo tanto, una política de desarrollo de instancias institucionales para el cuidado de menores, ya sean éstas privadas o públicas, favorecería la incorporación de los cónyuges al mercado de trabajo, al reducir uno de los factores que causan una distribución concentrada del ingreso, como es la menor tasa de participación relativa y las tasas considerablemente mayores de inactividad entre los cónyuges de hogares pobres.

Es importante tener presente ciertos factores que condicionan el éxito de lo anteriormente propuesto. En primer lugar, no sólo es mayor el costo de oportunidad de participar en el mercado laboral para los cónyuges pertenecientes a hogares pobres, sino que, por las bajas remuneraciones que se originan en bajos niveles de calificación, también es poco el incentivo que tienen para una mayor participación. Por lo tanto, junto con tomar medidas para reducir las barreras que dificultan el acceso al mercado laboral de los cónyuges pertenecientes a hogares de menores ingresos, es preciso establecer programas de capacitación orientados específicamente a estas personas. En segundo lugar, las consideraciones y medidas anteriores están vinculadas principalmente a la oferta, y su resultado depende del aumento de la demanda de trabajo merced al crecimiento económico y del incentivo a secto-

<sup>18</sup> Véanse Chisari y Romero (1996), Lora y Fernández (1996), Urani, Moreira y Willcox (1997) y Jiménez (1997).

<sup>19</sup> Esto implica además que las transferencias en efectivo, servicios o especies cuyo criterio de asignación tome en cuenta la presencia de niños en el hogar pueden tener un alto contenido distributivo.

res que requieren trabajo menos calificado, como las pequeñas y medianas empresas. En este sentido se dijo antes que sólo a través de la acción conjunta en las áreas mencionadas es posible lograr mejoramientos distributivos duraderos.

Un segundo segmento del mercado de trabajo que tiene problemas de acceso es el de los jóvenes, entre los cuales la incidencia del desempleo es característicamente más elevada. La falta de calificación figura en este caso como uno de los factores gravitantes. Actualmente en la región se dan varios intentos de promover una mayor participación de los organismos de productores privados en el diseño y ejecución de los programas de capacitación, para lograr una mayor coincidencia entre la demanda de calificaciones y el contenido de esos programas (CEPAL/UNESCO, 1996). Se aspira a que quienes egresan de las instituciones de capacitación puedan acceder de modo más expedito a un empleo, para lo cual se busca superar el esquema pasivo en el cual las instituciones de capacitación enseñan sobre la base de sus capacidades tradicionales, que pueden no responder a la demanda, y dejan el acceso al empleo totalmente por cuenta de quienes asisten a estos programas.

Puesto que la falta de calificaciones entre los jóvenes es un obstáculo para su acceso al mercado de trabajo, debe tenerse presente que los estratos más pobres en muchos casos enfrentan serias dificultades para mantener a los jóvenes en el sistema escolar, incluida la enseñanza media, y luego en instituciones de capacitación. Por este motivo, la flexibilización curricular de la enseñanza también debe considerarse un mecanismo tendiente a dar formación técnico-profesional más temprana a personas que no deseen o no estén en condiciones de ingresar a la educación superior.

#### d) Aspectos relacionados con la dinámica demográfica

Como se ha recalcado más atrás, los aspectos demográficos influyen en grado importante sobre la situación distributiva, incluso en países como Argentina y Chile, que ya han avanzado en la transición demográfica hacia menores niveles de fecundidad. Los estratos más pobres, como se señaló antes, se caracterizan por exhibir hogares con mayor número de personas y mayor presencia relativa de menores y, en consecuencia, menos integrantes en edad de trabajar.

Diversos estudios demuestran que el avance en la transición demográfica ha sido más pronunciado en los estratos de ingreso más alto; los grupos pobres, en cambio, aún exhiben tasas de fecundidad altas, consi-

derablemente superiores al promedio (CELADE/BID, 1996). Los estratos más pobres son también los que menos regulan su fecundidad, siendo menos espaciados los embarazos; hechos ambos que, sin mencionar otras consecuencias negativas, se traducen en una mayor inestabilidad de la participación de la mujer en el mercado laboral.

Además, como ha sido ampliamente documentado, los grupos más pobres exhiben una mayor proporción de fecundidad no deseada; en otras palabras, hubieran preferido tener menos hijos en una proporción mayor que los grupos que disfrutaban de más bienestar.<sup>20</sup> La educación de la madre ha probado ser una variable que influye mucho en esta situación; mientras menor es su nivel de instrucción, mayor es la fecundidad observada y mayor es la proporción de ésta que es no deseada *ex-post*. En contraste, las madres con mayores niveles de instrucción exhiben menor fecundidad, y una proporción inferior de ésta es no deseada. Lo dicho pone de manifiesto una importante diferencia en el acceso a la planificación familiar entre estratos socioeconómicos, que se traduce en inequidad para ejercer un control efectivo sobre las decisiones que afectan a la fecundidad. En efecto, según se desprende de estudios especiales, las madres con menos instrucción recurren en mayor medida a métodos tradicionales de control del número de embarazos o bien no los emplean en absoluto, en tanto que las madres con mayor nivel de instrucción recurren en mayor proporción a métodos modernos (*ibid.*). En consecuencia, las políticas que faciliten el acceso a la planificación familiar y que hagan hincapié *ex ante* en la paternidad responsable, son parte necesaria de las estrategias orientadas a una mayor equidad y mejor distribución del ingreso.

En segundo lugar, como se señaló antes, la eficacia de políticas de largo aliento como la de educación, depende en gran medida de las condiciones de salud en que se encuentran quienes ingresan al sistema educacional. En este aspecto son determinantes la salud de la madre durante el período de gestación y el estado de salud y nutrición de los niños durante sus primeros años. Desde esta perspectiva también forman parte clave de una estrategia distributiva los programas de salud y nutrición materno-infantil, por cuanto sin que éste sea su objetivo principal, contribuyen a crear condiciones para que en el largo plazo los grupos más pobres eleven sus calificaciones e ingresos. A su vez, el grado de instrucción de la madre es una variable que

<sup>20</sup> Véanse CEPAL (1992), CELADE/BID (1996) y CEPAL/CELADE (1998).



incide en gran medida en la mortalidad infantil. Ha sido suficientemente documentado (*ibíd.*) que las tasas de mortalidad y morbilidad infantil son menores entre los hijos de madres con mayor educación. Nuevamente, lo anterior demuestra que una política redistributiva debe actuar en varios frentes a la vez, reconociendo de este modo la multiplicidad de los factores que determinan la distribución del ingreso.

Las políticas que se han mencionado tienen contenido tanto de equidad como de redistribución de ingresos. Ellas contribuyen a reforzar en el tiempo el efecto de medidas encaminadas a aumentar la generación de ingresos entre los más pobres. Si en virtud de estas políticas se reduce la fecundidad en los estratos más rezagados, acortando la distancia entre el número de hijos deseado y el efectivo, tenderá a aminorarse la mayor carga relativa de cuidado de menores en esos estratos. Esto posibilitaría una mayor participación de los cónyuges en el mercado laboral, y si se llevan a

cabo programas de capacitación adecuados sus ingresos podrían verse mejorados.

Por otra parte, cuanto menor sea el número de niños, más disminuirán los recursos necesarios para mantenerlos en el sistema escolar y se reducirá la presión para abandonarlos en busca de trabajo con el fin de entregar sustento a la familia. Ambas cosas contribuyen a prolongar la permanencia de los menores en el sistema escolar, los que podrán aspirar a mejores ingresos en el futuro.

No obstante, para que estos cambios demográficos ocurran se necesita una acción deliberada que promueva un mayor acceso a la planificación familiar y también medidas eficaces para reforzar la generación de ingresos entre los más pobres. De este modo, los cambios serán también el resultado de la voluntad de los estratos más pobres, que adoptarán una actitud distinta respecto de su fecundidad, en la confianza de que con ello contribuirán a su propio bienestar futuro.

### Bibliografía

- Altimir, O. (1994): Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste. *Revista de la CEPAL*, N° 52, LC/G.1824-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Altimir, O. y S. Piñera (1977): *Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina*, Santiago de Chile, CEPAL.
- CELADE/BID (Centro Latinoamericano de Demografía/Banco Interamericano de Desarrollo) (1996): *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (1991): *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*. Estudios e Informes de la CEPAL, N° 81, LC/G.1653-P, Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.91.II.G.10.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, LC/G.1701/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.92.II.G.5.
- \_\_\_\_\_ (1994a): *Panorama social de América Latina, 1994*, LC/G.1844, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1994b): *El gasto social en América Latina. Un examen cuantitativo y cualitativo*, Cuadernos de la CEPAL, N° 73, LC/G.1854-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1995): *Panorama social de América Latina, 1995*, LC/G.1886-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996a): *Panorama social de América Latina, 1996*, LC/G.1946-P, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996b): La sensibilidad del indicador de pobreza. Un análisis a partir de diferentes opciones metodológicas, LC/R1657, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997): *La brecha de equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, LC/G.1954/Rev.1-P, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.97.II.G.11.
- CEPAL/CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Demografía) (1998): *América Latina: la transición demográfica en sectores rezagados*, CELADE, Santiago de Chile.
- CEPAL/UNESCO (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (1996): *Educación y conocimiento, eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile.
- Chisari, O. y C. Romero (1996): *Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 36, Santiago de Chile, CEPAL.
- Cominetti, R. (1994): *Gasto social y ajuste fiscal en América Latina*, serie Reformas de política pública, N° 20, Santiago de Chile, CEPAL.
- Feres, J. C. (1995): *La medición de los ingresos en la perspectiva de los estudios de pobreza. El caso de la Encuesta Casen de Chile: años 1987 a 1994*, LC/R.1604, Santiago de Chile, CEPAL.
- Held, G. (1995): *Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 34, Santiago de Chile, CEPAL.
- Iglesias, A. y R. Acuña (1991): *Chile: experiencia con un régimen de capitalización 1981-1991*, Santiago de Chile, CEPAL/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Jiménez, L. F. (1996): La experiencia de ajuste durante la década de los ochenta en Latinoamérica, consecuencias distributivas y diseño de políticas sociales, Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo/Sistema Económico Latinoamericano (CEPAL/CLADES/SELA), *Desarrollo con equidad. Hacia una nueva articulación de políticas económicas y sociales en América Latina y el Caribe*, Caracas, Nueva Sociedad.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 44, Santiago de Chile, CEPAL.

- Jiménez, L. F. y N. Ruedi (1997a): *Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 67, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 68, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997c): *Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 69, Santiago de Chile, CEPAL. Naciones Unidas, Santiago, Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997d): *Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 70, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997e): *Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 71, Santiago de Chile, CEPAL.
- Lora, E. y C. Fernández (1996): *Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 38, Santiago de Chile, CEPAL.
- Morley, S. (1997): *Poverty during recovery and reform in Latin America: 1985-1995*, Washington, D.C., BID, mimeo.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1996): *Panorama Laboral 1996*, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Ocampo, J.A., M.J. Pérez, C. Tovar y F.J. Lasso (1998): *Macroeconomía, ajuste estructural y equidad en Colombia, 1978-1996*, Archivos de macroeconomía, N° 79, Santafé de Bogotá, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Unidad de Análisis Macroeconómico.
- Pollack, M. y A. Uthoff (1990): *Pobreza y empleo: un análisis del período 1969-1987 en el Gran Santiago*, Documento de trabajo, N° 348, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC/OIT).
- Psacharopoulos, G., S. Morley, A. Fiszbein, H. Lee, y B. Wood (1992): *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980s*, Report, N° 27, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Schulthess, W. y G. Demarco (1993): *Argentina: evolución del sistema nacional de previsión social y propuesta de reforma*, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- Urani, A., A. Moreira y L.D. Willcox (1997): *Choques, respuestas de política económica e distribución de renda no Brasil*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 43, Santiago de Chile, CEPAL, Santiago, de Chile.
- Uthoff, A. (1995): *Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe*, serie Financiamiento del desarrollo, N° 29, Santiago de Chile, CEPAL.
- Uthoff, A. y R. Szalachman (1991): *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Venezuela*, vol. 1, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: Bolivia, Brasil, Colombia, Guatemala, México*, vol. 2, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.
- \_\_\_\_\_ (1994): *Sistema de pensiones en América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma: El Salvador, Honduras, Jamaica, Paraguay y Trinidad y Tabago*, vol. 3, Santiago de Chile, CEPAL/PNUD.

# Los compromisos *de gestión en salud* de Costa Rica con una *perspectiva comparativa*

**Ana Sojo**

*Oficial de Asuntos Sociales,  
División de Desarrollo Social,  
CEPAL*

En este artículo se analiza la reciente constitución de cuasi-mercados en la salud pública en Costa Rica, promovida mediante la separación interna de las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios en la Caja Costarricense de Seguro Social; el establecimiento de un nuevo modelo de financiamiento, y la introducción de compromisos de gestión con hospitales y áreas de salud como instrumento clave para asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas. Se examinan el contexto y el fundamento de la reforma de la gestión y se exponen tanto el nuevo modelo de financiamiento como los alcances institucionales y organizativos que acarrearán los contratos de 1997. Se describen los compromisos de gestión de 1997 según sus énfasis, que dan un espacio importante a la innovación de procesos y al desarrollo de registros fiables sobre actividad, costos y calidad, que trasciende el simple uso de indicadores de eficiencia y eficacia. Se expone el desempeño de los hospitales y de las áreas de salud en el marco de esos compromisos y, finalmente, se reflexiona sobre las fortalezas y debilidades de las instituciones y del instrumento para optimizar la asignación de recursos. A lo largo del análisis se establece un contrapunto con la experiencia chilena.

# I

## Introducción

*“Los contratos no proporcionan únicamente un marco explícito en cuyo seno se derivarán evidencias empíricas sobre las formas de organización (y por consiguiente son la fuente empírica básica para probar hipótesis sobre organización), sino también pistas e indicios sobre la forma mediante la cual las partes de un intercambio estructurarán formas de organización más complejas.” (Douglass North).*

Desde 1996 la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) ha promovido la constitución de cuasimercados en la salud pública. Sin crear a tal fin entidades exógenas, el nuevo diseño organizativo de la ccss se orienta a separar internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios, y establece un nuevo modelo de financiamiento. La relación entre el financiamiento y compra y la provisión de servicios se concibe de forma contractual: los compromisos de gestión son el instrumento clave para asignar y transferir recursos en función del rendimiento y cumplimiento de metas, especificando objetivos de salud y fijando acuerdos de producción para cada centro, en los tres niveles de atención.

En las secciones siguientes se analiza en primer lugar la ambiciosa reforma de gestión emprendida por la ccss, considerando su contexto y su fundamento. En seguida se exponen tanto el modelo de financiamiento del que es tributario el compromiso de gestión, como los alcances institucionales y organizativos que acarrean los contratos de 1997.

Se describen y resaltan los aspectos primordiales de los contratos de 1997, poniendo de relieve que la medición de desempeño que los orienta trasciende el simple uso de indicadores de eficiencia y eficacia, ya que da un espacio relevante a la innovación de procesos que debiera permitir sistematizar la prestación de servicios, dilucidar aspectos específicos de su eficacia y contribuir tanto a la reestructuración organizativa como a modificar la cultura de gestión. También se destaca la importancia otorgada a la elaboración de registros fiables sobre actividades, costos y calidad, y de sistemas de información que puedan fortalecer la capacidad gerencial. Los contratos, además, promueven el desarrollo de una adecuada red de referencias y contrarreferencias.

Se expone el desempeño de los hospitales y de las áreas de salud en el marco de los compromisos de

1997, considerando las mejoras logradas, el aprendizaje organizativo y los principales obstáculos. A la luz de las evaluaciones efectuadas por la ccss y de otros elementos, se reflexiona sobre las fortalezas y debilidades institucionales y del instrumento para optimizar la asignación de recursos. Finalmente, se señalan algunos elementos que pueden poner en jaque a la innovación.

La documentación oficial y las entrevistas e intercambio de ideas con las autoridades de salud y con funcionarios que han estado inmersos en la innovación institucional constituyen la principal fuente de este análisis,<sup>1</sup> que articula una visión panorámica detallada de este aspecto particular de la reforma.<sup>2</sup>

En América Latina,<sup>3</sup> los sistemas públicos de salud de Chile y Costa Rica son los únicos que han establecido contratos de gestión con los proveedores públicos, avanzando mediante ese proceso de negociación hacia la formación de cuasimercados. De allí el contrapunto que se establece con la experiencia chilena en algunos aspectos.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Para realizar el trabajo fue fundamental el interés demostrado por don Alvaro Salas, entonces Presidente ejecutivo de la ccss, su colaboración y la de las autoridades y funcionarios que nos concedieron entrevistas y nos facilitaron un expedito acceso a la documentación (véase lista de entrevistados al final del artículo). La responsabilidad del procesamiento de la información y de su interpretación es exclusiva de la autora.

<sup>2</sup> No existe un análisis semejante. Véase un panorama actualizado de la reforma del sector salud costarricense en los últimos cuatro años, tanto en su sentido como en su ejecución, en Costa Rica, MIDEPLAN (1998, pp. 190-220).

<sup>3</sup> En el Caribe, Trinidad y Tabago también ha establecido una separación de funciones y acuerdos anuales de servicios.

<sup>4</sup> Sobre el contexto y el sentido inicial de la introducción de los compromisos de gestión en Chile, véase Sojo (1996b y 1996c). Agradecemos también a las autoridades chilenas las entrevistas y el acceso a la documentación pertinente sobre el tema (véase lista de entrevistados)

## II

### Contexto y oportunidad de la reforma

En los años ochenta tuvo lugar una reestructuración administrativa de la ccss y un ajuste de su base financiera. Si bien el conflictivo deslinde de competencias entre el Ministerio de Salud y la ccss se convirtió entonces en una rémora para la reforma del sistema de salud costarricense (Sojo, 1993; Güendel y Trejos, 1994), un creciente acuerdo respecto de su morfología permitió a mediados de la presente década aclarar sus respectivas competencias.

En 1993 se aprobó la reestructuración del Ministerio de Salud, al cual se asignaron las funciones rectoras —que cabe aún fortalecer— y de promoción, en tanto que la ccss tiene a su cargo actividades operativas de promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud.

Desde 1994 se fortificaron la atención primaria y las acciones preventivas con los equipos básicos de atención en salud (EBAIS). Las acciones de atención primaria que efectuaba el Ministerio de Salud desde los años setenta se transfirieron progresivamente a la ccss, pasando a formar parte del modelo articulado por esos equipos;<sup>5</sup> el ministerio retuvo tres programas: promoción y protección de la salud, protección y mejoramiento del ambiente humano, y nutrición y desarrollo infantil. La firma de los compromisos de gestión decantó el traspaso de funcionarios del Ministerio de Salud a la ccss, ya que las áreas de salud tenían dificultades para cumplir con sus contratos de gestión cuando éstos no se hacían efectivos: en un año, a partir de enero de 1997, se trasladaron 1 027 funcionarios.

La actual reforma de gestión de la ccss tiene lugar en un momento en que los recursos financieros de la institución se han saneado en dos planos. La ccss administra los servicios de salud a la población mediante un régimen que se nutre de cotizaciones compulsivas tripartitas, en un esquema universalista de prestaciones. La cuota asciende a un 7.5% de la nómina salarial: el empleador aporta el 4.75%, el trabajador el 2.5% y el Estado un 0.25%. La cuantiosa deuda por mora que acumuló el Estado con la Caja durante décadas fue negociada y cancelada en 1997. A su vez, la

consolidación financiera de la ccss también fue apuntalada por la reforma de pensiones de 1995, que instauró el régimen de pensiones administrado por la ccss como el sistema exclusivo de pensiones con cargo al presupuesto nacional. En este proceso se sanearon las finanzas del régimen de salud (Sojo, 1997b).

La reforma de gestión actual de la ccss es una iniciativa *ad hoc*, diseñada a la luz de un enfático diagnóstico autocrítico<sup>6</sup> sobre las características de la ccss de cara a sus objetivos, y que no se inserta en una reforma amplia y de raigambre del Estado costarricense en el campo de la gestión. En ese ámbito, la política de pretensiones más globales del período es la puesta en marcha, mediante algunos acuerdos piloto, del Sistema Nacional de Evaluación (SINE) diseñado y coordinado por el MIDEPLAN. El SINE se basa en la firma de acuerdos de desempeño anual —los compromisos de resultados— entre el Presidente de la República y la autoridad correspondiente, avalados por el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda. La matriz de desempeño institucional detalla los programas y proyectos prioritarios, los indicadores de evaluación, el rango de cada programa y los compromisos institucionales adoptados en cada caso (Mora, 1998). Las instituciones que cumplieron mejor sus metas fueron objeto de un reconocimiento público, pero el sistema aún no ha emprendido una etapa de evaluación o de premiación individual.

También se han llevado a cabo otras iniciativas específicas en el campo de la gestión, como la reforma del servicio de aduanas, y la articulación e integración de los programas contra la pobreza en el marco del Plan nacional de combate a la pobreza.

A diferencia de las propuestas de reforma de gestión antiestatistas, que ven al Estado como problema pero no como parte de la solución (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996, p. 11), la reforma de la gestión de la ccss busca conservar y consolidar la responsabilidad social y pública en el disfrute de la salud como derecho ciudadano, y elevar su contribución a la competitividad sistémica del país mediante un mejor uso de los recursos y una atención de calidad.

<sup>5</sup> Sobre el sentido global de la reforma véase Salas (1996) y Weinstock (1995). Para un análisis de la transformación del sector salud en los últimos cuatro años, véase Costa Rica, MIDEPLAN (1998, pp. 190-211).

<sup>6</sup> Los argumentos en que se basa el diagnóstico de la ccss sobre los problemas estructurales de la institución en el ámbito de la gestión y del financiamiento se analizan en la sección III.

Estos propósitos se plasmaron en los principios rectores del nuevo modelo de financiamiento —solidaridad, universalidad y equidad— que a partir de 1996 se convirtió en el eje de la reforma de la ccss.<sup>7</sup>

Las autoridades de la ccss comprobaron un claro déficit de gestión, pero al decidir cuál sería el mejor momento (el *timing*) para la introducción de los contratos enfrentaron una disyuntiva: consolidar primero la capacidad de gestión requerida para asignar recursos de acuerdo al rendimiento y luego introducir los compromisos de gestión, proceso más largo y quizá ficticio en términos políticos, o bien adoptar los compromisos y aprender al ir haciendo. Se optó por la segunda vía.<sup>8</sup> En un breve lapso, el nivel central de la ccss especificó un modelo alternativo de financiamiento y las características de los contratos para avanzar en esa dirección, con repercusiones en la gestión global de la ccss. Se inició la ejecución de un plan piloto y se puso en marcha un intenso plan de capacitación.<sup>9</sup>

Es interesante reflexionar sobre los factores políticos que han posibilitado la maduración de la reforma del sector. Su razonable continuidad se ha logrado porque el proyecto de modernización se inició en la administración Calderón Fournier, y fue aprobado con la unanimidad de los partidos políticos mayoritarios.<sup>10</sup> También contribuyó a la continuidad el hecho de que el equipo técnico que estuvo entonces a cargo del diseño de la reforma de la ccss pasó, en la administración Figueres Olsen, a ocupar puestos estratégicos de autoridad, incluyendo la presidencia ejecutiva.

La reforma de gestión fue precedida por discusiones sobre cómo mejorar el uso de recursos en el ámbito de la salud; en 1994, por ejemplo, se había constituido una comisión de alto nivel hospitalaria. De octubre a diciembre de 1996 se realizaron, a instancias

del nivel central de la ccss, reuniones y negociaciones para perfilar el camino hacia los compromisos de gestión. Al inicio, diferentes actores reaccionaron negativamente: los sindicatos criticaban que se pretendiera ahorrar recursos o abrir el espacio a una propuesta privatizadora.<sup>11</sup> En el propio nivel central de la ccss hubo y persisten recelos respecto de los compromisos de gestión, que son percibidos como un debilitamiento de la acción central. Los directores de hospitales, escépticos inicialmente en su mayoría, se interesaron progresivamente, por cuanto la ampliación de la autonomía les permitía contar con más instrumentos para enfrentar sus problemas, y surgió un liderazgo de los hospitales que estaban en mejor pie para iniciar el proceso. La innovación fue ampliamente apoyada desde el poder ejecutivo, que incluso participó en un encuentro con los directores de hospitales<sup>12</sup> respecto de las "colas" y listas de espera.<sup>13</sup>

Un importante papel cumplió la consultoría contratada conjuntamente con Andersen Consulting y el Consorcio Hospitalario de Cataluña en diciembre de 1995, para que formulara propuestas de asignación presupuestaria prospectiva, separación de funciones y mejora de la calidad. Paralelamente, el equipo de modernización de la ccss conoció y analizó experiencias del País Vasco, Cataluña, Inglaterra y Suecia, donde los sistemas son eminentemente públicos respecto de indicadores y sistemas de evaluación.

Como ilustración de lo que enseña el análisis de otras realidades, cabe mencionar el cambio cultural que tuvo lugar en el País Vasco con los compromisos de gestión, aun cuando éstos no estaban vinculados al presupuesto: esa experiencia fue rescatada al lanzar el instrumento costarricense en 1997, y se manifiesta en una relativa laxitud de los requerimientos de los contratos.

7 La equidad en la distribución de los recursos se define como "la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios de salud de aquellos usuarios que posean iguales necesidades" (ccss, Proyecto de modernización, 1997a, p. 36).

8 Expresiones de don Álvaro Salas en entrevista del 5 de febrero de 1998.

9 Se nos señaló que durante seis meses, las autoridades y los encargados de los compromisos de los entes prestadores debieron ausentarse para ello tres o cuatro días a la semana (entrevista a Manrique Soto Pacheco, director general del Hospital San Juan de Dios, el 5 de febrero de 1998). La capacitación, paradójicamente, compitió en algunos casos con los objetivos perseguidos: según la evaluación de los hospitales de 1997, la distracción de los gestores del proceso en actividades de capacitación generó discontinuidades en el seguimiento de los compromisos.

10 Expresiones del Dr. Elías Jiménez, director general del Hospital Nacional de Niños y presidente ejecutivo de la ccss entre 1990 y 1994, en entrevista del 5 de febrero de 1998.

11 Dificultades en el diálogo sobre la reforma y algunos prejuicios sobre ella se traslucen claramente en la sesión de análisis y comentarios presentada en ccss (1997, pp. 41-70).

12 Las propuestas realizadas en ese encuentro atañen a ámbitos muy diversos: equipamiento, sistemas de asignación de citas, flexibilización de los horarios de atención, nuevos esquemas de contratación, descentralización de la gestión, flexibilización del presupuesto, ampliación de la capacidad resolutoria del médico general, compra de servicios, mejora del sistema de referencias, coordinación de servicios, ausentismo.

13 Para entender este proceso político nos fue sumamente útil la reunión con las autoridades de salud convocada por el presidente ejecutivo de la ccss, el 26 de agosto de 1997. Participaron en ella: Herman Weinstock, Ministro de Salud; Álvaro Salas, presidente ejecutivo de la ccss; Fernando Marín, Viceministro de Salud; Julieta Rodríguez, gerente de la División médica de la ccss, y Luis Bernardo Sáenz, director del Proyecto de modernización de la ccss.

El conocimiento de los aspectos positivos y negativos de las experiencias también condicionó tres ámbitos de preocupación en el diseño del modelo: el sistema de pago debía evitar la sobrestación de servicios o la manipulación en condiciones de baja producción; los indicadores no debían orientarse simplemente a los resultados, saltándose los procesos, lo cual traiciona el compromiso y su credibilidad; y la evaluación debía concebirse como un proceso fuerte, consistente y constante.<sup>14</sup>

Por su parte, los compromisos de gestión en Chile se insertan en un contexto muy distinto al costarricense: a saber, en un sistema de salud cuya solidaridad había sido hondamente socavada. Si bien se introducen en un período de expansión del gasto en el cual se ambicionan mejoras de eficiencia y equidad, el marco es un sistema de salud dual, tanto en razón de la propiedad como de la lógica de su diseño. La privatización del financiamiento y de la prestación de servicios de salud, que fue instaurada bajo el régimen militar, promueve el traslado del sistema público al privado de quienes tienen mayores ingresos.

Hasta el presente, este sistema de salud está formado por dos subsistemas que se rigen por lógicas diversas y que no compiten entre sí: el seguro público es de reparto y favorece la solidaridad, mientras que el privado opera mediante cuentas y riesgos individuales; en el primero están las personas pobres y hacia él migran las de alto riesgo de salud, y en el otro, las de mayores ingresos y bajo riesgo.

Esa dualidad inhibe una cobertura universal de la población y un uso eficiente de recursos, conspira contra una relación complementaria de la atención pública y privada, y acota significativamente las capacidades de regulación, con serias repercusiones en el ámbito de la gestión debido a los trasvases entre ambos subsistemas.<sup>15</sup> Las desigualdades en salud y la ineficiencia inherentes al modelo dual hacen que en Chile se dé actualmente una compleja discusión respecto al establecimiento de un seguro básico de salud solidario, con cobertura universal y obligatoria, que garantice efectiva libertad de elegir el seguro de salud y el proveedor de atenciones en el campo público y privado, sin posibilidad de rechazo por parte de las instituciones aseguradoras.<sup>16</sup>

### III

## Una asignación de recursos que permita superar los incentivos negativos

El mejor uso de los recursos, eje de la reforma de gestión de la ccss, se plantea como apremiante:<sup>17</sup> está en juego, se afirma, la sostenibilidad del sistema, ya que el gasto en salud ha venido creciendo en los últimos años pero su productividad es constante o decreciente, y el envejecimiento de la población presionará aún más para aumentarlo (cuadro 1). Hay insatisfacción de los usuarios, lo que acarrea un doble gasto en salud cuando los cotizantes incurrir en erogaciones para prestaciones privadas; este fenómeno representa costos en términos de eficiencia social y favorece la evasión. Se hace necesario, por lo tanto, controlar los

costos y aumentar la eficiencia para contribuir efectivamente a la solidaridad, equidad y competitividad que busca el país.

El diagnóstico sobre la gestión de la ccss plantea que el control del presupuesto de la Caja ha tenido un carácter administrativo: los costos de los servicios prestados no se conocen cabalmente y no se han desarrollado procesos de facturación de servicios. Se precisa modificar la organización y el financiamiento según asignaciones históricas, para entregar los recursos en función de la eficiencia, el cumplimiento de objetivos, los resultados y el rendimiento obtenidos en los ámbitos asistencial, financiero y de calidad. Una buena

<sup>14</sup> Estos antecedentes sobre el inicio del proceso los recabamos el 29 de agosto de 1997 en entrevista conjunta a James Cercone, Norma Ayala, Rodrigo Bartels y Mario León, funcionarios del proyecto de modernización de la ccss que estuvieron a cargo de la elaboración de los compromisos y que han participado en su evaluación.

<sup>15</sup> Sobre el caso chileno, véase Sojo (1996b y 1996c).

<sup>16</sup> Véanse planteamientos en ese ámbito en un estudio encargado por el Ministerio de Salud (Universidad de Chile, Departamento de Economía, 1997).

<sup>17</sup> A menos que se precisen otras fuentes, el diagnóstico tiene como principal fuente ccss, Proyecto de modernización (1997a).

CUADRO 1

**Costa Rica: Algunos indicadores sociales**

Indicador	Valor
Tasa bruta de mortalidad (1996)	4.12
Tasa de mortalidad infantil (1996)	11.83/100
Esperanza de vida (1995)	74.8
Total de muertes	13 993
Principales causas de muerte (1996):	
Enfermedades del aparato circulatorio	4 308
Tumores	2 902
Traumatismos y envenenamientos	1 570
Porcentaje de nacidos con bajo peso	7.33%
Posición en el índice de desarrollo humano (1997)	33

Fuente: CCSS.

práctica clínica, una correcta atención al usuario, y una coordinación efectiva entre los niveles asistenciales se consideran los criterios de calidad.

En el marco de una normativa inflexible, las remuneraciones de los funcionarios se determinan por la antigüedad, y no se evalúa el desempeño. Si bien la

organización del trabajo está sometida a una detallada reglamentación y estandarización, en el ámbito de la gestión clínica los profesionales actúan prácticamente sin limitaciones. Y el alto grado de ausentismo y de sustituciones e incapacidades supera los niveles medios del país.

Las agendas médicas constituyen una suerte de "mercado cautivo" en manos de los especialistas, lo cual origina barreras de acceso y largas listas de espera, aunque también hay casos de escasez efectiva de especialistas, como en oftalmología, otorrinolaringología y oncología.<sup>18</sup>

Se propone, por lo tanto, establecer incentivos de tipo grupal o individual que premien el mérito y el logro de metas y resultados. El uso de incentivos, sin embargo, se concibe como una condición necesaria pero insuficiente para mejorar el desempeño del sistema de salud: otro requisito es desarrollar una nueva cultura institucional orientada por el costo, el producto y el resultado, entendidos como la mejora de la salud, de la eficiencia y de la satisfacción del usuario.

## IV

### El modelo de financiamiento

#### 1. La concepción general

El cuasimercado<sup>19</sup> se basa en un nuevo diseño organizativo de la CCSS que separa internamente las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión de servicios de salud, y en un modelo de financiamiento.<sup>20</sup> La relación entre el financiamiento y compra y la provisión se concibe de forma contractual: en ese marco, los compromisos de gestión son el instru-

mento que permite especificar objetivos de salud y fijar acuerdos de producción con cada centro, para asignar y transferir recursos en función de su rendimiento y cumplimiento de metas. Con tal fin, se afirma que sus objetivos deben ser realistas, y que el instrumento debe adaptarse a las cambiantes necesidades y al desarrollo institucional.

Para desplazar el eje de la cultura de gestión desde el gasto hacia el costo es indispensable identificar toda actividad de asistencia al usuario, tanto en la relación financiador-comprador con el hospital como en el intercambio de servicios entre los diversos centros prestadores de la CCSS. Como se verá, este aspecto es asumido en los compromisos.

El financiamiento de los hospitales y del nivel primario de atención mediante un presupuesto por producción, que contempla un monto máximo y una cantidad prefijada, se cristaliza en el compromiso de gestión, que establece la cantidad y tipo de actividades que han de realizarse.

El modelo de financiamiento estipula un componente presupuestario variable que permite penalizar el

<sup>18</sup> Entrevista a Luis Bernardo Sáenz, el 26 de febrero de 1998.

<sup>19</sup> En un cuasimercado determinado por un proceso de contrato entre comprador y prestadores, los precios no están formados por la interacción de la oferta y la demanda y, por lo tanto, no son precios libres de mercado sino, más bien, precios negociados o administrados. En cuanto a la demanda, los consumidores finales no influyen en el precio, que ha sido regulado por la agencia gubernamental. El límite presupuestario de la agencia, que determina el nivel de precios que puede ofrecer, es fijado por el gobierno. Respecto de la oferta, para que el cuasimercado sea eficiente, una condición es que los proveedores pertinentes estén sometidos a límites presupuestarios (Bartlett y Le Grand, 1993, pp. 23 y 24).

<sup>20</sup> El planteamiento del modelo tiene como principal fuente CCSS, Proyecto de modernización (1997a).



incumplimiento, ya que la disponibilidad de recursos se condiciona a los objetivos y metas. El componente asciende a un 10% del presupuesto total y se divide paritariamente en dos fondos:

i) el fondo de incentivos, cuyos recursos podrían ser reintegrados al ente prestador para flexibilizar la inversión en partidas que mejoren la calidad de las prestaciones y que permitiría financiar incentivos monetarios y no monetarios a los funcionarios, tales como capacitación, mejoras y mantenimiento de la planta física, adquisición de equipo menor, mantenimiento de equipo, etc.; este fondo podría acrecentarse con ahorros generados por la gestión del presupuesto por producción, que no vayan en detrimento de los objetivos establecidos, y que no superen el 80% del ahorro logrado; y

ii) el fondo de compensación solidaria, que constituye un margen de protección o compensación contra imprevistos en la ejecución presupuestaria, tales como producción que exceda la actividad prevista o incrementos de costos.

La introducción de los compromisos de gestión se concibe como un proceso gradual, considerando la limitada capacidad gerencial de las diversas entidades prestadoras y del comprador. Para lograr mayores capacidades gerenciales debiera abrirse más espacio a profesionales especializados en esas actividades y al cumplimiento de tareas híbridas por parte de los médicos que combinan la visión clínica y preventiva en el campo de la salud con conocimientos sobre la gestión de recursos.

La gradualidad responde al afán de mejorar paralelamente los sistemas de información, ya que las carencias en ese ámbito son muy grandes: al inicio no se disponía de datos básicos, como el número de personas atendidas en cada centro del primer nivel de atención y su estructura por edad y sexo, ni en las direcciones de los centros ni en el nivel central.

## 2. Especificaciones para el primer nivel de atención

Los objetivos deben ser realistas y responder a las necesidades de salud de la población de cada área de salud, en tres ámbitos: el presupuestario, el de los objetivos de salud y el de la satisfacción del usuario.

El modelo contempla tres fases para la innovación en materia de financiamiento. En la primera, los recursos correspondientes a los gastos de personal más de servicios no personales se asignan de acuerdo con el presupuesto histórico, pero se introduce un 10% de asignación variable.

Los recursos disponibles del fondo de incentivos y del de compensación solidaria podrán destinarse a las siguientes áreas, sujetos al cumplimiento de los compromisos: inversiones menores en maquinaria y equipo, mejoras al inmueble, capacitación, becas, reparación del equipo existente y otros que mejoren la capacidad resolutive.

En la segunda fase se introduce el pago per cápita: las tarifas se obtendrán de dividir la asignación fija histórica por el número de habitantes cubiertos por los servicios pertinentes. Se crea asimismo un "fondo de capacidad resolutive", cuyo financiamiento provendría de reducciones equivalentes del presupuesto de los hospitales y que se asignará a la atención primaria de acuerdo con su capacidad para atraer clientes y disminuir el uso de los hospitales.

En la tercera fase, el pago per cápita sufrirá un ajuste por tasas de mortalidad infantil, sexo y estructura de edades, y por los patrones concomitantes de uso de servicios. Por otra parte, para fortalecer el sistema de referencias, el nivel primario captará entonces los recursos destinados anteriormente a la "primera visita" de la consulta externa hospitalaria, en tanto que los hospitales facturarán a los centros de atención primaria por los pacientes que les sean remitidos.

## 3. Especificaciones para el segundo y tercer niveles de atención

El compromiso de gestión es un instrumento que debe permitir vincular la actividad con los recursos, y establecer para cada hospital sus objetivos, responsabilidades e incentivos. En el caso del fondo de compensación solidaria los recursos que no se utilicen se destinarán a un programa de renovación tecnológica.

Los indicadores de desempeño hospitalario se organizan en torno a tres grupos de objetivos: i) organizativos, como el registro de referencias del sector primario o el desarrollo de un sistema centralizado para manejar las listas de espera; ii) asistenciales o de programas específicos, destinados a resolver problemas como la reducción de las listas de espera o la disminución de la tasa de cesáreas y iii) objetivos en materia de calidad, que apuntan a mejorar la atención al usuario y su satisfacción.

En la primera fase del financiamiento por producción, la actividad global del hospital se desglosa en cuatro áreas: hospitalización; atención ambulatoria en consultas especializadas y no especializadas; urgencias; y programas asistenciales especiales, docentes y de investigación. Se define una unidad de producción homogénea para los cuatro tipos de actividad. Este

CUADRO 2

**Costa Rica: Valores UPH, 1997**

Escala de valor relativa para hospitales, por tipo de actividad	Equivalencia en unidades de producción hospitalaria (UPH)
1 estancia	1
1 urgencia	0.35
Primera visita especializada	0.40
Primera visita resto	0.25
Visita sucesiva especializada	0.2
Visita sucesiva resto	0.1
Visita odontológica	0.1
Visita no médica	0.05

Fuente: CCSS.

coeficiente estándar de equivalencia se denomina la unidad de producción hospitalaria (UPH), muy estrechamente relacionada con la estancia hospitalaria. La actividad de las áreas se agrupa y se pondera en una escala de valor relativo (cuadro 2), que considera criterios de costo, planificación y productividad y que está constituida por los valores en UPH.

En esta primera etapa, se introducen estancias medias estandarizadas por sección o departamento, que consideran la severidad de los casos o la casuística (*case mix*). Este incentivo premia a los hospitales cuyas estancias sean menores al estándar, y estimula, en general, a reducir la estancia media.

Los valores UPH se pagan de acuerdo con una tarifa que es invariable para el período de vigencia del

compromiso. El presupuesto por producción equivale a la cantidad de UPH de cada actividad concertada, multiplicada por la correspondiente tarifa. El pago de actividades que exceden las UPH pactadas debe efectuarse de acuerdo a su costo marginal, y su fuente de financiamiento —sean ahorros generados o fondo de compensación solidaria— varía según la relación global entre el presupuesto por producción y el presupuesto ejecutado.

Cabe anotar que la función de producción de los contratos de 1997 se construyó con datos de 1994, y que al haberse entonces comprobado una producción hospitalaria mayor que la esperada, se readecuó la tarifa para los compromisos de 1998.

La medición por UPH se reconoce como imperfecta, poco sensible a variaciones de costo y sujeta a correcciones. Se pretende, por lo tanto, avanzar hacia el pago por combinación de patologías atendidas. De allí que en una segunda fase se considerará la casuística vigente en cada hospital para fijar estándares por servicio.

En la tercera fase, para establecer tarifas acordes con la complejidad hospitalaria, el financiamiento por UPH debe ceder cada vez más terreno al uso de la casuística, o de grupos relacionados de diagnóstico (GRD). Luego, las estancias medias estándares serán definidas por el agrupamiento de egresos, y las tarifas se establecerán por producto hospitalario, para grupos de egreso con episodios de hospitalización claramente reconocibles.

## V

### Alcances institucionales y organizativos de los contratos

Es fecundo pensar en las instituciones como las reglas del juego que dan forma y limitan la interacción humana, estructurando incentivos en el intercambio político, social o económico (North, 1993, p. 13). Parafraseando al mismo autor (*ibid.*, pp. 116, 117 y 125) el período actual de la CCSS puede caracterizarse como una situación de desequilibrio, en la cual una nueva limitación institucional —encarnada en los compromisos de gestión— altera la estructura de incentivos tradicional, pero en el marco de convenciones y normas que le son concomitantes y que siguen teniendo vigen-

cia; ambas tendencias están ancladas en la acción de actores que moldean el cambio institucional.

En esta transición, por lo tanto, se encuentran en pugna diversas cristalizaciones de incentivos. Y como los nuevos incentivos no encuentran “a la mano” una retroalimentación de información satisfactoria, una estructura organizativa adecuada o normas eficaces, son necesarias diversas acciones específicas para avanzar en la dirección deseada. Algunas de ellas han sido ya expuestas, y en esta sección subrayaremos aquellos aspectos que atañen a la organización. Si del mercado

se ha dicho que “es un saco mezclado de instituciones; algunas aumentan su eficiencia y otras la reducen” (North, 1993), la idea de mezcla resulta también pertinente a la hora de visualizar un cuasimercado en gestación.

Varios objetivos singulares de la innovación de la ccss confluyen en otro más global: modificar la oferta de servicios vigente, que no ha respondido a una cabal estrategia, sino a la capacidad de presión de cada centro. Entre esos objetivos se cuentan: distribuir adecuada y equitativamente los recursos entre la atención primaria y hospitalaria; consolidar un sistema de referencia que asegure que las prestaciones se efectúen en el nivel adecuado a su grado de complejidad, para reducir los costos; mejorar la calidad de la atención para elevar la satisfacción del usuario; reducir las listas de espera; promover la eficiencia y equidad del gasto hospitalario y ampliar el uso de procedimientos ambulatorios.

El discurso de la reforma plantea que si bien la ccss ha cumplido diversas funciones —compradora, financiera y prestadora— ellas no están deslindadas en términos funcionales, estructurales y gerenciales. Luego, un objetivo central es separar y especializar internamente estas funciones. El compromiso de gestión se concibe como el instrumento central para lograr esa separación y avanzar hacia el principal objetivo del financiador-comprador, a saber, maximizar la cantidad y calidad de los servicios de salud para la población usando bien los recursos.

La estructura actual de la ccss es piramidal y centralizada, con una gestión de inversiones, del mantenimiento y de la planificación normativa que se determina centralizadamente. Las estructuras regionales son enlaces entre los centros prestadores y el nivel central, ejecutan instrucciones centrales y suplen las funciones de dirección y gestión de los establecimientos de salud de su ámbito territorial.

Se afirma que para trasladar riesgos hacia el prestador, la función prestadora debe trasladarse desde el nivel central de la ccss a los hospitales y áreas de salud, en aras de una mayor autonomía del uso de recursos y de una mayor responsabilidad por los resultados. Tal descentralización se traduciría en que los hospitales y las áreas de salud asumirían responsabilidades en cuanto al gasto, los objetivos y las metas, y en que las ganancias de eficiencia también serían captadas por los centros que las lograran. Al menos inicialmente, no se contempla descentralizar la función compradora, en razón de los costos de transacción concomitantes, su escasa viabilidad y la incertidumbre

respecto de las mejoras institucionales que podría acarrear.

Cabe señalar que en algunos hospitales existe un gran interés por la descentralización. En ellos se plantea que la centralización de los hospitales no ha sido adecuada, que ha acarreado ineficiencias en la gestión<sup>21</sup> y ha tenido repercusiones en la negociación con los grupos de presión: en tanto que antes cada hospital negociaba con un sindicato que agrupaba únicamente a sus empleados, ahora se negocia a nivel central.<sup>22</sup>

Las competencias del comprador se han ido articulando en la práctica. Para evaluar los compromisos se conformó una comisión evaluadora especial de las tres gerencias de la Caja, que ha interactuado fluidamente con las diversas instancias competentes. Se destaca que el proceso de evaluación ha estado estrechamente vinculado con la ejecución de los otros componentes de la puesta en marcha de los compromisos; que la evaluación ha combinado una fluida y efectiva coordinación informal dentro del ente comprador con una relación muy formal con las unidades prestadoras; y que los evaluadores han tenido un acceso muy directo y oportuno a las autoridades superiores de la ccss. También se subraya como positivo que los distintos actores involucrados hayan aprovechado bien diversas oportunidades, como reuniones y talleres, para negociar, cabildar y resolver detalles de los contratos.<sup>23</sup>

En la división administrativa de la ccss se ha conformado un “grupo de compra”, y los componentes de negociación y de evaluación se han visto fortalecidos. La orientación de la función de compra en términos de planificación es, quizá, el aspecto más débil; a su desarrollo debiera contribuir la elaboración del Plan de salud, con alta participación del ministerio. Los datos sobre producción generados por la sección de información biomédica fueron considerados como la fuente oficial de información en esta materia tras el primer taller de evaluación de la unidad evaluadora.

Se puede advertir que la función de compra ha experimentado un desarrollo desigual: se ha avanzado más en la evaluación, mientras que hay más retrasos en el aspecto financiero. Por ejemplo, el análisis del contraste entre el presupuesto por producción y el presupuesto histórico, que debía realizarse durante el primer año, no se hizo. O hay rezagos en proveer meto-

<sup>21</sup> Entrevistas con Elías Jiménez y Manrique Soto, citadas más atrás.

<sup>22</sup> Entrevista con Elías Jiménez, citada antes.

<sup>23</sup> Entrevista con Rodrigo Bartels y Norma Ayala, el 6 de febrero de 1998.

dologías para efectuar los protocolos de atención. Los hospitales han reclamado que falta asesoría y apoyo del nivel central, sobre todo en informática, y que el comprador es lento para resolver problemas o solicitudes que impiden cumplir con los contratos. Pero también afirman que "se han sentido bien reflejados en el compromiso".<sup>24</sup>

Con el avance de la experiencia piloto, también se fue consolidando el asidero legal interno de la reforma. La Junta Directiva de la Caja, en sesión 7133 del 10 de junio de 1997, aprobó el marco conceptual del diseño organizativo (recuadro 1) para la transformación del nivel central, que se realizaría con los recursos humanos disponibles y que en lo medular plantea la separación de funciones, la relación contractual

mediante el compromiso de gestión, y objetivos y orientaciones generales ya contenidos en el diagnóstico antes sintetizado.

En cuanto a la nueva estructura organizativa de la ccss, de tres opciones consideradas, la Junta aprobó la llamada opción 2B, con observaciones de los miembros; como muestran el gráfico 1 y el gráfico 2, la División administrativa y la División médica de la Caja reúnen atribuciones esenciales, mientras que la función financiamiento podría quedar mejor articulada. Sin embargo, en mayo de 1998 aún estaba pendiente la reasignación de personal y de tareas necesaria para implementar la función compradora.

Cada cuasimercado nace en un determinado contexto institucional e histórico que afecta su evolución (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996, p. 57). En el caso de la Caja, la distinción de funciones se efectúa especializándolas en su propio seno, sin crear

<sup>24</sup> Opinión de Manrique Soto Pacheco, en entrevista citada antes.

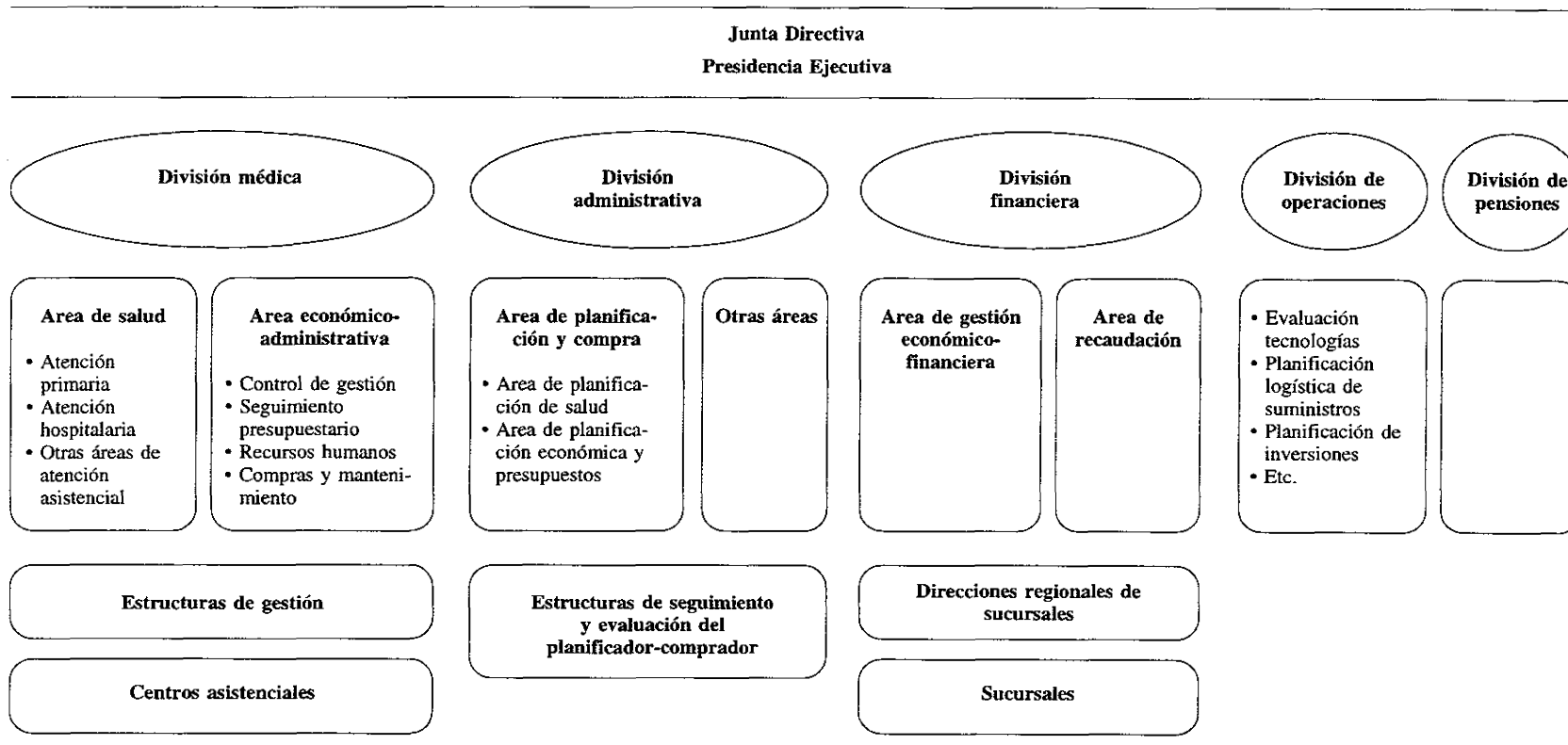
Recuadro 1  
PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL DISEÑO ORGANIZATIVO DE LA CCSS<sup>a</sup>

- La Caja Costarricense de Seguro Social es una única organización encargada de proporcionar protección para la salud y atención de la enfermedad y dar pensiones bajo los principios de la seguridad social.
- La separación de las funciones de recaudación, financiamiento, compra y provisión.
- El establecimiento de una relación entre el plan de financiamiento/compra y provisión basada en el cumplimiento del compromiso de gestión.
- La facultación a las unidades para que asuman su gestión con autoridad y responsabilidad.
- El desarrollo de una organización orientada a resultados y a la satisfacción del cliente y la rendición de cuentas.
- La gestión coordinada de los centros proveedores de servicios de salud enmarcados dentro de una red.
- El proceso de cambio organizativo se hará con los recursos humanos disponibles.
- La evolución hacia una cultura de rendición de cuentas.
- El fortalecimiento de los mecanismos de comunicación interna y externa, como mecanismos de sensibilización y divulgación del proceso de cambio.
- La utilización de los sistemas de información como elementos claves en la planificación y el control de la gestión.
- La nueva organización facilita la participación social.
- La participación de los trabajadores de la CCSS en el proceso.
- Incentivos a la productividad y la calidad.

<sup>a</sup> Aprobados en sesión 7133 de la Junta Directiva, junio de 1997.

GRAFICO 1

**Caja Costarricense de Seguro Social (ccss): Estructura organizativa mixta funcional con mayor orientación al producto**



Fuente: Andersen Consulting/Consorti Hospitalari de Catalunya, por gentileza de la Caja Costarricense de Seguro social.

GRAFICO 2

**Caja Costarricense de Seguro Social (ccss): Estructura organizativa mixta funcional con mayor orientación al producto**  
*Áreas de responsabilidad básicas*

	Planificación de los servicios de salud	Compra de servicios de salud	Gestión/administración de proveedor de servicios de salud
<b>División administrativa</b> (incluye área de planificación y compra)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definición de modelos de atención de salud</li> <li>Planificación estratégica por objetivos de salud (detección y priorización de necesidades de salud)</li> <li>Elaboración del presupuesto</li> <li>Evaluación de resultados de salud</li> <li>Catálogo de servicios de salud y contenido de las prestaciones</li> <li>Control institucional del registro de población cubierta</li> <li>Determinación y distribución de recursos económicos: territorial, poblacional por tipo de servicio y niveles asistenciales</li> <li>Planificación de la apertura de nuevos centros de salud, hospitales, etc.</li> <li>Desarrollo organizacional</li> <li>Comunicación del proceso de cambio</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Acreditación de proveedores</li> <li>Cartera de compra de servicios</li> <li>Determinación y distribución de recursos económicos: territorial, poblacional, por tipos de servicio y niveles asistenciales</li> <li>Elaboración de contratos</li> <li>Establecimiento de directrices de seguimiento presupuestario</li> <li>Control de flujos de pacientes y listas de espera</li> <li>Seguimiento/evaluación contratos y satisfacción con los servicios</li> <li>Gestión de los flujos económico-presupuestarios internos y con los proveedores</li> <li>Facturación de servicios</li> <li>Atención al usuario</li> </ul>	
<b>División médica</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Planificación estratégica del proveedor</li> <li>Evaluación y asesoramiento sobre las políticas de mantenimiento de los centros</li> <li>Evaluación de las propuestas de inversión tecnológica nueva</li> <li>Elaboración de políticas de compras, almacenaje y distribución de suministros</li> <li>Planificación de la gestión de recursos humanos del proveedor</li> <li>Establecimiento de directrices y necesidades de formación de personal asistencial, facultativo y especialistas</li> <li>Planificación de formación del personal asistencial</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>Selección y cese de los gerentes de las EG's y/o centros</li> <li>Control de gestión de los centros proveedores</li> <li>Análisis periódico, junto a los responsables de las estructuras de gestión del grado de cumplimiento del contrato y de las políticas correctoras a adoptar</li> <li>Coordinación y gestión de dispositivos asistenciales</li> <li>Soporte técnico para la elaboración de los planes estratégicos de los niveles operativos</li> <li>Soporte técnico para la organización y administración interna de los centros</li> <li>Soporte técnico para la gestión financiera de los centros</li> <li>Gestión de recursos humanos</li> <li>Gestión de compras y mantenimiento</li> <li>Gestión de sistemas de información clínica y gerenciales</li> <li>Organización y ejecución de programas de formación</li> </ul>
<b>División operativa</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Dirección y coordinación técnica de inversiones</li> <li>Establecimiento de estándares de calidad, servicios, salud</li> <li>Evaluación y autorización de tecnologías/dispositivos asistenciales</li> <li>Planificación de sistemas de información corporativos</li> </ul>		

Fuente: Andersen Consulting/Consorcio Hospitalari de Catalunya, por gentileza de la Caja Costarricense de Seguro social.

entidades exógenas a cargo de algunas de ellas. En ese cuasimercado, el grado de concentración de la función compradora es monopsónico, ya que no se establecen micro o mesocompradores. A diferencia de ese poder monopsónico, la función prestadora se desconcentra en una multiplicidad de entidades, que están en manos de la ccss y que en 1997 comprendían siete de los 29 hospitales y cinco de las 46 áreas de salud, que en conjunto representaban más de la mitad del presupuesto de la ccss. Para 1998 se negociaron compromisos de gestión con 28 centros de producción de servicios de salud: 10 hospitales, 14 áreas de salud y cuatro cooperativas.

El lugar de residencia es determinante para que el usuario sea asignado a un prestador, marco en el cual, por otra parte, los compromisos pretenden optimizar el sistema de referencias y contrarreferencias. No se trata, por lo tanto, de construir un cuasimercado que contemple la facultad del usuario de elegir el área u hospital en que quiere atenderse, según la opinión que de ellos tenga, o de elegir el médico dentro del área u hospital asignado.

Las funciones de compra y de provisión vistas en conjunto quedan concentradas en la ccss, y el medio de control fundamental es el contrato; es justamente el cambio desde una gestión por jerarquía a una gestión por contrato lo que constituye la esencia de este cuasimercado, que provoca a su vez modificaciones, por ejemplo, de los sistemas de información y de costos. Este cuasimercado está orientado hacia adentro y es altamente regulado en términos internos por el comprador, ya que el nivel central tiene poderes de regulación, de fijación de reglas y de nombramiento en puestos claves.

Debido a las formas de contratación de personal y a las reglas vigentes sobre carrera y permanencia en el sistema, el poder comprador central y el de los prestadores están aún muy reprimidos. La contratación de bienes y servicios se ha desconcentrado, y a algunas áreas de salud se les ha permitido comprar a terceros, medida cuya eficiencia y eficacia aún no ha sido evaluada.

Por otra parte, el proceso afecta las relaciones de poder, formales e informales, dentro de las unidades prestadoras de servicios. En el caso de los hospitales, ocurre en un contexto en que tradicionalmente la autonomía funcionaria ha acarreado en algunos casos incluso problemas de gobernabilidad interna. En los hospitales nacionales se observa también la existencia de nichos políticos partidistas que dificultan el trabajo

organizativo conjunto.<sup>25</sup> En ese contexto, los directores perciben los compromisos como un instrumento mediante el cual pueden presionar al hospital para elevar el rendimiento.<sup>26</sup> No es sencillo, sin embargo, trasladar las responsabilidades del compromiso a las jefaturas médicas, debido a la rapidez del cambio, a la limitada capacidad gerencial existente y al efecto de las resistencias funcionarias. Una tarea pendiente al respecto es fortalecer a los directores de hospital ante sus jefaturas.<sup>27</sup>

En Chile, por su parte, se está buscando también avanzar en la separación de funciones con los compromisos de gestión. En ese sentido, las singularidades de su sistema de salud y de la reforma de gestión han hecho del Fondo Nacional de Salud (FONASA) un importante protagonista, que de ente estrictamente asegurador pasó a asumir una función compradora dentro del sistema del Ministerio de Salud.

Se trata en Chile de concentrar la función prestadora en los Servicios de Salud y en los hospitales y municipalidades con ellos vinculados, y de eliminarla del ministerio; precisamente la persistencia de la función prestadora del Ministerio de Salud se ha señalado como un obstáculo importante para la reestructuración de la salud.<sup>28</sup> En el tema que nos concierne, esto llevó a una estructuración atomizada de los compromisos y de su evaluación. Así, al principio los contratos de gestión se elaboraron a partir de propuestas de las diversas unidades del ministerio que también conservaban las potestades en relación con esos ámbitos del contrato, a tal punto que se analizaban los indicadores correspondientes en forma separada, para finalmente hacer una integración estrictamente formal del análisis. Por la misma razón, los Servicios de Salud debían negociar los compromisos con varias instancias en el ministerio denominadas "mesas", que en 1996 se redujeron a dos —una del ministerio y otra de FONASA— y desde 1997 a una, momento a partir del cual el análisis del compromiso también se hace de manera coordinada.<sup>29</sup>

Debe llamarse la atención sobre el hecho de que diversas determinaciones políticas en torno a los com-

<sup>25</sup> Antecedente planteado en entrevista conjunta a Cercone, Ayala, Bartels y León, citada antes.

<sup>26</sup> Entrevista con Manrique Soto, mencionada antes.

<sup>27</sup> Entrevista con L.B. Sáenz, el 26 de febrero de 1998.

<sup>28</sup> Entrevista con César Oyarzo, ex Director del FONASA, el 22 de agosto de 1997.

<sup>29</sup> Entrevista con Pedro Croco, Director de la unidad de gestión del Ministerio de Salud, el 3 de septiembre de 1997.

promisos de gestión hacen que ellos, por sí solos, no sean garantes de la gobernabilidad dentro del sistema de salud: para esa gobernabilidad es crucial la fortaleza de los incentivos y la regulación en materia de entrada y de permanencia en el sistema. Un ejemplo notable de la experiencia chilena es el caso de un director de servicio que se negó a firmar un compromiso; a lo más, se buscó convencerlo de que lo hiciera, pero no se planteó su remoción.<sup>30</sup>

Puede decirse que las reformas de la gestión en salud costarricense y chilena se han hecho "de arriba hacia abajo", ya que la iniciativa en ambas experiencias provino de instancias centrales: del nivel central de la ccss, y del Ministerio de Salud y el FONASA, respectivamente. Pero las evaluaciones de resultados muestran, en ambos casos, la importancia de la negociación: los resultados son mayores cuando los compromisos han emanado de una negociación fuerte y no de una laxa, es decir, cuando las especificaciones y preferencias locales se traducen, al menos, en la negociación de metas.

La autonomía de gestión de los recursos por parte de las agencias de la ccss, sean ellas hospitales o áreas de salud, es aún restringida; en sentido estricto, se han asumido los presupuestos históricos y se ha construido, con datos de 1994, una función de producción. Pero se pretende relajar el control sobre los insumos, es decir, relajar las limitaciones al uso de los recursos y la asignación a rubros específicos de gasto: el compromiso contiene una cláusula que simplifica el procedimiento requerido para efectuar modificaciones presupuestarias internas. Tradicionalmente éstas debían ser aprobadas por la Junta Directiva de la Caja con autorización de la Contraloría General de la República, lo que impedía una pronta respuesta a las necesidades.

La morfología institucional del sector salud en Costa Rica potencia una amplia autonomía del uso de los recursos por parte de los prestadores, sujeta a que se garantice eficiencia y eficacia en su uso, ya que los recursos no provienen de alguna instancia central, como el Ministerio de Hacienda, sino que se encuentran en manos de la institución y derivan del pago tripartito de cuotas. Se trata ahora, en esencia, de descentralizar la relación principal-agente dentro de la

misma ccss. En el caso chileno, a esta complejidad se agrega aquella que deviene de la rigidez centralista del sistema presupuestario nacional, a pesar de algunas iniciativas sectoriales emprendidas para agilizar el uso de los recursos y para introducir flexibilidad, experimentando parcialmente con los pagos asociados a diagnóstico y con el pago per cápita (Sojo, 1996c, p. 144).

Tanto en las áreas de salud como en los hospitales costarricenses, el rango y el involucramiento de los funcionarios en los procesos que condujeron a la elaboración de los compromisos de gestión y a su evaluación periódica han sido sumamente heterogéneos.

En la ccss se han dado diversos procesos de negociación. Por ejemplo, se realizaron reuniones con grupos clínicos para definir términos, criterios, variables, categorías y otros aspectos relacionados con la producción hospitalaria, tales como la definición del programa de cirugía mayor ambulatoria, de consultas especializadas de primera vez, de los procedimientos especiales ambulatorios, de las atenciones con observación en los servicios de urgencia y la redefinición y reubicación de la categoría "medicina de día", y los problemas de estándares en ginecología y obstetricia.

Con las limitaciones del caso, ya que cada ente prestador tiene sus características singulares, los compromisos de gestión de la ccss abren el camino para establecer puntos de referencia (*benchmarking*) en cuanto a procesos y resultados entre las áreas de salud, por una parte, y entre los hospitales, por otra. En los planes que presenten continuidad en los contratos año a año evidentemente los diversos resultados de los compromisos debieran permitir que los prestadores individuales establezcan puntos de referencia entre ellos mismos, si bien no serán del todo comparables al modificarse las medidas de desempeño y especificarse o hacerse más rigurosas las metas y objetivos individuales según los avances logrados. La inclusión de las clínicas en manos de cooperativas va a ser también interesante para juzgar su desempeño específico y establecer comparaciones con las que están en manos de la ccss.

A mediano plazo, la experiencia con los contratos debiera permitir extraer lecciones en cuanto a las mejoras prácticas de gestión, con alguna potencialidad de generalización útil para la reforma del Estado.

<sup>30</sup> Entrevista con César Oyarzo, mencionada antes.



## VI

Los compromisos de gestión de 1997<sup>31</sup>

Como hemos visto, el cambio de una gestión por jerarquía a una gestión por contrato es el eje de la construcción de este cuasimercado. Por lo tanto, los compromisos de gestión constituyen elementos idóneos para captar las coordenadas fundamentales de esta reforma, la que debe considerarse en sus múltiples dimensiones. En la sección anterior fueron analizados algunos aspectos organizativos asociados al establecimiento de los contratos; a continuación se plantean detalladamente algunas características de estos instrumentos, y los resultados del primer año de su aplicación.

## 1. Una visión global

Los compromisos de gestión en Chile (cuadros 3, 4 y 5) se establecen entre el nivel central y los denominados Servicios de Salud. Debido a la conformación de los prestadores, estas entidades se relacionan con los hospitales públicos y con las municipalidades, y se promueve que, a su vez, establezcan compromisos con ellos. Si bien los indicadores de los compromisos de gestión chilenos cubren los tres niveles de atención, se observa mayor énfasis en la atención primaria y preventiva.

En Costa Rica, los compromisos de gestión de la ccss (cuadros 6 y 7) son específicos para las áreas de salud, y para el segundo y tercer nivel de atención. Los contratos, tanto con las áreas de salud como con los

hospitales, se establecieron desde el 1 de enero de 1997 al 30 de junio del mismo año y fueron renovados hasta el 31 de diciembre de 1997. El buen cumplimiento de las áreas de salud llevó a establecer nuevos objetivos y metas al renovarse sus contratos para el segundo semestre, mientras que rezagos en el cumplimiento de los hospitales, con excepciones como la del Hospital de Niños, llevaron a extender el plazo hasta el 31 de diciembre para cumplir con los objetivos y metas inicialmente pactados.

Dentro de las vertientes de la llamada nueva gestión pública, pueden distinguirse modelos en los cuales los procesos son tan importantes como los resultados organizativos, y otros que se centran más estrechamente en las tareas (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996, p. 14). La medición del cumplimiento de los compromisos de la ccss tiene claramente la orientación más amplia, que trasciende el simple uso de indicadores de eficiencia o eficacia, aunque evidentemente éstos también se utilizan.

Así, en la amplia gama de componentes de los contratos de gestión de la ccss —incluyendo sus lla-

<sup>31</sup> El análisis e interpretación que se presentan en esta sección tienen como base empírica los protocolos de los compromisos de gestión de la ccss y sus evaluaciones semestrales y anuales, y los protocolos de los compromisos de gestión del Ministerio de Salud de Chile y sus evaluaciones anuales.

CUADRO 3

## Chile: Compromisos de gestión con los Servicios de Salud, 1995

Indicadores	Enfasis en metas de salud	Enfasis en gestión y calidad
Formulación de un plan de salud para 1996	x	x
Cobertura del examen preventivo de salud de la población laboral	x	
Tasa de mortalidad perinatal	x	
Número de comunas con coberturas de vacunas inferiores a 90%	x	
Número de actividades de prevención específica de salud bucodental realizadas del total en niños de 0-5 años y de 6-9 años	x	
Prevalencia de malnutrición en la población infantil	x	
Instancias de participación interna y de participación comunitaria e intersectorialidad en el funcionamiento a fines de 1995 en los Servicios de Salud y en los establecimientos		x
Horas pabellón utilizadas/horas pabellón disponibles	x	x

Fuente: Documentación oficial.

CUADRO 4

**Chile: Compromisos de gestión con los Servicios de Salud, 1996**  
(Indicadores de actividad, por área)

Gestión de salud	Desarrollo organizacional y gestión del servicio	Calidad de la atención
Cobertura del programa de inmunizaciones (PAI)	Plan de salud	Gestión de calidad
Implementación del plan de acción para la atención del desarrollo psicosocial integral del menor de seis años	Diagnóstico de la eficiencia de los consultorios de especialidades	Infecciones intrahospitalarias
Cobertura del examen preventivo de salud del adulto (ESPA)	Eficiencia en el uso de pabellones	Índice de cesáreas sobre el total de partos en hospitales tipo I y II
Evaluación médico-social del adulto mayor (EMSAM)	Manejo presupuestario de inversiones	
Diseño e implementación de un plan de trabajo para prevenir el embarazo en adolescentes en comunas de mayor pobreza.	Resultado operacional	
Cobertura del Papanicolau en la población femenina beneficiaria entre 25 y 64 años	Plan de mantenimiento	
Localización de casos de tuberculosis	Uso de equipos e infraestructura	
Mortalidad perinatal	Reducción de niveles de ausentismo por licencias médicas Medición del gasto en remuneraciones Gestión participativa Apoyo a la gestión municipal Participación interna en instancias regulares Participación social	

Fuente: Documentación oficial.

madras cláusulas adicionales— están los de introducir o mejorar ciertos sistemas de información, hacer vigentes y optimizar procesos que no venían funcionando adecuadamente, o bien desarrollar nuevos procesos que permitan conocer y sistematizar la prestación de servicios y dilucidar aspectos específicos de su eficacia. Un análisis de los indicadores relacionados con estos aspectos evidencia su predominio, tanto en las áreas de salud como en los hospitales, al menos en términos cuantitativos.

Algunos componentes, como los protocolos clínicos, pueden contribuir por sí mismos a la reestructuración institucional, ya que implican sendas modificaciones de los procesos de trabajo. De allí que estos aspectos complementarios de los compromisos parezcan ser al menos tan importantes como el incremento de los índices de actividad y de los resultados en salud, aspectos que evidentemente también se reflejan, por ejemplo, en las metas de reducción de las listas de espera.

Instaurar protocolos clínicos implica exigencias técnicas y acuerdos sobre la manera de registrar los procedimientos con miras a su estandarización. En términos políticos, ha sido una tarea compleja que ha

encontrado resistencia por parte de los médicos<sup>32</sup> o bien ha motivado a médicos que los vinculan con formación clínica y con el avanzar hacia la excelencia, y que no perciben tanto su relevancia para la gestión. El nivel central no ha provisto aún —tal como se contemplaba— metodologías para elaborar protocolos, pero ha iniciado su estudio.<sup>33</sup>

Los procesos organizativos no han tenido una presencia tan relevante en el caso de Chile, cuyos contratos precisamente muestran debilidades en cuanto a la integración de los temas de gestión en sentido estricto. En 1995 eran bastante marginales aquellos indicadores de los compromisos que tenían un carácter estrictamente de gestión. Si bien éstos adquirieron una mayor presencia en los dos años siguientes, todavía en 1997 se hacía hincapié en la realización de determinadas acciones en salud vinculadas con índices de actividad (cuadros 4, 5 y 6); en términos de la gestión, destacaron en 1997 las actividades relacionadas con la reducción de las listas de espera. El mejoramiento

<sup>32</sup> Entrevista a Manrique Soto, citada más atrás.

<sup>33</sup> Entrevista con L.B. Sáenz, mencionada anteriormente.

CUADRO 5

**Chile: Énfasis e indicadores de los compromisos de gestión con los Servicios de Salud, 1997**

Áreas	Indicadores	Énfasis en metas de salud	Énfasis en gestión y calidad
Gestión programática	Proyectos de promoción	x	
	Cobertura del ESPA <sup>a</sup>	x	
	Atención odontológica infantil preventiva	x	
	Pesquisas de casos de tuberculosis	x	
	Cobertura del Papanicolau	x	
	Medicamentos crónicos APS <sup>b</sup>	x	
	Hipertensión arterial	x	
	Pauta de acreditación APS	x	
	Promedio mensual de horas contratadas para jefaturas de programas básicos	x	
Gestión orientada al usuario	Proyectos de modernización (artículo N° 10 del protocolo)		x
	Programa de oportunidad de la atención (artículo N° 11 del protocolo)		x
	Derechos de los beneficiarios Ley 18.469 (artículo N° 12 del protocolo)		x
	Reducción del tiempo de espera		x
	Porcentaje de hospitales con visita diaria		x
	Porcentaje de hospitales con cuidado parental del niño hospitalizado		x
	Porcentaje de hospitales con cuidado de enfermos terminales		x
	Porcentaje de hospitales con asistencia del padre al parto		x
Gestión participativa	Comité de desarrollo		x
	Facturación de los servicios de salud (artículo N°13 del protocolo)		x
	Endeudamiento		x
	Resultado operacional		x
Gestión de recursos humanos	Ausentismo por licencias curativas		x
	Rendimiento del gasto en remuneraciones		x
Gestión de hospitales	Compromisos de gestión de los Servicios de Salud con establecimientos bajo su jurisdicción (artículo N° 7 del protocolo)		x
	Uso de pabellón		x
Gestión ambiental	Monitoreo biológico y ambiental de empresas en vigilancia (fiscalización del D.S. 745)	x	
	Calidad del agua	x	
	Intoxicaciones alimentarias	x	

*Fuente:* Chile, Ministerio de Salud (1997b). Las áreas indicadas están definidas en el contrato.

<sup>a</sup> ESPA: Examen preventivo de salud del adulto.

<sup>b</sup> APS: Atención primaria en salud.

to de los registros como instrumento para fortalecer la capacidad gerencial no ha sido considerado en estos contratos.

En Chile se ha avanzado en la mejora de los indicadores sanitarios de los compromisos de gestión, que al inicio eran muy débiles, y en la vinculación con las metas ministeriales y gubernamentales, sobre todo a partir de 1998. En ese sentido, a lo largo del tiempo se han depurado y estructurado los objetivos y metas. Pero la ejecución —que en sentido estricto constituye

el núcleo de la gestión— ha quedado en lo fundamental al libre albedrío de los Servicios de Salud, ya que este aspecto no se ha incorporado plenamente en los compromisos y en las actuales condiciones la verificación de su avance posiblemente sería percibida como una intromisión por los directores de los servicios. Las discusiones sobre salud en el país han girado fundamentalmente en torno a los lineamientos de las políticas y marginalmente en torno a la gestión; cuando se pactan ciertos ajustes con los directores de los Servi-

## Costa Rica: Compromisos de gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) con los hospitales, 1977

Ambitos	Indicadores del sistema de información y procesos	Indicadores de eficiencia	Indicadores de eficacia	Metas	Actividades conexas
<b>Consulta Externa</b>	Sistema centralizado de citas en admisión (automatizado o manual)	Tasa de ocupación en consulta externa	Tasa de mortalidad de pacientes tratados en clínicas multidisciplinarias	Reducción de listas de espera, fijando %, y estableciendo plazos máximos de espera	
	Mecanismo centralizado de lista de espera por especialidades (automatizado o manual)	Situación de listas de espera			
	Registro de diagnósticos y tratamientos efectuados por cada servicio				
	Sistema de registro de patologías Registro de procedimientos				
<b>Prestaciones hospitalarias</b>	Nueva hoja de egreso hospitalaria	Tiempos de espera para intervenciones quirúrgicas y pruebas complementarias, e indicador de demora	Tasa de reingresos por patología y servicios	Prevención y control de la infección nosocomial	Determinación de responsables de la coordinación de las actividades respectivas
	Registro de reingresos	Giro-cama (mayores de 60)	Tasa de mortalidad de niños	Análisis cuantitativo y cualitativo de las complicaciones en el área de la salud materno infantil, según patología, edad y período	Capacitación en prevención y control de la infección nosocomial
	Registro mensual de la tasa de cancelación de intervenciones quirúrgicas programadas, con causas	Tasas de estancia en clínicas multidisciplinarias	Complicaciones en área materno- infantil	Complicaciones en diferentes pacientes de las clínicas multidisciplinarias	Detección y control de portadores intrahospitalarios de enfermedades infecciosas
	Registro de atención obstétrica				
	Registro de actividades				
	Protocolo de lavado de manos en todos los servicios				
	Protocolo de detección y control de portadores intrahospitalarios de enfermedades infecciosas Registros de atenciones y de complicaciones de la atención obstétrica-pediátrica			Tasas de mortalidad de pacientes tratados en las clínicas multidisciplinarias Tasa de cancelación de intervenciones quirúrgicas programadas Tasa de complicaciones posparto y poscesárea	
<b>Sistema de Referencias</b>	Registro de referencias derivadas del primer y segundo nivel y de áreas de atracción, para identificar pacientes. Incluye referencia territorial, razón o diagnóstico de la referencia				
	Vigencia de sistemas de referencias y contrarreferencias				
	Informe tripartito (Grecia, Monseñor Sanabria y México) al Financiador Comprador sobre patologías que debieran ser resueltas en otros niveles de la red				

(Continúa en página siguiente)

*Cuadro 6 (continuación)*

<b>Recursos humanos</b>	Registro de días de incapacidad de los empleados de la CCSS y de la población en general
<b>Calidad y atención al usuario</b>	Encuestas de satisfacción de los usuarios externos. Recepción de reclamaciones escritas de usuarios, con 10 días como tiempo máximo de respuesta
<b>Servicios de apoyo</b>	Registro sobre entrega de medicamentos Informe sobre uso de medicamentos
<b>Atención clínica</b>	Protocolos de atención Protocolo de tratamiento

*Fuente:* Elaboración y clasificación propias, sobre la base de documentación oficial.

---

Implantación de un sistema de control y evaluación de los días de incapacidad

Reducción de los días de incapacidad (%)

% de jefaturas capacitadas en gestión

Análisis cualitativo de quejas y reclamaciones de usuarios

Existencia de programa de mejoramiento continuo orientado a la atención del usuario

Tiempos adecuados de entrega

Programas de instrucción a pacientes

Uso adecuado de medicamentos

Sistema para evitar sobreentrega de medicamentos

Consolidación de farmacias satélites

Establecimiento de comités de protocolos de atención y de farmacoterapia.

Elaboración de informes sobre protocolos de actividades

---

## Costa Rica: Compromisos de gestión de la Caja Costarricense de Seguro Social (ccss) con las áreas de salud, 1997

Ambitos	Indicadores del sistema de información y procesos	Indicadores de eficacia	Actividades conexas
<b>Actividad realizada</b>	Cobertura de la consulta: consultas de primera vez/población adscrita Concentración de la consulta: consultas de primera vez/total de consultas en el período Urgencias por habitantes: número de urgencias/total de habitantes Razón de urgencias: total de urgencias atendidas/total de consultas Registros de: agenda diaria de actividad en vacunaciones		
<b>Caracterización de los beneficiarios</b>	Pirámide de población actualizada Análisis de situación de salud actualizado Ficha familiar actualizada de la población Porcentaje de viviendas según riesgo: número de viviendas según riesgo/total de viviendas Concentración de visita domiciliaria según riesgo: número de visitas a viviendas según riesgo/número de viviendas según riesgo Estado nutricional de menores de 6 años, basado en tabla peso/edad Condición de asegurados con base en ficha familiar		
<b>Acceso de la población adscrita</b>	Plan de promoción de estilos de vida saludables Plan de control y atención de al menos dos problemas transmisibles prevalentes: malaria y sida Objetivos por programas: <ol style="list-style-type: none"> <li>a) Niños               <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de crecimiento y desarrollo en niños de 0 a 6 años</li> <li>Cobertura en vacunación con esquema básico</li> </ul> </li> <li>b) Adolescente               <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura en consejería de salud sexual y reproductiva</li> </ul> </li> <li>c) Mujer               <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de atención prenatal del período (incluye control fuera del área de atracción)</li> <li>Registro de pacientes embarazadas con y sin control</li> <li>Cobertura de detección de cáncer de cérvix en mujeres, según grupo de edad</li> </ul> </li> <li>d) Adulto               <ul style="list-style-type: none"> <li>Número de hipertensos identificados en unidad proveedora</li> <li>Cobertura de personas hipertensas identificadas en control</li> <li>Número de diabéticos identificados</li> <li>Cobertura de personas diabéticas en control</li> </ul> </li> <li>e) Adulto mayor               <ul style="list-style-type: none"> <li>Cobertura de personas con clasificación de riesgo</li> </ul> </li> </ol>		

(Continúa en página siguiente)

*Cuadro 7 (continuación)*

<b>Fortalecimiento del sistema de referencias</b>	Cumplimiento de referencias a determinado hospital
	Elaboración de propuestas sobre interrelación de establecimientos y de niveles asistenciales
	Coordinación con otros actores del área en aras de atención integral
	Recibo de contrarreferencias del área
	Registro de casos referidos a otros niveles asistenciales
	Actividad generada por el área de salud en el siguiente nivel de atención: <ul style="list-style-type: none"> <li>Registro de solicitudes de radiografías solicitadas</li> <li>Registro de exámenes de laboratorio solicitados</li> <li>Registro de recetas solicitadas</li> </ul>
<b>Atención clínica</b>	Expediente individual de salud
	Historia clínica y examen físico completo, y hoja de identificación
	Registro de atención brindada al paciente (expedientes clínicos en expediente de salud u otro)
<b>Calidad y atención al usuario</b>	
<b>Recursos humanos</b>	Registro de personal por categoría actualizado
	Registro de incapacidades del personal por categorías
<b>Fortalecimiento de centros de costos</b>	Desarrollo gradual de registros contables distintos a los tradicionales, con asesoría del financiador-comprador
	Remitir oportunamente información financiero-contable

*Fuente:* Elaboración y clasificación propias, con base en documentación oficial.



Resolución de urgencias: total de urgencias referidas a otro nivel de complejidad/total de urgencias atendidas

Porcentaje de referencias: total de referencias/total de consultas

Un equipo de mejoramiento continuo de la calidad, que analice e inicie plan de resolución en al menos dos áreas críticas de los servicios de salud

Una comisión de análisis de muertes maternas e infantiles, que investigue los casos

Un mecanismo de control de calidad del expediente individual de salud, que tenga como mínimo los siguientes requisitos: existencia de un responsable o grupo encargado, y evaluación de al menos una muestra representativa de expedientes durante el período del compromiso

Un sistema de reclamación y sugerencias

Un lugar accesible para la recepción de los reclamos y sugerencias; existencia de un funcionario o grupo que atienda, conteste y resuelva; generación de un listado de principales problemas y su plan de solución

Aplicación del instrumento sobre satisfacción de los usuarios, provisto por el financiador-comprador

Información al usuario sobre servicios del centro

cios para superar problemas de financiamiento, generalmente vinculados con remuneraciones, tampoco se aprovecha el ajuste acordado para solicitar medidas en el plano de gestión cuyo cumplimiento se verifique.<sup>34</sup>

En Chile, la introducción del pago asociado a diagnóstico (PAD) se ha topado con limitaciones. Esta forma de financiamiento no ha sustituido a la asignación histórica del presupuesto, sino que se ha dado en forma paralela, con un carácter experimental. Se introdujo con un alto grado de participación en el nivel hospitalario y, por tanto, no fue percibida como una amenaza; pero colapsó cuando se quiso generalizar, porque la diversidad de condiciones iniciales y de información la hicieron inviable. De allí que su uso se haya focalizado en temas concretos, como prestaciones complejas y oportunidad de la atención; pero hay avances, porque actualmente la idea de "paquete" de prestaciones no es un concepto que suscite resistencias, y ya no se piensa en prestaciones aisladas.<sup>35</sup> Experiencias como ésta ponen de relieve la necesidad de consolidar el ámbito de gestión en la modernización del sector salud chileno, sea mediante contratos con los Servicios de Salud u otras formas. En el ámbito de los pagos asociados a diagnóstico podría avanzarse, desde el punto de vista de la gestión, con el apoyo de procesos tales como la vigencia de protocolos clínicos.

Los compromisos de la ccss, por su parte, establecen sistemas de información en numerosos niveles que debieran permitir que tanto el financiador-comprador como el prestador conozcan cómo se realiza efectivamente la prestación de servicios y cuenten con elementos de juicio para hacer un diagnóstico sobre la eficiencia y eficacia del uso de los recursos, para modificar los procesos de gestión y prestaciones pertinentes, y para elaborar algunos indicadores de eficiencia y eficacia. Esta gama de objetivos subyace a varias de las cláusulas adicionales de los compromisos de la ccss, en las cuales el desarrollo de registros fiables sobre actividad, costos y calidad ocupa un sitio preponderante.

Destacan en esos términos los protocolos de atención y de tratamiento que debieran permitir conocer los procesos propios de la gestión clínica; este ámbito ha sido tradicionalmente una caja negra en la cual los

médicos han actuado sin restricciones. Los protocolos permiten modificar ese grado de autonomía en las prácticas laborales y debieran hacer posible someter a escrutinio el modo como se efectúan las prestaciones, para determinar su eficiencia técnica, clínica y de gestión; individualizar los procesos en juego, para avanzar en la conformación de centros de costos de las prestaciones e ir hacia el pago por grupos relacionados de diagnóstico (GRD); delimitar las responsabilidades funcionarias y de los equipos en la prestación de los servicios, para mejorar la calidad y conocer el desempeño; y por último, hacer ajustes al comportamiento clínico.

Al respecto se ha señalado, por ejemplo, la necesidad de formalizar mediante protocolos las guías y procedimientos operativos, para garantizar una continuidad de la atención del paciente individual, percibido como una entidad que existe en el tiempo y tiene historias de morbilidad que no están constituidas por episodios discretos de enfermedad ni deben ser atendidas en encuentros ocasionales o fragmentarios con diferentes profesionales. El "principio organizativo" es una gestión de la enfermedad que mejora la continuidad de la atención y reduce el uso de tratamientos inadecuados: se considera que cada enfermedad tiene un ciclo vital y una estructura económica, y el uso de protocolos de atención se orienta a prevenir episodios caros de enfermedades concretas, tales como diabetes, y a mejorar la calidad de las prestaciones, poniendo al paciente en el centro del proceso (Bengoia, 1997, pp. 37 y 38).

Los contratos de la ccss reúnen elementos tendientes a organizar mejor el sistema de salud y la prestación de servicios, particularmente en cuanto a la interacción de los tres niveles de atención en el sistema de referencia y contrarreferencia: el sistema de referencias se apuntala, premiando la capacidad de resolución de las áreas de salud y la disminución del número de referencias; en cuanto a los hospitales, se reglamenta un sistema de referencias y, en algunos casos, se especifica una red hospitalaria que debe consolidarse. Esto tendría efectos positivos en la eficacia y la eficiencia, en la cobertura y en la calidad de la atención (por ejemplo, tratar en niveles menos complejos del sistema a los pacientes diabéticos que ya lograron un equilibrio).

En las áreas de salud el compromiso pretende incentivar acciones de prevención y promoción de la salud en el primer nivel, que a mediano y largo plazo permitirían disminuir la morbilidad y mortalidad y consolidar condiciones de salud deseables mediante

<sup>34</sup> Este derrotero de los compromisos fue expuesto por Rony Lenz, Director del FONASA, en entrevista del 26 de mayo de 1998. Sus referencias a la debilidad que tienen los compromisos en términos de la gestión se dieron como respuesta a nuestro planteamiento crítico sobre el punto, con el cual coincidió.

<sup>35</sup> Esta trayectoria de los pagos asociados a diagnóstico nos fue planteada por Rony Lenz, en entrevista citada antes.

una adecuada atención prenatal, el seguimiento del desarrollo infantil, la detección precoz de enfermedades —como cáncer de cervix—, y la detección y control de enfermedades crónicas prioritarias, como la diabetes y la hipertensión. Para las áreas de salud se elaboraron normas de atención integral del primer nivel que constituyen el marco de referencia para evaluar su quehacer.

La consolidación del sistema de referencia, con sus beneficiosos efectos sobre la reducción gradual de las filas en consulta externa y en especialidades, depende también de avances en otros terrenos de la reforma del sector de la salud: a saber, de la consolidación de los equipos básicos de atención integral de salud (EBAIS).<sup>36</sup>

En Chile recientemente también se ha puesto interés en optimizar la red de prestaciones con el apoyo de los compromisos de gestión, ya que antes el vínculo se daba exclusivamente entre el nivel central y los Servicios de Salud individuales. Con tal fin, el FONASA se ha constituido en un intermediario entre los Servicios y se ha reestructurado en cinco zonas que abarcan varios de ellos, para articular la red en las regiones. Se han creado “mesas” regionales, que le dan seguimiento a los compromisos.<sup>37</sup>

El mejoramiento de la calidad de la atención, concebido como un proceso continuo, tiene un espacio importante en los contratos de la ccss. La medición cualitativa está presente en indicadores que remiten a la eficacia de las prestaciones médicas (complicaciones de la salud de pacientes, trayectoria y causas de la tasa de mortalidad, etc.), o en procedimientos para asegurar el uso adecuado de los medicamentos, mejorar los expedientes individuales de salud o controlar las infecciones intrahospitalarias (cuadros 6 y 7). Y la preocupación por elevar la calidad está tras medidas relacionadas con la oportunidad de la atención y el acceso a ella (reducción de listas de espera, resolución de urgencias, agilización de servicios de apoyo, como los de farmacia). En el ámbito de la calidad, hay en los compromisos medidas orientadas a identificar procesos y responsabilidades funcionarias, como los protocolos de lavado de manos en los hospitales. La idea subyacente es que el logro de la calidad se puede detectar y medir en los procesos que lo condicionan.

Parafraseando a Hirschman, ya que esta reforma no apuesta a “la salida del cliente”, se confía en la “voz

del usuario” como fuente de retroalimentación. Para captarla se establecen sistemas que permitan conocer tanto las principales fallas percibidas de la atención clínica como el grado de satisfacción de los usuarios y se fijan procedimientos para resolver reclamos.

La preocupación por conocer la opinión de los usuarios llevó también a efectuar en 1997 un “Estudio de opinión de los servicios de salud de la ccss”, en que se examinan los servicios brindados por este organismo en cada región del país (EYMSA, Estadística y mercadeo, 1997). En una escala numérica del 1 al 10, los servicios tuvieron una calificación media de 8.2, catalogada como buena. El servicio mejor calificado fue el de hospitalización, con 8.6 de promedio, y en segundo lugar estuvieron los equipos básicos de atención integral de salud, con 8.4 como promedio; tanto el personal médico como el paramédico estuvieron bien calificados.

Pero la encuesta puso de relieve algunos cuellos de botella comunes: los aspectos que se califican como de situación grave en zonas muy diversas del país y que obtuvieron menos de 7 puntos —otorgamiento de citas, horario de atención, rapidez de la atención, tiempo de entrega de medicamentos— se refieren predominantemente a la oportunidad de la atención, y son peores respecto de los servicios de apoyo. La encuesta no incluyó preguntas que dieran indicios acerca de la eficacia de las prestaciones, por ejemplo, sobre complicaciones en la recuperación de la salud.

Los compromisos en Chile y Costa Rica tienen algunas metas comunes, como la reducción de las listas de espera en especialidades, el mejor uso de la capacidad instalada —por ejemplo, de los quirófanos— y la disminución del ausentismo de los médicos. Pero reducir significativamente ese ausentismo es una de las metas más difíciles de lograr si se acude exclusiva o primordialmente al compromiso de gestión, sin efectuar modificaciones sustanciales de las formas de contratación y de remuneración del personal (Sojo, 1996c).

Así, la baja de las tasas de ausentismo por licencias curativas en Chile en 1996 —primer año en que se pactó— fue significativa sólo en algunos Servicios de Salud; en otros esas tasas incluso se elevaron. Al año siguiente sucedió lo mismo y con reducciones menores, como era previsible; además, en los Servicios individuales las reducciones no siempre se han mantenido.

Finalmente, queremos destacar que en los contratos de 1997 de la ccss fue casi inoperante el fondo único de incentivos en el caso de los hospitales, ya que la separación de fondos requerida no había sido pre-

<sup>36</sup> Véase un detallado análisis de estos equipos básicos en Costa Rica, MIDEPLAN (1998, pp. 195-200).

<sup>37</sup> Entrevista con Rony Lenz, mencionada antes.

vista; para 1998 ésta sí se ha efectuado, apartando desde enero un 0.5% del presupuesto, para llegar a un 10% en el año. Las áreas de salud, en cambio, efectivamente obtuvieron en 1997 del fondo de incentivos entre un 2 y un 4%.<sup>38</sup>

## 2. El desempeño de las áreas de salud

La evaluación de las cláusulas adicionales de los compromisos toma en cuenta importantes aspectos contextuales de carácter organizativo que ayudan a entender sus resultados. Entre ellos destacan el carácter del personal asignado como contraparte y su actitud ante el cambio; el grado de conocimiento de las jefaturas y del equipo evaluador respecto de los compromisos; las formas de organización del trabajo —por ejemplo, coordinación interna de los servicios o atomización de ellos—, y el uso de la información a lo largo del proceso. Se han encontrado grandes contrastes en ese sentido: al igual que en el caso de los hospitales, hay carencias en la difusión de las metas y avances de los contratos, y en la adhesión funcionaria a la innovación. Y se ha comprobado también cuán importante es nombrar responsables de la ejecución de los procedimientos o de las tareas comprendidas en el contrato.

En cuanto a aspectos organizativos, la evaluación destaca un alto grado de compromiso y responsabilidad de parte del equipo de apoyo y de los miembros de los equipos básicos de atención integral de salud, tanto en el logro de los objetivos como en propuestas de opciones para su cumplimiento. Se avanzó a lo largo del año en vencer resistencias al cambio, se formaron y capacitaron equipos de mejoramiento continuo de la calidad, se capacitó a todos los directores y administradores en temas de gestión, y se implementaron programas de estilos de vida saludables dirigidos a la población en todas las áreas de salud. La evaluación considera que para motivar a los médicos y lograr su participación activa debe darse una comunicación más estrecha entre la dirección y el equipo de apoyo a los compromisos.

Se observa una mejora del nivel de gestión a lo largo del año debido a los procesos de capacitación. Por otra parte, el fortalecimiento del proceso de evaluación ha hecho que éste se utilice como herramienta de gestión.

Naturalmente, algunas áreas de salud muestran más avances que otras en el cumplimiento de los com-

promisos. Pero la evaluación anual muestra que todas, salvo una, cumplieron con las cláusulas obligatorias. En cuanto a las cláusulas de calidad el cumplimiento fue satisfactorio, lo cual condujo a que se cumpliera parcialmente con la cláusula de atención integral, cuya cobertura iba ligada a criterios de calidad. Los registros permitieron verificar mucha información en las áreas de salud, y el sistema de información se está consolidando.

La evaluación transmite una preocupación por la calidad de los expedientes médicos, debido a que salieron a luz múltiples deficiencias, que parecen denotar falta de colaboración de la parte médica. Pero aún así, hay progresos en ese plano, y un avance notable en la aplicación de los criterios establecidos y un mejoramiento de la calidad de las prestaciones de los equipos básicos de atención integral de salud, con la introducción de la preconsulta y el incremento de medidas preventivas, lo que ha ganado felicitaciones de algunas comunidades.

En cuanto a calidad, se establecieron mecanismos para la recepción de quejas y sugerencias, lo mismo que grupos responsables de investigar y tramitar las respuestas; las comisiones locales de análisis de la mortalidad infantil continuaron con una labor iniciada de antemano; se logró incorporar el tema de la calidad en la atención directa a través de los criterios de evaluación de las coberturas, y se fomentó la cultura del registro y análisis de la información como instrumento para mejorar la gestión. Los equipos dicen que se sienten más consolidados como tales, en torno a metas comunes y la preocupación por la calidad de los procesos. Se ha capacitado y educado al personal en materia de mejoramiento de la calidad y atención al cliente. Por otra parte, se han identificado debilidades gerenciales que requieren de asesorías asignadas por el nivel central.

En el mismo ámbito, también en el segundo semestre de 1997 se incorporaron criterios de calidad en las prestaciones de las áreas de salud, de acuerdo con las normas de atención integral para cada uno de los objetivos del compromiso. Aunque se negoció no tomar en cuenta este aspecto al evaluar el cumplimiento, se trabajó en él con gran seriedad, lo que permitió conocer las debilidades que habría que corregir, y sirvió de base para mejorar los compromisos de 1998, en los cuales se incluyeron oficialmente criterios de calidad en la prestación.<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Entrevista con Rodrigo Bartels.

<sup>39</sup> Apreciaciones de Norma Ayala.

Se observó una respuesta positiva en las áreas de salud a los incentivos aplicados durante el primer semestre; fue el caso de la Región Pacífico Central.

El uso tradicional de las fichas en el nivel de atención primaria del país no había sido riguroso. Como se mencionó antes, al iniciarse la reforma se carecía incluso de datos básicos, como la población atendida en cada centro del primer nivel y su estructura por edad y sexo. En ese sentido, el contrato con las áreas de salud puede ser también útil en general para políticas sociales selectivas de carácter individual y geográfico, ya que el contrato exige identificar individualmente a los beneficiarios de los servicios de las áreas de salud, y hacer una caracterización socioeconómica que permite establecer cuál es la población en condición de riesgo. Las fichas recogen información sobre ubicación geográfica y características de la vivienda, saneamiento del medio, sexo, edad, escolaridad, lugar de trabajo, condición de asegurado, hechos vitales, control de vacunas y condición de salud de las personas que conforman el núcleo familiar.

### 3. El desempeño de los hospitales

La introducción de los compromisos en algunos hospitales fue precedida de medidas tendientes a su reforma administrativa. En lo que respecta a las cláusulas adicionales de los compromisos, la evaluación anual destaca entre los principales logros de los hospitales la disminución de los tiempos de espera y de las listas de espera en todos los centros, tanto en servicios de apoyo como consulta externa, emergencias y hospitalización.

También muestra un mayor rendimiento de la prestación de servicios finales en esos ámbitos. Los avances en el servicio al cliente son propios de cada plantel, pero abarcan un amplio espectro: remodelación interna de lugares de estar para los usuarios internos y externos, charlas dirigidas al usuario interno en temas relacionados con la calidad del servicio en la atención al cliente; ordenamiento del horario de atención al público en el servicio de laboratorio y farmacia; mejoras del equipamiento de los servicios de apoyo; introducción de nuevos tipos de consulta para satisfacer las necesidades de los grupos singulares de la población del área de atracción, y optimización del uso de salas de operaciones y de distintos servicios.

En cuanto a los aspectos organizativos y los procesos de trabajo también varían los logros de una entidad a otra. La evaluación destaca la integración de equipos de trabajo que han promovido la participación

real del trabajador en el mejoramiento de los procesos diarios; la formación de equipos de apoyo al proceso, en todos los centros; el uso del análisis de la información para la toma de decisiones; el desarrollo de sistemas automatizados en algunos centros; el establecimiento de normas operativas y técnicas y de controles para evaluar los procesos de trabajo; el mayor conocimiento del perfil ocupacional de los funcionarios; la estandarización de los procesos de trabajo y la mejora de los registros.

En materia de calidad, se realizaron encuestas de satisfacción del usuario que permitieron conocer sus necesidades; se formaron equipos de mejoramiento continuo de la calidad; se diseñaron protocolos médicos en todos los hospitales; las infecciones intrahospitalarias se han controlado y disminuido, y se han establecido oficinas de quejas y sugerencias, con grupos responsables de resolver y responder.

También en el ámbito organizativo se han elaborado planes y estrategias de comunicación interna y externa; se han utilizado medios masivos de comunicación, como pizarras, sonido y boletines para informar a los usuarios en materia de prevención de infecciones y educación para la salud, y se ha mejorado la comunicación entre jefaturas y subalternos.

Pero la medición de la producción hospitalaria realizada en el marco de los compromisos de 1997 mostró que numerosos requisitos no satisfechos impedirían efectuarla satisfactoriamente, con lo cual el modelo de análisis de la producción adquirió un carácter experimental. La evaluación planteó, por lo tanto, que el modelo deberá ajustarse para alcanzar el grado de confiabilidad requerido para establecer relaciones de índole económica entre producción y financiamiento, y para comparar adecuadamente la producción de los centros hospitalarios. De allí que el informe evaluador anual haya dado cuenta escuetamente de la producción agregada por actividades, y no haya establecido tales relaciones ni efectuado comparaciones entre los hospitales considerados.<sup>40</sup>

Ya el informe semestral había sido taxativo en esos términos: "Con base en la información de producción actual no ha sido posible establecer un presupuesto por producción en ninguno de los hospitales". El informe anual es muy cauto: los datos de producción se plantean como provisionales, ya que son susceptibles de revisión, tanto por solicitud de los centros como del nivel central.

<sup>40</sup> Participaron los hospitales Calderón Guardia, México, Monseñor Sanabria, Nacional de Niños, San Juan de Dios, San Francisco de Asís y William Allen.

La evaluación estima que los valores relativos del modelo deben adecuarse, ya que sus estándares son estrictamente empíricos y asumidos del funcionamiento histórico, que justamente se trata de modificar. También afirma que los métodos de análisis deben mejorarse, y que la medición, por lo tanto, no refleja el verdadero quehacer de los centros.

En cuanto a los registros de actividad, los obstáculos principales detectados para medir la producción son: la falta de verificación, respaldo y validación de los datos; información que por no ser oportuna está desfasada de la medición de metas; los criterios disímiles de registro, consolidación y formato de la información, y las diferencias entre los reportes para entregar la información al nivel central. Como vemos, las fallas se relacionan tanto con la calidad de la información y la gestión tradicional, como con el hecho de que los compromisos aceptaron la heterogeneidad de información y de registro. Para superar esta heterogeneidad se está trabajando en un sistema nacional de información que, con una plataforma informática común, permita compatibilizar los sistemas usados en cada uno de los hospitales.

Los problemas de información señalados muestran con claridad en el caso costarricense un problema que ha sido subrayado respecto del desarrollo de cuasimercados, a saber, la necesidad de superar las asimetrías de información entre el comprador y el proveedor y, por ende, de establecer incentivos a los proveedores para que faciliten o entreguen la información adecuada. El comprador, así, estará protegido de comportamientos oportunistas de los proveedores y contará con mejores elementos para establecer los contratos (Bartlett y Le Grand, 1993, p. 209).

En la ccss el resguardo mayor en esos términos, tanto respecto de los hospitales como de las áreas de salud, ha sido establecer que "lo que no se registra, no existe": en los compromisos para 1998 la información se plantea como llave para los fondos. Pero como la información puede manipularse, está sobre el tapete su veracidad. En 1997 se descubrió, por ejemplo, un excesivo aumento de las "consultas por primera vez" respecto de las consultas subsecuentes, hecho atribuible a la mayor ponderación de tales atenciones en valores UPH.

El esfuerzo por medir la producción ha puesto en evidencia verdaderas tradiciones de la cultura institucional. Por ejemplo, únicamente el registro de egresos hospitalarios, que tiene un fuerte arraigo, se exceptúa de las carencias señaladas. Por el contrario, en las áreas de atención ambulatoria o de urgencias, la información ni se valida ni se verifica. Esto confirma que

"las limitaciones informales derivadas culturalmente no cambiarán de inmediato como reacción a cambios de las reglas formales" (North, 1993, p. 65).

La evaluación de 1997 considera problemáticas algunas indefiniciones conceptuales del modelo de medición: la precaria definición e imprecisión de algunas categorías, tales como los procedimientos especiales —la diversidad de criterios al respecto provocó discrepancias graves en la medición— o los productos finales.

En la discusión sobre la producción y las prestaciones hospitalarias, directores de hospitales han planteado la existencia de dificultades técnicas para medir con la información disponible atenciones en emergencias, en cirugía menor y en procedimientos quirúrgicos; la necesidad de normar en detalle los sistemas de medición respectivos y de ajustarse a la clasificación internacional de enfermedades en el caso de los expedientes clínicos, y la necesidad de especificar qué se entiende por reingresos y señalar las posibles causas.<sup>41</sup> En otros casos, se ha planteado que la medición de la producción hospitalaria es viable cuando se eligen bien unas pocas acciones que reflejan adecuadamente la producción y, por lo tanto, la conveniencia de considerar pocos procedimientos especiales.<sup>42</sup>

Por último, la evaluación concluye que la medición efectuada de la producción hospitalaria no permite comparar adecuadamente los resultados, ni brinda información para la asignación presupuestaria prospectiva. Hechas todas las precisiones anteriores, sin embargo, se afirma que "de acuerdo con lo pactado, las reglas establecidas y el método aplicado, en los hospitales con compromiso de gestión se cumplió con lo requerido". Consideradas las unidades de producción hospitalaria en forma global, efectivamente la entidad con mayor cumplimiento logró un 136% de la meta, y la entidad con menor cumplimiento un 97%.

Analizando por nuestra cuenta los cuadros respectivos, hemos advertido que en la mayoría de los hospitales hay discrepancias entre las UPH concertadas y las realizadas en las actividades específicas, pero que son de muy diverso rango y que, en general, los déficit de algunas actividades son compensados por la producción superavitaria de otras. La relación entre actividades deficitarias y superavitarias es específica de cada plantel, y una comparación de las diversas entidades tampoco muestra alguna tendencia significativa a actividades que sean predominantemente deficitarias o superavitarias.

<sup>41</sup> Entrevista con el Dr. Manrique Soto, citada anteriormente.

<sup>42</sup> Entrevista con Elías Jiménez, mencionada antes.

## VII

### ¿La reforma en jaque?

El "biombo", figura en que confluyen la corrupción médica y una forma perversa de elección médica por parte del paciente que está dispuesto a pagarla o del que es sometido a hacerlo, es una práctica ilegal: consiste en que el médico cobra al asegurado de la ccss por atenciones, fundamentalmente intervenciones quirúrgicas, que realizan en las instalaciones públicas. Al respecto es interesante señalar que los contratos han arrojado pistas que pueden ayudar a percibir y dimensionar la presencia de estas prácticas. Por ejemplo, en 1997 se detectó en un hospital que un 35% de los procedimientos caros presuntamente habían tenido su entrada en emergencias, donde tampoco habían sido registrados.

Traemos esto inicialmente a colación ya que, en todo caso, las profundas medidas que se requieren para superar el "biombo" tienen implicaciones que atañen a las reglas del juego en términos más generales. La estabilidad funcionaria ajena al rendimiento, la carrera funcionaria condicionada por la antigüedad y no por el mérito, el pacto de atender 4 a 5 pacientes por hora, los tortuosos procesos para despedir a un funcionario,<sup>43</sup> y la imposibilidad de elección médica por parte de los pacientes, configuran una tenaza que impide modificar a cabalidad esta situación y que, en general, dificulta modernizar la gestión de los recursos humanos de la ccss.

La inflexibilidad de las contrataciones es, sin duda, un elemento crucial que puede obstaculizar la innovación de la gestión. En Chile, los sectores afectados han impedido hasta ahora beligerantemente modificar la ley 15 076 que rige las modalidades de contratación y remuneración de los profesionales de los servicios de salud. Así, quedó relegado un novedoso proyecto de ley que en 1995 pretendía flexibilizar y descentralizar significativamente la conformación de las plantas; sumar a la antigüedad de la carrera fun-

cionaria el reconocimiento del desempeño, del mérito y de la eficacia; promover la asignación de responsabilidades individuales; entrelazar el reconocimiento del desempeño individual con el institucional y condicionar a concursos la permanencia en el sistema (Sojo, 1996c).

Cabe reflexionar, en este contexto, sobre un rasgo de un sistema de salud público que en las comparaciones internacionales se destaca como de considerable equidad, eficacia y eficiencia: el canadiense. Si bien los hospitales canadienses cuentan con un sistema de presupuesto, los médicos que trabajan en ellos no ganan un salario fijo, sino que cobran por el número de pacientes que atienden, en un sistema de libre elección dentro del plantel hospitalario, de acuerdo con una tarifa preestablecida en cada provincia (White, 1997, p. 44).

La permanencia en puestos gerenciales debiera también vincularse al logro de los objetivos propuestos. La reforma hace indispensable desarrollar habilidades gerenciales en diversos niveles.

Los compromisos de la ccss ambicionan mejorar la información financiera sobre las finanzas de los agentes prestadores. Sin embargo, en cuanto a la gestión financiera en sentido estricto, los contratos no contemplan instrumentos, indicadores o actividades destinadas a medir costos que permitan avanzar directamente en la medición del desempeño financiero y económico e imputar costos a los productos. Esta omisión puede constituir un serio obstáculo para establecer el modelo de financiamiento deseado, lo que debiera considerarse al configurar los compromisos futuros.

Por otra parte, los contratos no cuentan actualmente con incentivos económicos convincentes. En cuanto al Fondo de incentivos económicos, se ha señalado su debilidad para generarlos a corto plazo, ya que la generación de ahorros que lo nutre es sumamente restringida en las condiciones vigentes. Además, no se ha dispuesto que pueda ser usado para conceder incentivos salariales por mérito.

De allí que se discuta si es conveniente introducir un sistema de incentivos por desempeño, sobre si su carácter debería ser individual o colectivo —para grupos de trabajo, entidades específicas de la organi-

<sup>43</sup> "Se deben simplificar a nivel nacional las posibilidades de cesar a funcionarios. Actualmente, existen como pasos el debido proceso, la apelación, la comisión local, la comisión central de relaciones laborales y es aquí donde está el cuello de botella: se requiere entonces de un proyecto de ley para regular este aspecto y se debe tratar de unificar la forma de contratación para los diversos sectores". Esos son algunos retos señalados por el Dr. Jiménez en entrevista ya citada.

zación— y si se adecua a los indicadores de desempeño provistos por los compromisos de gestión. Entre la gama de posibilidades, en el caso de los incentivos económicos, está introducir remuneraciones ligadas al desempeño. También el uso sistemático de la capacitación o el otorgamiento de becas pueden ser útiles.

Asimismo, es crucial establecer disposiciones claras para sancionar tanto a los proveedores en caso de que no cumplan los acuerdos, o al comprador si no cumple con sus tareas de apoyo al contrato: las sanciones deben tener un claro asidero legal. Es necesario también coordinar los términos de los contratos con la realización de auditorías tradicionales, que deben modificarse a la luz de la nueva distinción de funciones y de su interrelación.

Como señalan los ejercicios evaluadores, es fundamental que los funcionarios conozcan los resultados de los compromisos para que, siendo partícipes de las debilidades y fortalezas, colaboren en la elaboración de estrategias para enfrentarlas y en la mejora cotidiana de la calidad, para evitar desalientos.

Por otra parte, a pesar de todas las asimetrías de información que confronta el usuario y de las restricciones a la soberanía del consumidor propias del ámbito de la salud, al formarse coaliciones que buscan la excelencia en la prestación de servicios de salud es muy importante el usuario, como fuente de presión externa sobre el proveedor y de señales que contribuyan a la “fijación de precios” del cuasimercado desde el lado de la demanda. De allí la relevancia de recibir, procesar y responder de manera expedita y adecuada las opiniones y reclamos de los clientes que se recaban en el marco de los compromisos y por otros medios. Consolidar avances en la atención —por ejemplo, reducir colas y listas de espera— traería sin duda una adhesión ciudadana a los compromisos, positiva para los fines recién esbozados.

También resulta importante en este contexto la participación comunitaria. En el caso de los hospitales, serán fundamentales las Juntas hospitalarias que tienen un germen en las Juntas de salud recientemente constituidas. Estas son de carácter asesor y de enlace con la comunidad, y están conformadas por siete per-

sonas: un representante de la ccss, uno de la municipalidad y cinco de asociaciones comunales o de servicio.<sup>44</sup>

El éxito de los compromisos no va a estar asociado únicamente a la reorganización formal del comprador y del prestador. Habrá que considerar cómo se modifican también las normas y reglas informales, que alcanzan un carácter de cumplimiento obligatorio y que van a estar determinadas por la alteración de las relaciones informales de poder, definiendo también los resultados.<sup>45</sup>

El desarrollo de cuasimercados está enclavado en relaciones sociales e institucionales (Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew, 1996). Para considerar el efecto de largo plazo de la introducción de contratos en los patrones organizativos y en el comportamiento interorganizacional de los cuasimercados de salud, tienen particular importancia las redes profesionales del personal médico y del paramédico, y el peso e influencia que adquiera su segmento gerencial, dado que estas profesiones habían disfrutado tradicionalmente de una fuerte autorregulación.

El desafío tiene un vasto alcance: se trata nada menos que de concitar voluntades políticas, funcionarias y ciudadanas en torno a un pacto de excelencia en la ccss que sitúe promisoriamente al país en el portal del nuevo siglo.

<sup>44</sup> Alguien que aboga por la máxima descentralización de los prestadores, como el Dr. Jiménez, opina que estas juntas deben investirse de autoridad para que se transformen en las Juntas Directivas de cada hospital, en tanto que la Junta Directiva central, por su carácter político, debe fijar las políticas generales y establecer los límites presupuestarios (entrevista ya citada).

<sup>45</sup> Atendemos así la advertencia formulada por Douglass North: “... aunque las normas explícitas nos ofrecen una fuente básica de materiales empíricos por medio de los cuales podemos someter a prueba el desempeño de economías en diversas condiciones, el grado en que estas reglas tengan relaciones únicas de desempeño es limitado. Es decir, una mezcla de normas, reglas y características informales de cumplimiento obligatorio define simultáneamente el conjunto de elección así como los resultados en cuanto al éxito. Por consiguiente, considerando únicamente las reglas formales, tendremos una noción inadecuada y a menudo equívoca de la relación entre limitaciones formales y desempeño.”



## Entrevistas

### *Sobre la experiencia costarricense\** (realizada en San José de Costa Rica)

Norma Ayala, funcionaria del Proyecto de modernización de la ccss,  
29 de agosto de 1997 y 6 de febrero de 1998.

Rodrigo Bartels, funcionario del Proyecto de modernización de la ccss,  
29 de agosto de 1997 y 6 de febrero de 1998.

Adolfo Cartín, Administrador general del Hospital San Juan de Dios,  
5 de febrero de 1998.

James Cercone, funcionario del Proyecto de modernización de la ccss,  
29 de agosto de 1997.

Elías Jiménez, Director general del Hospital Nacional de Niños,  
5 de febrero de 1998.

Mario León, funcionario del Proyecto de modernización de la ccss,  
29 de agosto de 1997.

Fernando Marín, Viceministro de Salud,  
26 de agosto de 1997.

Luis Bernardo Sáenz, Director del Proyecto de modernización de la ccss,  
26 de agosto de 1997 y 26 de febrero de 1998.

Alvaro Salas, Presidente ejecutivo de la ccss,  
26 de agosto de 1997 y 5 de febrero de 1998.

Manrique Soto Pacheco, Director general del Hospital San Juan de Dios,  
5 de febrero de 1998.

Julieta Rodríguez, Gerente de la División médica de la ccss,  
26 de agosto de 1997.

Herman Weinstock, Ministro de Salud,  
26 de agosto de 1997.

### *Sobre la experiencia chilena* (realizadas en Santiago de Chile)

Pedro Croco, Director, Unidad de gestión del Ministerio de Salud,  
3 de septiembre de 1997.

Rony Lenz, Director del Fondo Nacional de Salud (FONASA),  
26 de mayo de 1998.

César Oyarzo, ex Director del FONASA,  
22 de agosto de 1997.

---

<sup>46</sup> Los cargos indicados son los que las personas ocupaban en el momento de la entrevista.

## Bibliografía

- Bartlett, W. y J. Le Grand (1993): *The theory of quasimarkets*, J. Le Grand y W. Bartlett, *Quasimarkets and Social Policy*, Londres, Macmillan Press.
- Bengoa, R. (1997): *Tendencias recientes y reformas de los sistemas de salud: mercados internos, competencia gestionada y los sistemas integrados de salud, ponencia en Memoria de Seminario sobre reforma del sector salud en Costa Rica, su viabilidad política y sostenibilidad financiera*, San José de Costa Rica, Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico (IDE)/Ministerio de Salud de Costa Rica/Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- CCSS (Caja Costarricense de Seguro Social) (1996a): *Compromiso de gestión Hospital William Allen y Área de salud Turrialba-Jiménez*. Año 1997, San José de Costa Rica, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Compromiso de gestión CCSS, Área de salud de Chacarita*. Año 1997, San José de Costa Rica, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1996c): *Compromiso de gestión Hospital México*, San José de Costa Rica, diciembre.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Evaluación del compromiso de gestión. Diseño e implantación de mecanismo de asignación de recursos para la modernización de los procesos críticos de las gerencias financiera y médica*, San José de Costa Rica, 30 de mayo.
- \_\_\_\_\_ (1998a): *Evaluación de los compromisos de gestión de hospitales. Cláusulas adicionales*. II semestre de 1997, San José de Costa Rica, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1998b): *Evaluación de los compromisos de gestión de las áreas de salud. Cláusulas adicionales*. II semestre de 1997, San José de Costa Rica, marzo.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Definición de indicadores de evaluación. Objetivos específicos. Compromisos de gestión. Hospitales nacionales*. I semestre de 1997, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Definición de indicadores de evaluación. Objetivos específicos. Compromisos de gestión. Hospitales periféricos*. I semestre de 1997, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Definición de indicadores de evaluación. Compromisos de gestión Nivel Central*. I semestre de 1997, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Criterios para seleccionar áreas de salud y hospitales. Compromisos de gestión, 1998*, San José de Costa Rica, Gerencia de División médica/Gerencia de División administrativa.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Proyecto de modernización. Proyecto gestión de listas de espera en los servicios de salud. Planteamiento de objetivos y subobjetivos*, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (sin fecha): *Definición de indicadores de evaluación de los compromisos de gestión áreas de salud*. I semestre de 1997, San José de Costa Rica, Unidad de evaluación compromisos de gestión.
- CCSS, Proyecto de modernización (1997a): *Hacia un nuevo sistema de asignación de recursos*, San José de Costa Rica, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Evaluación I semestre. Compromisos de gestión. Cláusulas adicionales hospitales nacionales*, San José de Costa Rica, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1997c): *Informe de avance, compromisos de unidades del nivel central*, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1997d): *Evaluación I semestre, compromisos de gestión nivel central*, San José de Costa Rica.
- CCSS, Presidencia ejecutiva/Gerencias de división (1997c): *Programa institucional de mejoramiento continuo de la calidad*, San José de Costa Rica, mayo.
- CCSS, Junta Directiva (1997): *Resolución adoptada por la Junta Directiva en artículo N° 4 de la sesión 7173, del 10 de junio de 1997, respecto de la transformación del nivel central de la Caja y propuesta para su ordenamiento*, San José de Costa Rica, junio.
- CCSS, Dirección técnica de servicios de salud, Sección de investigación de Servicios de Salud (1997): *Análisis de la producción hospitalaria de los hospitales con compromiso de gestión. Informe del I semestre de 1997*, San José de Costa Rica, septiembre.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Análisis de la producción hospitalaria de los hospitales con compromiso de gestión. Informe anual 1997*, San José de Costa Rica, marzo.
- CCSS, Proyecto de modernización, Grupo de evaluación compromisos de gestión. Áreas de salud (1997a): *Evaluación de los compromisos de gestión de las áreas de salud*. I trimestre de 1997, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Evaluación de los compromisos de gestión de las áreas de salud*. II semestre de 1997, San José de Costa Rica.
- Chile, Ministerio de Salud, (1997a): *Compromisos de gestión 1996, Informe final*, Santiago de Chile, abril.
- \_\_\_\_\_ (1997b): *Primer informe cuatrimestral. Monitoreo de compromisos de gestión 1997*, Santiago de Chile, julio.
- Costa Rica, MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Política Económica) (1998): *Gobernando en tiempos de cambio. La Administración Figueres Olsen*, San José de Costa Rica, abril.
- EYMSA, Estadística y mercadeo (1997): *Encuesta de opinión de los servicios de salud de la CCSS 1997*, San José de Costa Rica.
- Ferlie, E., L. Ashburner, L. Fitzgerald y A. Pettigrew (1996): *The New Public Management in Action*, Oxford, Reino Unido, Oxford University Press.
- GTSS (Grupo de Trabajo sobre el Sector Salud) (1997): *Actas de Seminario-Taller Hacia una política de Estado en salud*, San José de Costa Rica, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Facultad de medicina, julio.
- Güendel, L. y J. D. Trejos (1994): *Reformas recientes en el sector salud de Costa Rica*, Serie reformas de política pública N° 18, Santiago de Chile, CEPAL.
- INVERTEC (1998): *Propuesta de consultoría. Sistema de incentivos por desempeño. Proyecto de reforma en salud, enero, mimeo*.
- Mora, M. (1998): *Hacia una cultura institucional basada en el rendimiento de cuentas: el caso de Costa Rica*, en CEPAL, *Taller sobre evaluación de la gestión del gasto público. Compendio de documentos*, Santiago de Chile.
- North, D. C. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Salas, A. (1996): *Costa Rica: una reforma dentro del sistema de salud vigente*, I. Jaramillo, C. Molina y A. Salas, *Las reformas sociales en acción: salud*, Serie políticas sociales, N° 15, Santiago de Chile, CEPAL.
- Sojo, A. (1993): *La política social en Costa Rica: panorama de sus reformas recientes*, Serie reformas de política pública, N° 17, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1996a): *La política social frente al ajuste y al incremento de la productividad en América Latina y el Caribe. Situación*, N° 1, Bilbao, Servicio de Estudios Banco Bilbao Vizcaya.
- \_\_\_\_\_ (1996b): *Reformas de gestión en la salud pública en Chile*, Serie políticas sociales, N° 13, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1996c): *Posibilidades y límites de la reforma en la gestión en la salud en Chile*, *Revista de la CEPAL*, N° 59, LC/G. 1931-P, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997a): *La reforma finisecular del sector salud en América Latina y el Caribe: su derrotero e instrumentos*, en UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia)/Ministerio de Salud de Costa Rica, *Costa Rica. Las políticas de salud*

- en el umbral de la reforma*, Serie de políticas sociales, N° 1, San José de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1997b): Los seguros sociales en América Latina y el Caribe ante la reforma del sector salud, ponencia presentada en el seminario conjunto de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) sobre procesos de reforma de la seguridad social en materia de salud, México D.F., julio.
- Universidad de Chile, Departamento de Economía (1997): Estudio técnico de la reforma de la seguridad social en salud. La propuesta. Informe final, Santiago de Chile, mayo.
- Weinstock, H. (1995): El proceso de reforma del sector salud en Costa Rica, trabajo presentado en el Foro panel "La salud en el proceso de desarrollo chileno", organizado por el Ministerio de Salud de Chile, la Organización Panamericana de la Salud y la Asociación de Isapres de Chile.
- White, J. (1997): *A Comparative Study of Health Care Policy in the United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North*, Serie financiamiento del desarrollo, N° 52, Santiago de Chile, CEPAL.



# Una estrategia de desarrollo *a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales*

---

**Joseph Ramos**

*Director  
División de Desarrollo  
Productivo y Empresarial,  
CEPAL*

La tesis de este artículo es que el desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, una región rica en recursos naturales, dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y a procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos, servicios de ingeniería y equipos para ellos. Será, pues, un desarrollo basado no tanto en la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos (los complejos productivos o *clusters*). Diferirá, por tanto, de la experiencia de los países asiáticos de industrialización reciente escasos en recursos naturales. Más bien se asemejará al de los países actualmente desarrollados con abundante dotación de recursos naturales, como los nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

# I

## Introducción

Desde hace 10 años América Latina ha estado experimentando un viraje estratégico sin precedente desde los años treinta. La región ha dejado de lado la estrategia de desarrollo orientada hacia adentro, con un mercado interno fuertemente intervenido y un Estado protagonista, y ha asumido una estrategia de desarrollo orientada hacia los mercados externos, donde la asignación de recursos es determinada básicamente por el mercado y donde el agente principal del desarrollo es la empresa privada.

Hoy el consenso es amplio en que al menos desde mediados de los años setenta la estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones estaba teniendo rendimientos fuertemente decrecientes y que el hiperactivismo del Estado había sobrepasado los límites de su capacidad de acción eficaz. Sin embargo, también está claro que hasta la fecha la región ha visto la promesa, mas no la realidad, de los resultados que se esperaban del actual viraje estratégico. En efecto, si bien se ha logrado contener la inflación, el ritmo de expansión económico acusa un mediocre 3.5% anual: por cierto, superior al de los años ochenta, pero muy inferior a lo esperado, y en particular, mucho menor que el 5.5% logrado entre 1950-1980, cuando prevaleció la tan vilipendiada estrategia de sustitución de importaciones.

Sin duda, parte de la explicación de tan mediocre resultado se debe a que los desequilibrios macroeconómicos fueron masivos; a que el diseño e implementación de la política macroeconómica fue a menudo deficiente, y ciertamente a que reformas estructurales de tal envergadura requieren de tiempo, tal vez mucho tiempo, para dar su fruto. Surge, pues, la interrogante: ¿basta con tener una economía abierta y desregulada y dejarla en "piloto automático" para crecer a las tasas aceleradas deseadas o se necesita modificar la estrategia para profundizar la inserción internacional de la región? Más concretamente, ¿de dónde vendrán los próximos impulsos a las exportaciones para que el crecimiento económico alcance en la región tasas aceleradas superiores a las históricas y parecidas a las de los países de industrialización reciente en el sudeste asiático?

La tesis de este trabajo es que el desarrollo acelerado de América Latina y el Caribe, una región rica

en recursos naturales, dependerá de la rapidez con que aprenda a industrializar y a procesar sus recursos naturales, así como a desarrollar las actividades proveedoras de insumos y equipos para ellos. Será, pues, un desarrollo no tanto basado en la extracción de recursos naturales, como ahora, sino a partir de los recursos naturales y las actividades que naturalmente tienden a formarse y aglutinarse en torno a ellos (los complejos productivos o *clusters*). Diferirá, por lo tanto, de la experiencia de los países asiáticos de industrialización reciente, escasos de recursos naturales. Más bien se asemejará al de los países actualmente desarrollados, también ricos en recursos naturales, como los nórdicos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda.

Esta tesis contradice los argumentos no sólo de los muchos que han llegado a hablar de los recursos naturales como causantes del "mal holandés" (un fenómeno de corto plazo asociado al auge súbito de cualquier exportación), sino de los más pesimistas que hablan incluso de la "maldición" de los recursos naturales (por ejemplo, Auty, 1994). Mucha de esta literatura señala que en la práctica, y por paradójico que parezca, los países ricos en recursos naturales han tendido a tener un crecimiento inferior al de los países escasos en recursos naturales. De hecho, Sachs ha estimado este efecto en un 1/2% anual menos de crecimiento per cápita por cada 10 puntos de participación de las exportaciones de productos primarios en el PIB (Banco Asiático de Desarrollo, 1997). No obstante, él reconoce que esta es una relación empírica, más que analítica. No es inevitable, sino que simplemente ha resultado así. Al parecer muchos de los países ricos en recursos naturales han tendido a malgastar las rentas derivadas de los recursos naturales en las épocas de vacas gordas, en lugar de invertir las en mejoras de productividad que les permitirían crecer aun en períodos de vacas flacas. Tal incapacidad de convertir rentas puras en rentas derivadas de avances de la productividad está en la raíz de estos magros resultados. Pero ellos no son inevitables. De hecho, hay países actualmente desarrollados y ricos en recursos naturales que han podido transformar exitosamente las rentas derivadas de sus recursos naturales en rentas emanadas de una mayor productividad (por ejemplo, más del 60% de las exportaciones noruegas, australianas y neozelanas).

desas son aún productos primarios). Así que el buen o mal desempeño de los países ricos en recursos naturales depende de la idoneidad de su política económica y no del hecho mismo de tener recursos naturales.

Finalmente, ha de indicarse que son muchos los países que están tomando el camino de Japón, la República de Corea y la provincia de Taiwán, es decir, exportar manufacturas, comenzando por las más intensivas en mano de obra para llegar posteriormente a manufacturas con mayor valor agregado. Mas estos países, por su escasez de recursos naturales, no tuvieron la alternativa de fomentar los complejos productivos en torno a ellos. Y China y la India, por la misma razón, no tendrán otra opción que seguir el camino de las manufacturas livianas. De ahí que haya razón para creer que puede producirse una saturación de manufacturas que no hacen uso intensivo de recursos naturales —sobre todo de aquellas con poca complejidad tecnológica— como en cierto sentido ya está sucediendo con la producción automotriz y electrónica en el sudeste de Asia. En cambio, el campo de las manufacturas tanto aguas arriba como aguas abajo en torno a los recursos naturales está desaprovechado. Esta es una razón adicional para creer que una estrategia que potencie los complejos productivos en torno a esos recursos puede ser muy valiosa para los países de América Latina y el Caribe bien dotados de recursos naturales.

Los recursos naturales no son pues un castigo de Dios, pero tampoco aseguran por sí solos el desarrollo. Lo que hacen es ofrecer una oportunidad que conviene aprovechar.<sup>1</sup> De hecho, esto no es una aseveración voluntarista o sólo teórica. Hay visos de que ya se está dando tal tendencia. En efecto, al menos desde que a mediados de los años ochenta se produjo el viraje estratégico en la región hacia un desarrollo más volcado a los mercados internacionales, hubo una mayor expansión relativa de las actividades productivas con uso intensivo de recursos naturales —en especial las mineras, agrícolas, forestales y pesqueras— a expensas de una retracción relativa de la producción manufacturera. A la vez, dentro de la actividad manufacturera, las ramas que hacen más uso de recursos naturales son las que muestran un mayor crecimiento (en especial, las *commodities* industriales como papel y celulosa, productos petroquímicos, hierro y acero, alu-

minio y metales no ferrosos). Como resultado, la producción con uso intensivo de recursos naturales subió de 60 a 65% de la producción de bienes transables entre 1980 y 1997.

Esta reestructuración refleja un regreso al aprovechamiento de la ventaja comparativa natural de una región abundante en recursos naturales. Como resultado, las actividades productivas con uso intensivo de tales recursos muestran no sólo sólidos aumentos de la producción sino impresionantes mejoras de la productividad. En efecto, desde fines de los años setenta, y con más vigor aún desde mediados de los años ochenta, aparece una nueva generación de plantas fabriles en estas actividades, con alto grado de modernización, mayor coeficiente de capital y vigorosa actualización tecnológica. Estas plantas fabriles tienen procesos de producción continuos, cuyo ritmo es regulado por los equipos; por consiguiente, sus niveles de productividad distan mucho menos de la frontera tecnológica.

Si bien la abundancia relativa de recursos naturales de la región, así como la mayor disponibilidad y calidad de ellos, ha impulsado las actividades que hacen uso intensivo de tales recursos, la expansión ha tendido a limitarse a las fases iniciales de procesamiento: aún no se avanza significativamente hacia la elaboración de productos especiales y más sofisticados con mayor valor agregado nacional (por ejemplo, papeles finos, aceites hidrogenados o con bajo colesterol, aceros especiales, perfiles de aluminio, aleaciones de cobre, entre otros). Por lo tanto, lo que se requiere es una estrategia de desarrollo que potencie no tanto la extracción y procesamiento más simple de los recursos naturales, sino la aceleración de las múltiples actividades que tienden a aglomerarse en torno a dichos recursos, sin contradecir las tendencias naturales del mercado y potenciando los encadenamientos con actividades proveedoras de insumos, equipos e ingeniería (hacia atrás), así como los encadenamientos con actividades procesadoras y usuarias de los recursos naturales (hacia adelante). De lo que se trata es de lograr que los complejos productivos incipientes en torno a la abundante base de recursos naturales de la región puedan convertirse con más rapidez en complejos maduros, como los existentes en los países desarrollados ricos en recursos naturales.

<sup>1</sup> Hay una extensa literatura sobre la relación entre recursos naturales y desarrollo económico. Véanse, por ejemplo, Baldwin (1963), Roemer (1979), Barham, Bunker y O'Heara (1994), Lewis (1989), Sachs y Warner (1995) y Londero y Teitel (1996).

## II

### Teoría: ¿por qué se forman los complejos productivos?

Se entiende comúnmente por complejo productivo una concentración sectorial y/o geográfica de empresas que se desempeñan en las mismas actividades o en actividades estrechamente relacionadas, con importantes y cumulativas economías externas, de aglomeración y de especialización (por la presencia de productores, proveedores y mano de obra especializados y de servicios anexos específicos al sector) y con la posibilidad de llevar a cabo una acción conjunta en búsqueda de eficiencia colectiva. Entre los ejemplos de complejos productivos exitosos en los países desarrollados se hallan los distritos industriales de Emilia Romagna (Italia) y Baden Wurttemberg (Alemania), Silicon Valley y la Ruta 128 (Estados Unidos), la nueva industria de computadores en Irlanda y la de electrónica en Escocia; en los países en desarrollo cabe mencionar la industria del calzado en Nuevo Hamburgo (Brasil), de electrónica y programas de computación en Bangalore (India), de instrumentos quirúrgicos simples en Sialkot (Paquistán) y de microelectrónica en el Hsinchu Science Park (provincia de Taiwán).<sup>2</sup>

Diversos enfoques teóricos intentan responder a la pregunta que da título a esta sección: ¿por qué se forman los complejos productivos? Pasaremos revista a algunos de ellos.<sup>3</sup>

#### 1. La teoría de localización y de geografía económica

La teoría de localización y de geografía económica trata de explicar por qué las actividades suelen concentrarse en ciertas áreas y no se distribuyen en forma aleatoria (véanse North, 1955; Krugman, 1995; Borges Méndez, 1997). Es conocido que este enfoque hace hincapié en el peso relativo del costo de transporte en el costo final, lo que explicaría por qué algunas actividades suelen ubicarse preferentemente cerca de los recursos naturales, otras se localizan cerca de los mer-

cados que van a abastecer, en tanto que otras pueden establecerse en cualquier lugar. Menos conocido, pero de creciente importancia, es que este enfoque subraya asimismo las interdependencias de la materia prima y el producto procesado y también los subproductos, que hacen más fácil coordinar sus movimientos en una sola ubicación. Así sucede, por ejemplo, con las empresas productoras de acero y las siderúrgicas, pues su gran interdependencia induce a la integración vertical de estas producciones. Cosa similar sucede cuando una misma actividad (por ejemplo, la ganadería) tiene varios subproductos en forma simultánea (por ejemplo, carne fresca, productos industriales y fertilizantes).

Asimismo, las actividades de procesamiento que disfrutan de importantes economías de escala, especialmente en procesos complejos como los petroquímicos, sólo tenderán a instalarse en el país de origen si este tiene un mercado nacional amplio o si está próximo a importantes mercados regionales. Como ejemplo citaremos las industrias canadienses y australianas de procesamiento minero para los mercados de Estados Unidos y de Asia, respectivamente.

Finalmente, aspectos críticos para la localización de las actividades de extracción de recursos naturales son la claridad, transparencia y tradición de la legislación sobre derechos de propiedad, así como la estabilidad y competitividad de la legislación tributaria. En efecto, las inversiones con altos costos sumergidos y largos períodos de maduración necesitan seguridad y transparencia en el trato, y mínimo riesgo de cambios retroactivos.

#### 2. La teoría de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante

La teoría de los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de Hirschman (1957 y 1977) procura mostrar cómo y cuándo la producción de un sector es suficiente para satisfacer el umbral mínimo o escala mínima necesaria para hacer atractiva la inversión en otro sector que éste abastece (encadenamientos hacia atrás) o procesa (hacia adelante). Por cierto, toda actividad está eslabonada con otras. Estos encadenamientos adquieren significación cuando su existencia hace que una

<sup>2</sup> Schmitz y Musyck (1993) y Nadvi y Schmitz (1994) ofrecen una buena introducción a la literatura sobre este tema, en fuerte expansión.

<sup>3</sup> Las siguientes subsecciones se basan fundamentalmente en Stumpo (1996).



inversión se realice o no. Cuando la realización de una inversión hace rentable la realización de una segunda inversión, y viceversa, la toma de decisiones en forma coordinada asegura la rentabilidad de cada una de las inversiones.

Los encadenamientos hacia atrás dependen tanto de factores de demanda (la demanda derivada de insumos y factores) como de su relación con factores tecnológicos y productivos (el tamaño óptimo de planta). Asimismo, el desarrollo de los encadenamientos hacia adelante depende en forma importante de la similitud tecnológica entre la actividad extractiva y la de procesamiento. Mientras mayor sea esa similitud, mayor será el aprendizaje y más fuerte el impulso hacia adelante; mientras mayor sea la distancia tecnológica entre estas actividades, menores serán el aprendizaje y el impulso. Por otra parte, hay pruebas de que los productos procesados no sólo tienen una menor variación en precio que los productos primarios, sino también de que en los últimos 25 años el precio de los productos procesados ha crecido significativamente más que el de los productos primarios en general, sobre todo en el caso de los metales (Yeats, 1991). Esto indicaría que el desarrollo de los encadenamientos hacia adelante no sólo diversificaría la producción sino que podría ser sumamente rentable.

### 3. La teoría de la interacción y los "distritos industriales"

La teoría de la interacción pretende explicar las condiciones más propicias para que haya aprendizaje basado en la interacción, lo que, según este enfoque, explicaría el éxito de los llamados "distritos industriales" en muchas regiones de Italia y Alemania y en otras de América Latina.<sup>4</sup> La interacción da lugar a "juegos repetitivos" que elevan la confianza y reducen, por ende, los costos de transacción y de coordinación. Asimismo, la interacción acelera la difusión del conocimiento y la innovación, lo que es un bien "social" internalizado por el conjunto de empresas en el "distrito". En efecto, la interacción intensa en una localidad genera derrames tecnológicos y economías externas y de escala para el conjunto de empresas del "distrito" que no podrían ser internalizados de estar cada empresa interactuando con las otras a gran distancia.

<sup>4</sup> Sobre los distritos industriales, véanse por ejemplo Bianchi (1992), Bellandi (1996) y Dini (1992).

### 4. El modelo de Michael Porter

El modelo de Michael Porter (véase Porter, 1991) sostiene que la diversidad e intensidad de las relaciones funcionales entre empresas explican la formación de un complejo productivo y su grado de madurez. Estas relaciones se refieren a los cuatro puntos del "diamante", es decir, de las relaciones de competencia entre empresas de la misma actividad; las relaciones con sus proveedores, con actividades de apoyo, con productores de insumos complementarios y con proveedores de insumos y factores especializados. Por cierto, en el análisis de Porter los complejos productivos se dan tanto en torno a los recursos naturales como en torno a actividades basadas en el aprendizaje y el conocimiento (por ejemplo, las telecomunicaciones, la computación y la electrónica).

### 5. Variantes referidas a recursos naturales

Además de las teorías expuestas hay variantes que hacen referencia explícita a los recursos naturales. En particular, debe mencionarse la teoría del crecimiento económico a partir de los productos básicos (*the staple theory of economic growth*) referida inicialmente a Canadá (Innis, 1954 y 1962; Watkins, 1963; Mackintosh, 1953; Scott, 1964). Esta teoría explica el desarrollo económico de Canadá a partir de los impulsos provenientes de la exportación de sus distintos recursos naturales —pescado, pieles, minería, madera, papel y trigo— y a las inversiones en actividades relacionadas que ellos activan. Estas actividades de "segundo" y "tercer" grado incluyen: i) actividades secundarias para proveer los insumos y bienes requeridos por el recurso natural y por su fuerza de trabajo; ii) la inversión en infraestructura (ferrocarriles, energía eléctrica, caminos, puertos, etc.) para las exportaciones, y iii) otras actividades, no necesariamente ligadas al recurso natural, que pudieran aprovechar la infraestructura ya financiada por la actividad exportadora, pagando sólo sus costos variables. Así, cada auge exportador da lugar a una ola de inversiones de primer, segundo y tercer grado, que no sólo multiplica el efecto del impulso exportador inicial, sino que genera actividad económica cada vez menos dependiente de ese impulso. De ahí que hoy Canadá posea una base productiva amplia y diversificada, mucho más extendida que la dada por sus recursos naturales, muchos de los cuales ya se acabaron.

Una variante parecida (David y Wright, 1997) parte del hecho poco conocido de que en el desarrollo de los Estados Unidos a fines del siglo XIX la explo-

tación y el procesamiento de recursos naturales fue mucho mayor que su participación en las reservas mundiales de tales recursos. En el caso de la minería, ello se debió, según estos autores, a que los Estados Unidos no sólo contaba con abundantes recursos mineros, sino que tenía instituciones adecuadas para explotarlos: leyes mineras muy favorables a la exploración; estudios geológicos en 29 de los 33 estados en 1860, y 20 universidades que entregaban títulos en ingeniería minera ya en 1875 y tenían fuertes nexos con el sector productivo. América Latina, en cambio, a esa fecha carecía casi de programas universitarios en ingeniería minera o metalurgia, e incluso Inglaterra sólo abrió su primera escuela de minas en 1851. Los mismos autores indican asimismo que el importante derrame tecnológico desde la minería impulsó una retroalimentación entre la exploración, la extracción, el procesamiento y los avances tecnológicos del sector y causó un fuerte crecimiento de estas actividades. En la exploración, por ejemplo, la búsqueda de un mineral muchas veces llevó a descubrir otro, igualmente rentable. Asimismo, los avances tecnológicos en separar un metal de su mineral muchas veces sirvieron para otros metales. Fenómenos como los anteriores explican que la extracción minera y su procesamiento industrial tuvieron en la producción estadounidense un peso tres veces mayor que su proporción de las reservas mundiales de minerales.

## 6. Sustrato teórico común

Sea cual sea la inspiración teórica, todas estas hipótesis explicativas de la formación de complejos producti-

vos tienen en común la noción de que la competitividad de la empresa es potenciada por la competitividad del conjunto de empresas y actividades que conforman el complejo al cual pertenecen. En efecto, esa mayor competitividad deriva de importantes externalidades, economías de aglomeración, derrames tecnológicos e innovaciones que surgen de la intensa y repetida interacción de las empresas y actividades que integran el complejo. Estas empresas y actividades se refuerzan mutuamente; la información fluye casi sin estorbo, los costos de transacción son menores, las nuevas oportunidades se perciben más tempranamente y las innovaciones se difunden con rapidez a lo largo de la red. Y la fuerte competencia en precio, calidad y variedad da lugar a nuevos negocios, fortalece la rivalidad entre empresas y contribuye a mantener la diversidad.

Más aún, una vez constituido el complejo productivo (fenómeno en general espontáneo y no intencional), se facilita la cooperación activa y consciente de sus miembros en pos de una mayor eficiencia colectiva (Schmitz, 1997); esto refuerza y hace acumulativas las externalidades iniciales; se facilita, por ejemplo, la colaboración entre empresas para abrir nuevos mercados, crear nuevos productos, compartir equipos o financiar programas de formación de mano de obra. De ahí que el concepto de complejo productivo sea, tanto para el análisis como para la política económica, mucho más rico y relevante que el de sector al cual la empresa pertenece. Por lo demás, de ser cierto este enfoque, ello explicaría también dónde y cuándo hay tendencias hacia la integración vertical y horizontal de una empresa o conglomerado económico.

## III

### ¿Cómo es y cómo se forma un complejo productivo maduro en torno a un recurso natural?

#### 1. Un complejo productivo maduro

Para entender bien este concepto, examinemos un complejo productivo maduro, como el que se formó en torno a la industria forestal en Finlandia (Rouvinen, 1996). Este complejo es completo y profundo, pues genera el 25% de las exportaciones de Finlandia (más

de 5 000 millones de dólares). Cabe señalar, como elemento de comparación, que el importante, aunque aún incipiente, complejo forestal en Chile origina algo menos de 2 000 millones de dólares.

Un examen del gráfico 1 revela que el complejo productivo se forma en torno a una actividad con una fuerte ventaja comparativa natural. En el complejo

finlandés: i) se cuenta con amplias reservas y plantaciones de bosque (400 a 600 m<sup>3</sup> per cápita en comparación con 25 a 50 m<sup>3</sup> en el resto del mundo); ii) los bosques están cerca del mar, lo que reduce los costos de transporte, que de otro modo serían elevados, y iii) los bosques están cerca de un mercado internacional importante como es Europa. En el caso chileno, por la baja latitud los árboles gozan de mucho más sol que en los bosques nórdicos, lo que hace que crezcan hasta dos veces más rápido. Asimismo, por ser Chile un país estrecho, sus bosques están próximos al mar, de modo que sus costos de transporte son también relativamente bajos.

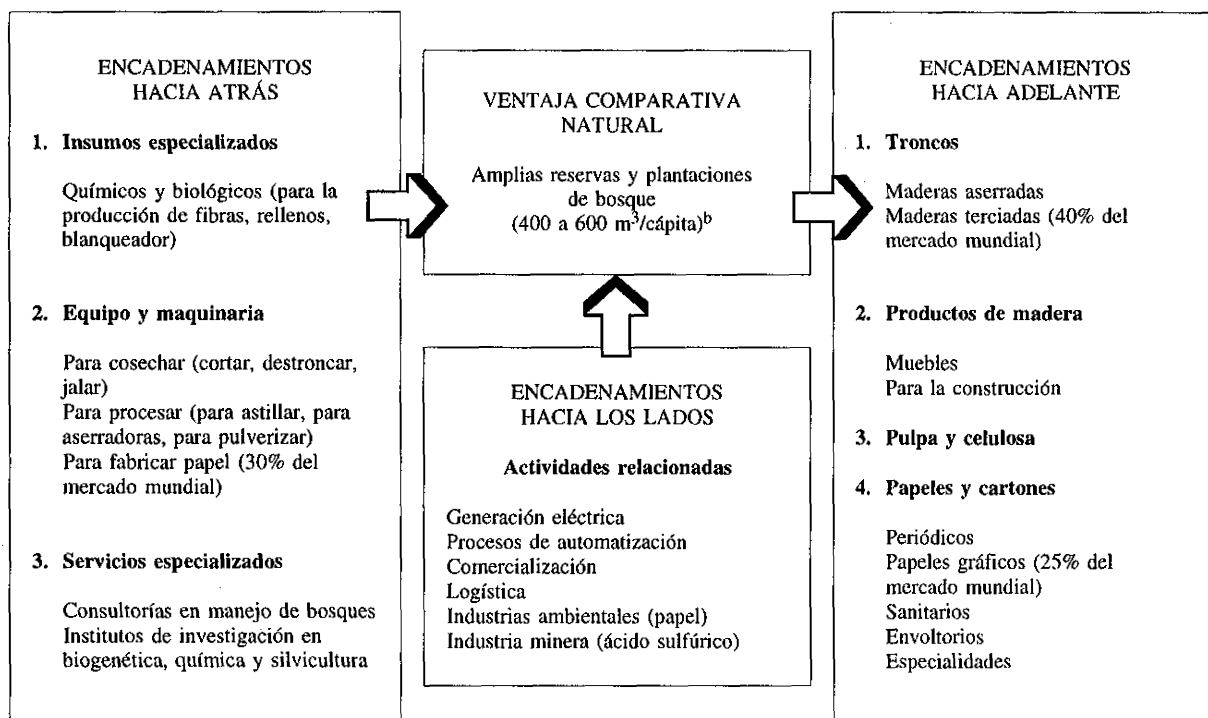
Asimismo, la actividad forestal finlandesa tiene múltiples e importantes encadenamientos con otras actividades que forman el complejo, los que le permiten agregar mucho valor a la fase extractiva. Hay importantes encadenamientos hacia adelante con amplias posibilidades de agregar valor con productos procesados más sofisticados en cuatro áreas: i) maderas aserradas (Finlandia tiene el 40% del mercado mundial en maderas terciadas); ii) productos de madera para la

construcción y para muebles; iii) pulpa y celulosa, y iv) cartones y todo tipo de papel, de periódicos, de envoltorios, papel sanitario y papel gráfico (en este último Finlandia tiene 25% del mercado mundial).

Hay encadenamientos hacia atrás en al menos tres áreas de importancia: i) insumos para las fases de plantación y procesamiento, como son los productos químicos y biológicos, los rellenos y los blanqueadores; ii) todo tipo de maquinaria para las fases de plantación, cosecha, procesamiento y fabricación de papel; iii) servicios de ingeniería y consultoría, y iv) muy importante, programas universitarios especializados en la industria forestal así como institutos de investigación en biogenética, química y silvicultura, todos estrechamente vinculados con el sistema productivo. De hecho, el complejo forestal finlandés contiene una importante industria de equipamiento y maquinaria para todas las fases de las actividades, así como de servicios de ingeniería y consultoría. Es más, mucha de la actual industria finlandesa de ingeniería surgió ligada al sector forestal y de a poco se fue diversificando hacia otras actividades. En otras palabras, el complejo va elevan-

GRAFICO 1

**Finlandia: Complejo forestal maduro<sup>a</sup>**



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales

<sup>a</sup> Genera el 25% de las exportaciones finlandesas.

<sup>b</sup> 25 a 50 m<sup>3</sup> per cápita en el resto del mundo.

do cada vez más la proporción de valor agregado gracias a actividades más complejas y que utilizan más conocimientos especializados.

Hay encadenamientos hacia los lados en al menos cinco áreas de importancia: i) la generación eléctrica; ii) la actividad química y minera; iii) la comercialización y la logística; iv) las industrias ambientales y v) los servicios relacionados.

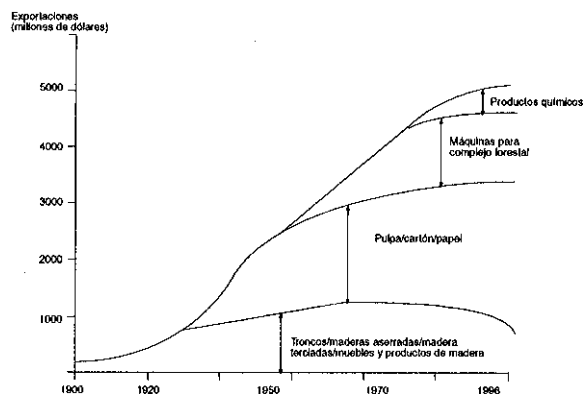
## 2. La formación de un complejo productivo maduro

El gráfico 2 muestra la evolución de las exportaciones provenientes del complejo forestal finlandés durante el siglo XX. Como se observa, hasta fines del siglo XIX el grueso de las exportaciones estaba constituido por productos primarios con poca elaboración, básicamente troncos. De a poco comenzaron a diversificarse esas exportaciones hacia actividades procesadoras: primero, maderas aserradas, y sucesivamente maderas terciadas, muebles y productos de madera en general. Las exportaciones de estos productos alcanzaron su máximo nivel a fines de los años cincuenta, aunque nunca superaron los mil millones de dólares; a partir de 1920 se profundizó el procesamiento, y pasó a ser fundamental la exportación de pulpa, luego la de cartón y papel y, en este último rubro, la de papeles cada vez más sofisticados. Desde 1960 el conjunto de estas exportaciones genera la mitad del valor de las exportaciones totales del complejo forestal (actualmente, alrededor de 2 000 millones de dólares). Después de la segunda guerra mundial se comenzó a exportar maquinaria para todo el complejo forestal —tanto para la plantación como para la extracción y el procesamiento—, por un valor que en la actualidad se acerca a los 1 500 millones de dólares y aún está en ascenso. Finalmente, a partir de 1970 se inició la exportación de productos químicos importantes como insumos al complejo forestal, que en la actualidad alcanza a 250 millones de dólares.

A partir del análisis de la evolución del complejo forestal finlandés, podemos postular que la formación de un complejo maduro pasa por cuatro etapas (gráfico 3). En una primera fase, se extrae y exporta el recurso natural con el procesamiento local mínimo indispensable, dados los altos costos de transporte (por ejemplo, troncos y alguna madera aserrada). Casi todo lo demás se importa: el grueso de los insumos, maquinaria e ingeniería (salvo parte de la ingeniería de producción).

GRAFICO 2

### Finlandia: Evolución del complejo forestal



En una segunda fase, se ponen en marcha actividades de procesamiento y exportación (por ejemplo, industrias de pulpa, cartón y papel) y se comienza a sustituir importaciones, con producción local de algunos insumos y de equipos (típicamente bajo licencia para el mercado nacional) y la provisión totalmente local de los servicios de ingeniería para la producción y parcialmente local en lo que a diseño se refiere.

En una tercera fase se comienza a exportar algunos de los bienes y servicios que primeramente se sustituyeron —insumos y maquinarias básicas a mercados poco exigentes (por ejemplo, en el caso finlandés, a la Unión Soviética después de la segunda guerra mundial); la ingeniería es casi totalmente nacional, y se profundiza la exportación de productos procesados cada vez más sofisticados (por ejemplo, papeles finos y especiales).

Finalmente, en una cuarta fase (que para el complejo forestal finlandés comenzó a mediados de los años setenta) se exporta de todo: productos procesados de gran variedad y complejidad, insumos y maquinaria a mercados exigentes, servicios de ingeniería de diseño y consultorías especializadas. Asimismo, las empresas del país comienzan a invertir en el exterior en ese mismo rubro.

Por cierto, la realidad es mucho más rica y menos rígida que los esquemas de análisis. Además, puede que algunas actividades se “atrasen” o “adelanten”. Pero el esquema anterior seguramente indica a grandes rasgos la evolución típica que cabría esperar en el desarrollo y conformación de un complejo productivo maduro exitoso, es decir, uno capaz de mantener su competitividad, no sólo por su ventaja comparativa natural, sino cada vez más en virtud de mejoras continuas de la productividad. En efecto, sin la acumula-

GRAFICO 3

## Desarrollo de un complejo productivo

	FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV
1. EXPORTACIÓN	Recurso natural en bruto	Primer nivel de procesamiento	Procesamiento más especializado de primer nivel Segundo nivel de procesamiento	Inversión en el exterior
2. INSUMOS	Importados	Sustitución de importaciones de insumos principales para mercado nacional	Exportación de insumos	→
3. MAQUINARIA	Importada (reparación local)	Producción bajo licencia para mercado nacional	Exportación de maquinaria básica a mercados menos sofisticados, desarrollo de equipos más especializados	Exportación de maquinaria de todo tipo a mercados sofisticados
4. INGENIERÍA Producción Diseño de proyecto Consultoría	Semiimportada Importado Importada	Nacional Parcialmente nacional Parcialmente nacional especialidades	Nacional Nacional Nacional, salvo las	→ Exportación

ción de progreso tecnológico la evolución del complejo se frenará, limitándose a la "renta pura" de la fase extractiva.

De hecho, en el caso del complejo forestal finlandés, si bien la mayor parte de los adelantos tecnológicos importantes fueron importados, al menos inicialmente, también hubo innovaciones finlandesas, producto del aprendizaje por la práctica. Estas han tendido a ser innovaciones menores pero continuas, y por eso significativas a la larga. Y con el correr del tiempo, debido a la fuerte base tecnológica —de empresas consultoras, universidades especializadas y variados centros de investigación en el área forestal— y la estrecha relación entre productores, proveedores e infraestructura tecnológica, se ha llegado a efectuar innovaciones significativas propias. Así, el complejo forestal finlandés, especialmente en lo que se refiere a productos forestales químicos, está en la frontera tecnológica mundial (Ojainmaa, 1994).

Sin embargo, basta el anterior recuento del desarrollo de la base tecnológica que permitió la creciente modernización, especialización y expansión de dicho complejo para ver que el éxito no está asegurado. Las posibilidades de fracaso son múltiples, pues su evolución no está determinada ni es automática. Si bien rara

vez hubo una promoción activa, sí ocurrieron fenómenos fortuitos que bien aprovechados resultaron decisivos. Por ejemplo, el hecho de que Finlandia tuviera que pagar reparaciones de guerra a la ex Unión Soviética creó una demanda insaciable de bienes de capital para las industrias forestal, papelera y minera soviéticas, que luego le sirvió a Finlandia de impulso decisivo en sus primeras etapas exportadoras, garantizándole un mercado para sus equipos aún poco sofisticados y competitivos en el ámbito internacional. Así, paradójicamente, las reparaciones de guerra fueron decisivas en el desarrollo y la maduración competitiva de toda esta industria de bienes de capital.

No obstante, se han dado muchos casos de fracasos o éxitos a medias, por falta del impulso fortuito o por no saber aprovecharlo o por ser la promoción insuficiente o ineficaz. Tal vez entre los casos más conocidos y estudiados en la región se halla el de la Corporación Venezolana de Guayana (cvg).<sup>5</sup> Si bien no

<sup>5</sup> Este párrafo se basa en una evaluación del impacto de la cvg sobre el desarrollo de las actividades en torno a las empresas básicas de hierro, electricidad y aluminio realizada por León (1996). La evaluación incluyó entrevistas a fondo con 62 agentes claves: 32 de la cvg, siete del ámbito político y 23 que eran empresarios supuestamente beneficiados por la cvg.

cabe duda de que esta corporación potenció exitosamente la explotación de las riquezas naturales de la región —especialmente hierro, electricidad y aluminio— su éxito fue menor en lo que se refiere al desarrollo de las actividades anexas en torno a las empresas básicas, aguas arriba y abajo. Ello no se debió a falta de políticas de promoción —las hubo e incluyeron, entre otras cosas, la creación de parques industriales y programas de desarrollo de proveedores—, sino a la poca eficacia con la cual éstas se llevaron a cabo. Entre otras fallas, hubo politización, clientelismo, controles laxos, falta de criterios técnicos y poca continuidad de las políticas, sobre todo las que favorecían a la competencia. De ahí que el desarrollo de actividades anexas fuera menor que lo esperado y que las empresas formadas exhibieran a menudo baja competitividad y poca especialización, atraso tecnológico y alta dependencia de las empresas básicas.<sup>6</sup> Esta apreciación es especialmente negativa en lo que se refiere a los talleres metalmecánicos proveedores de las empresas básicas y al desarrollo de una infraestructura científica y tecnológica para apoyar la actualización e innovación tecnológica de las actividades del complejo productivo en torno a las empresas básicas.

### 3. Complejos productivos maduros en los países desarrollados

Son muchos y variados los complejos maduros que existen en los países actualmente desarrollados, no todos los cuales tienen como base un recurso natural. No obstante, como en América Latina hay relativa abundancia de recursos naturales, queremos pasar revista a complejos creados en torno a un recurso natural de importancia.

<sup>6</sup> Más concretamente, la alta dependencia parece haber sido producto tanto de la concepción estatista del desarrollo que prevalecía en la época —que reservaba las actividades básicas para el sector estatal y minusvaloraba el papel de la empresa privada— como de la baja capacidad empresarial. Así, “en virtud de que la promoción de otras actividades no obtuvo la respuesta adecuada por parte del sector privado, la cvg se vio en la obligación de involucrarse en ámbitos en los cuales ningún otro sector se quiso comprometer —tanto en áreas de tipo privado, como hoteles, construcción de viviendas, industrias de pulpa y papel, de tractores, etc., como en ámbitos del sector público, tales como construcción de escuelas y hospitales”; la cvg se fue quedando con las empresas que creaba, sin traspasarlas al sector privado, lo que inhibió aún más el desarrollo de este sector, induciendo en él una actitud de seguidor, con poco empuje: “De ahí que la cvg fue abarcando paulatinamente cada vez más responsabilidades y ámbitos de acción, circunstancia que marcó la diferencia entre la estrategia de promoción y la de ejecución” (León, 1996).

Por ejemplo, en Noruega existe un importante complejo productivo en torno a la actividad marítima (Reve y otros, 1992; Reve y Mathiesen, 1994). En él destacan: las industrias de transporte marítimo, las de pesca y los astilleros para la producción de todo tipo de embarcación, incluyendo los buques tanques más especializados. Hay también producción y exportación de equipos y maquinaria para la industria pesquera y la fabricación de barcos, así como una gran gama de servicios relacionados con la actividad marítima en todos sus aspectos (por ejemplo, seguros marítimos, corredores de arriendo de embarcaciones, servicios legales, consultorías e investigación y desarrollo).

Por la abundante energía hidroeléctrica y gas natural que posee este país, también se ha desarrollado en él un importante complejo electrometalúrgico. Dinamarca y los Países Bajos tienen sendos complejos lácteo-ganaderos de importancia, y una significativa producción de equipos y maquinaria para esta actividad. Asimismo, en los Países Bajos ha surgido un complejo productivo completo en torno a la producción y comercialización de las flores. Canadá y en menor medida Australia exhiben complejos mineros maduros que abarcan no sólo la extracción y procesamiento, sino la exploración, la producción de insumos y equipos y la provisión de servicios conexos. Y una actividad tan aparentemente tradicional como la producción avícola, ha dado origen a uno de los complejos más completos y sofisticados (al menos en Estados Unidos), en el cual las áreas nobles no son siquiera la fabricación de máquinas y equipos especializados, sino los avances biotecnológicos para mejorar el engorde y la postura de las aves.

Estos complejos maduros se caracterizan por generar actividades tan sólidas que muchas sobreviven la desaparición o disminución relativa del recurso natural que las impulsó originalmente. Por ejemplo, la minería finlandesa dio origen a una importante industria de maquinaria y equipos para la minería. Hoy día, pese a que la extracción minera —núcleo original del complejo— es poco importante en ese país, la industria de maquinaria para la minería es una de sus principales actividades exportadoras. Asimismo, aunque los Países Bajos sigue produciendo flores, también las importa para la reexportación: su ventaja comparativa radica principalmente en el desarrollo de nuevas variedades y en la comercialización de flores a toda Europa y el resto del mundo.

Por cierto, los complejos productivos no se dan sólo en torno a bienes físicos, como la extracción de recursos naturales, sino a la provisión de servicios li-

gados a recursos naturales. Por ejemplo, el complejo turístico fue fundamental para impulsar el desarrollo español de posguerra, que se basó en la riqueza de la costa española (con abundancia de sol y playa). Según el caso, pueden ser aún más importantes el ecoturismo (como en Costa Rica, Ecuador, la Amazonia, etc.); el turismo de aventura (recorrer los rápidos y canales de Chile, escalar la cordillera, etc.); el turismo arqueológico o histórico (en México y Centroamérica, Perú y Ecuador, etc.); el turismo medicinal (en Cuba y otros países), y las colonias de cuidado para jubilados que provienen del mundo desarrollado (en el Caribe, México, Centroamérica, etc.).

Un elemento importante para potenciar e intensificar los encadenamientos en casi todos los complejos exitosos fue una complementación institucional idónea, a veces de origen público (regional o estadual más que nacional), siempre con la inclusión de asociaciones de los propios productores del complejo.<sup>7</sup> Ya mencionamos la importancia que tuvo para el desarrollo minero, y también agroindustrial, de los Estados Unidos el temprano establecimiento de carreras universitarias de alta especialización tecnológica, con fuertes vínculos entre esos departamentos y la industria en materia de innovación. Al respecto, es muy conocida la relevancia que tuvo la proximidad a grandes centros universitarios y a mano de obra profesional altamente especializada para los complejos de Silicon Valley (California) y Route 128 (en torno a Boston). Asimismo, la existencia de programas de aprendizaje y capacitación ha sido vital para muchos otros complejos, como los de Emilia Romagna (Italia), Baden Wurttemberg (Alemania) y West Jutland (Dinamarca) en los países desarrollados, y los del calzado en el Valle Sinos (Bra-

sil) y de la confección en Ludhiana (India), en países en desarrollo

También los centros proveedores de servicios han sido de gran importancia en el avance de los complejos. Por ejemplo, los centros de transferencia tecnológica estadales (más de 100) fuertemente vinculados al complejo productivo, han sido esenciales para el desarrollo y la actualización productiva del distrito industrial de Baden Wurttemberg. El centro proveedor de servicios (CITER) ha contribuido al desarrollo del complejo textil de Emilia Romagna, por medio del suministro de información sobre tendencias de los mercados, precios internacionales de telas, maquinaria disponible y tendencias de la moda; centros similares existen para el calzado, la maquinaria agrícola y la construcción. Asimismo, Emilia Romagna opera centros para la promoción de las exportaciones y de la calidad, y programas de desarrollo de proveedores. Organismos privados y públicos que cumplen funciones similares también han sido decisivos para casi todos los complejos productivos emergentes en países en desarrollo.

Finalmente, también han desempeñado un papel clave las instituciones financieras proveedoras de crédito, a veces muy especializadas para atender a las necesidades de diversos tipos de complejos, tanto en los países desarrollados como en aquellos en desarrollo. En este caso, y también en los anteriores, el nacimiento y formación inicial de los complejos son espontáneos y relativamente ajenos a cualquier apoyo institucional especial; pero su desarrollo posterior se beneficia tanto de la acción colectiva de sus miembros como de las políticas de apoyo específicas que apliquen los organismos públicos.

## IV

### Complejos productivos incipientes en América Latina

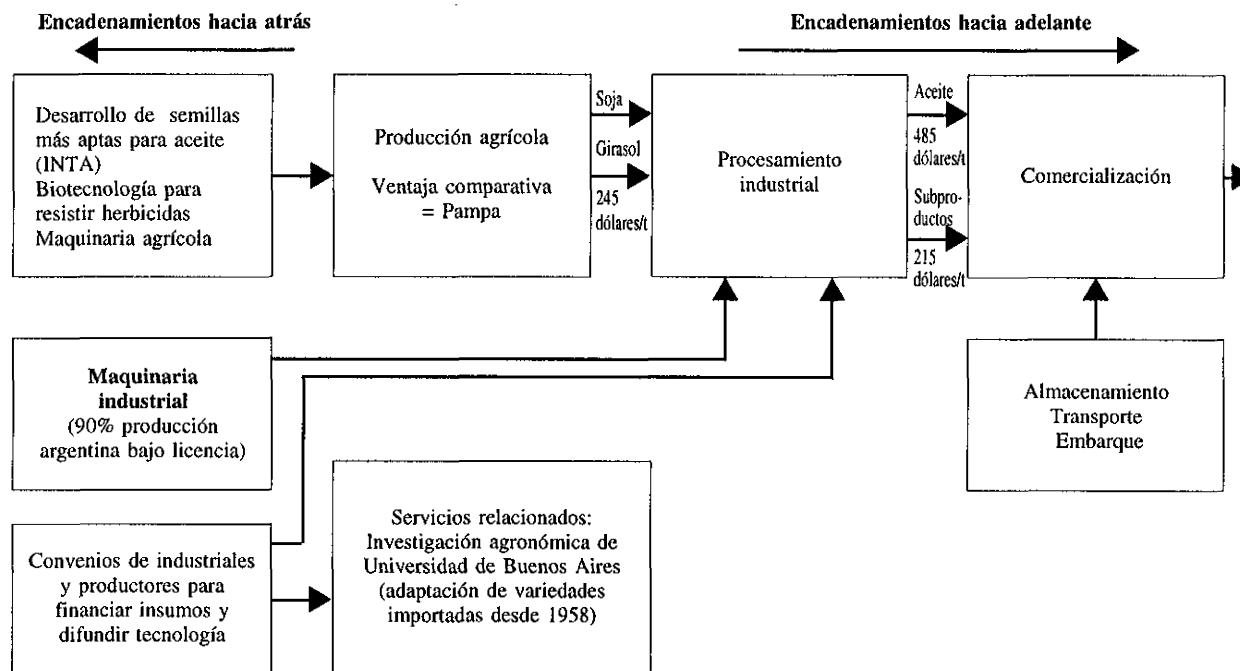
¿Están surgiendo complejos productivos en torno a los recursos naturales en América Latina, por incipientes que ellos sean? La respuesta es claramente que sí. Veamos algunos ejemplos.

<sup>7</sup> El examen de este tema se basa en Schmitz y Musyck (1993), y Nadvi y Schmitz (1994).

#### 1. El complejo oleaginoso en Argentina

Este primer ejemplo está tomado del sector agroalimentario, de gran relevancia en la región. Se trata del complejo oleaginoso de Argentina (De Obschatko, 1997). Como muestra el gráfico 4, este complejo genera el 25% de las exportaciones argentinas y ha tenido un crecimiento vertiginoso: sus exportaciones aumentaron

GRAFICO 4

Argentina: Complejo oleaginoso<sup>a</sup>

<sup>a</sup> Genera el 25% de las exportaciones argentinas.

17 veces entre el principio de los años setenta y el inicio de los noventa, cuando su valor llegó a los 3 400 millones de dólares. Este complejo, que es de primordial importancia para la Argentina, aprovecha la ventaja comparativa para la producción agrícola que ofrece la pampa argentina, y una salida al mar relativamente próxima. Su despegue fue impulsado por: i) la duplicación del precio internacional de las semillas oleaginosas y del aceite, lo que hizo muy rentable la producción de ambos; ii) un fuerte aumento del rendimiento por hectárea en los últimos 20 años (de 2.2% anual en la soja y de 4.0% anual en el girasol), y iii) la factibilidad de hacer un doble cultivo, de trigo en el invierno y de soja en el resto del año, lo que duplicó la rentabilidad de la tierra.

En la actualidad el complejo está ya bastante maduro y exhibe encadenamientos hacia atrás, hacia adelante y hacia los lados. En lo que a encadenamientos hacia adelante se refiere hay una importante industria procesadora que toma el insumo agrícola (soja y girasol) y lo convierte en aceite y subproductos, duplicando el valor por tonelada (de 245 a 485 dólares). La fase de comercialización que sigue incluye servicios tan importantes como los de almacenamiento, transporte y embarque.

Tanto las fases agrícolas como las de procesamiento tienen importantes encadenamientos hacia atrás. La fase agrícola ha generado demanda de maquinaria, herbicidas y semillas oleaginosas que ha dado lugar a una industria nacional de equipamiento, de biotecnología y de insumos. Asimismo, se ha creado una industria nacional (bajo licencia de fabricantes internacionales de equipos) que produce 90% de la maquinaria requerida por las procesadoras. Además, la necesidad de asegurar a éstas un abastecimiento adecuado y oportuno y así poder mantenerlas plenamente utilizadas, ha dado lugar a convenios entre las procesadoras y los productores agrícolas en virtud de los cuales las primeras entregan a los productores financiamiento para insumos y asesoría técnica en la difusión de tecnologías modernas. Finalmente, en la mejora fuerte y constante de los rendimientos han influido los servicios ofrecidos por centros de investigación agronómica como el de la Universidad de Buenos Aires, que se encargó de la adaptación y mejora de variedades de semillas importadas.

El complejo pasó por tres etapas. En la primera fase, la agrícola, que duró 10 años hasta 1984, las exportaciones de grano aumentaron 200 veces, alcanzando un valor de 600 millones de dólares al año. En



la segunda fase, la actividad procesadora, que se había iniciado en la etapa anterior, exhibió un dinamismo notable: las exportaciones de aceite se doblaron y en la actualidad alcanzan un valor de alrededor de 1 500 millones de dólares. Durante esta segunda etapa se suscribieron convenios entre los industriales y los productores, por los cuales se provefa a estos últimos de tecnología y de financiamiento para insumos con el fin de asegurar un abastecimiento adecuado y oportuno a las plantas industriales.

Cuatro factores determinaron este fuerte desarrollo industrial: i) un aumento en el precio internacional de los aceites; ii) un tipo de cambio efectivo más favorable a la exportación industrial que a la agrícola, ya que el impuesto a las exportaciones agrícolas era más alto que el que gravaba las exportaciones de aceite; iii) la rápida introducción de la tecnología más avanzada<sup>8</sup> en la planta procesadora argentina, que llevó a reemplazar la tecnología anticuada e ineficiente de producción de aceites mediante prensas por el uso de solventes químicos, y iv) mejoras de productividad (¡de 10 veces!) debido al aprendizaje y al pleno aprovechamiento de las economías de escala (de hecho, la cantidad de aceite producida creció ocho veces, mientras que el empleo en las procesadoras cayó en 20%).

La tercera etapa se caracterizó por un pujante crecimiento de las actividades de comercialización. Dos fenómenos fueron importantes en esta fase. Por un lado se produjo la desregulación de muchas actividades esenciales para la comercialización, como las de ferrocarriles, transportes y puertos. Por otro lado, y en parte debido a la desregulación, se inició un ciclo de fuerte inversión en bodegas de almacenamiento, transporte, ferrocarriles, puertos y embarques propios.

La competitividad internacional del complejo oleaginoso argentino se revela por su éxito en penetrar en el mercado más exigente, el de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). En el gráfico 5 se observa que en las importaciones de oleaginosas y productos afines efectuadas por la OCDE en 1994 Argentina ocupa el segundo lugar, después de los Estados Unidos, empatando con Brasil y Canadá. Si bien la participación argentina en el mercado de pienso y semillas y frutas oleaginosas de la OCDE es inferior a la de Brasil, en el de aceites es mucho mayor (5% contra alrededor de 1%). En cambio, si bien Argentina produce maquinaria para el complejo oleaginoso, aún no es un exportador significativo de maquinaria para elaborar alimentos, como lo son

GRAFICO 5

Participación de algunos países en las importaciones de oleaginosas y rubros afines efectuadas por la OCDE, 1994

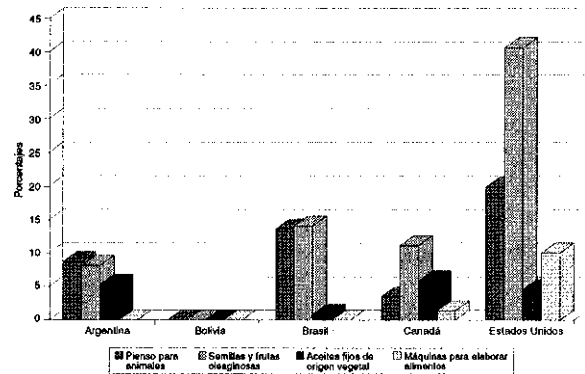
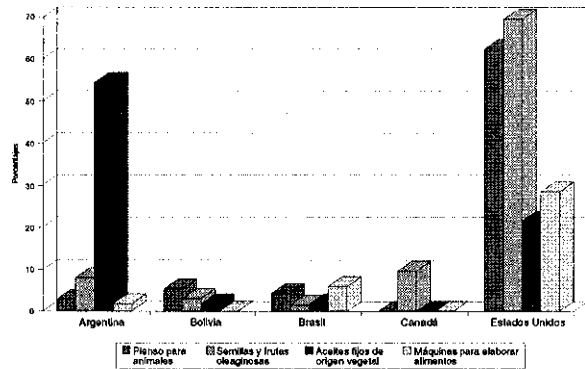


GRAFICO 6

Participación de algunos países en las importaciones de oleaginosas y rubros afines efectuadas por América Latina, 1994



los Estados Unidos (con 10% del mercado de la OCDE) o Canadá (con menos de 2%). El próximo paso que cabría esperar es el de la exportación (y no sólo la producción para el mercado interno) de maquinaria elaboradora de alimentos.

De hecho, como se ve en el gráfico 6, Argentina ya ha comenzado a exportar tales equipos, entrando primero al mercado latinoamericano donde tiene una participación de 2%. Esta participación, aunque es modesta, supera a la de Canadá, país que por lo visto es competitivo en la OCDE (probablemente en el mercado de los Estados Unidos) pero mucho menos en América Latina. De los países latinoamericanos, es Brasil el que tiene la mayor participación en el mercado de la región (con un 6%), muy a la zaga de los Estados Unidos (con casi 30% de este mercado).

<sup>8</sup> Más moderna que la de los Estados Unidos.

Esto sugiere que primero se produce maquinaria para la industria nacional (si la demanda es suficiente). Después, con mayor experiencia, se empieza a exportar maquinaria simple a los mercados más próximos, mientras se inicia la producción de maquinaria más sofisticada para la industria nacional. Finalmente, en una etapa posterior, se comienza a exportar maquinaria simple a todos los mercados y maquinaria especializada a los mercados más próximos que se puedan servir desde la casa matriz.

## 2. El complejo minero en Chile

Un segundo complejo productivo bastante desarrollado, aunque aún no plenamente maduro, es el complejo industrial que se da en torno a la minería en Chile.

Este complejo se estructura en torno a la extracción del cobre, para lo cual el país tiene una fuerte ventaja comparativa. En efecto, Chile posee más del 25% de las reservas mundiales de cobre —lo que lo hace una especie de Arabia Saudita del cobre— y a la vez tiene minas de relativamente alta ley (en torno al 2%). Además, por la configuración geográfica del país, donde la cordillera está cerca del mar, los costos de

transporte a los mercados internacionales son relativamente más bajos que en otros países.

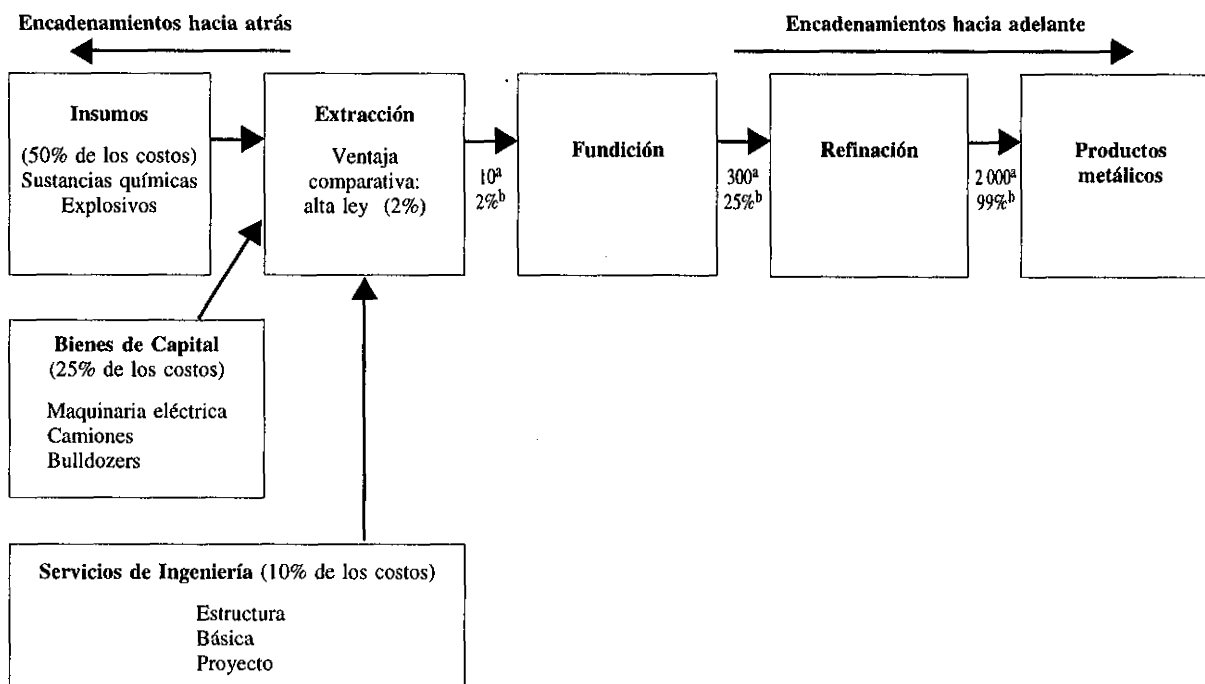
El complejo ya ostenta importantes encadenamientos tanto hacia adelante como hacia atrás (gráfico 7).<sup>9</sup> El mineral de cobre extraído de la mina tiene una ley del orden de 2% y un valor cercano a los 10 dólares la tonelada. Después de un proceso de fundición y generalmente también de refinación, éste es convertido en cobre (de pureza de más de 99%), cuyo valor es actualmente cercano a los 2 000 dólares la tonelada. O sea, la elaboración multiplica el contenido de cobre por 50, pero el valor por más de 200. La mayor parte del cobre refinado se exporta directamente, pero una parte significativa es convertido en alambre y otros productos que luego se exportan. Una mayor maduración del complejo productivo impulsaría estas últimas actividades.

Tanto o más desarrollados son los encadenamientos hacia atrás. Sólo el 15% de los costos de extraer cobre corresponden a mano de obra; el 85% restante constituye una demanda derivada para potenciales pro-

<sup>9</sup> El análisis de este tema se basa en Duhart (1993).

GRAFICO 7

Chile: Un complejo minero incipiente, en torno al cobre



Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

<sup>a</sup> Dólares por tonelada. <sup>b</sup> Porcentaje de contenido de cobre.

veedores nacionales. Ese 85% se desglosa en un 50% para insumos, como explosivos y sustancias químicas; 25% para bienes de capital, como perforadoras, picadoras, camiones, *bulldozers*, etc., y 10% para servicios de ingeniería (básica, de proyectos y de estructuras). Actualmente la producción nacional proporciona dos tercios de los insumos, el 40% de los equipos (sobre todo de los equipos de reemplazo) y el 75% de la ingeniería. Es decir, el 60% de los costos de los insumos, maquinaria y servicios de ingeniería (o sea, el 60% de los potenciales encadenamientos hacia atrás) ya es provisto por industrias nacionales.

Como podría anticiparse, ese proceso de sustitución de importaciones por producción nacional ha ido avanzando con el correr del tiempo. De hecho, 40 años atrás, en 1955, menos del 25% de estos encadenamientos eran proveídos localmente: el 40% de los insumos (contra 67% en la actualidad); apenas el 5% de los equipos y maquinaria (contra 40% hoy) y menos del 10% de los servicios de ingeniería. Ha habido progre-

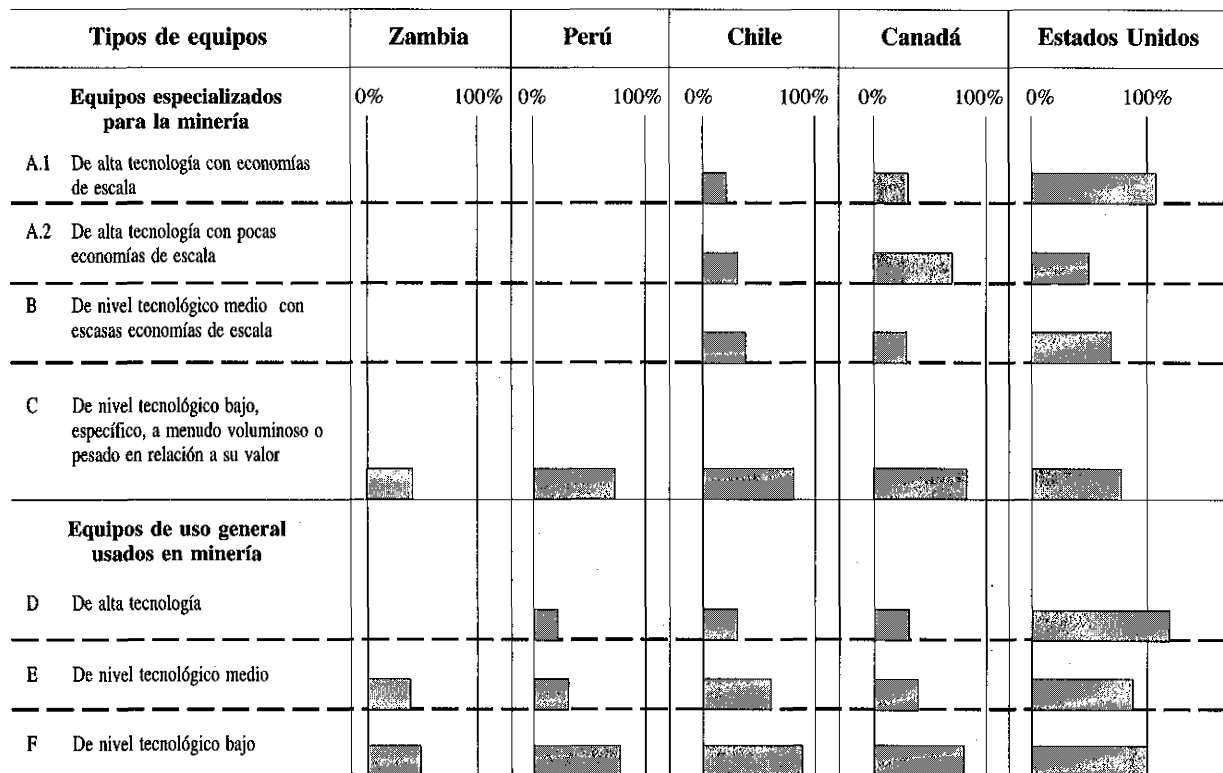
esos notables en términos cuantitativos y en agregar valor a la producción, sobre todo en los rubros que hacen uso de conocimientos y tecnología.

Cabe destacar que sólo parte de este proceso de sustitución de insumos y equipos fue espontáneo. Mucho de él respondió al fuerte impulso proveniente de una política activa en favor de los productos nacionales. El éxito de tal política se nota en que hoy esta industria nacional compete, ya sin mayores preferencias, con las importaciones.

De hecho, un estudio reciente (Ritter, 1996) concluye que la industria chilena de bienes de capital para la minería no dista mucho en su desarrollo de la canadiense. Se estima que es nacional el 80 a 90% de la maquinaria de nivel tecnológico bajo de la minería (igual porcentaje que en Canadá); 30 a 40% de la maquinaria de nivel tecnológico medio (contra 40% en el caso de Canadá); y 20% (contra 40%) de la maquinaria más especializada y de nivel tecnológico alto (gráfico 8). El gráfico 9 permite comparar los comple-

GRAFICO 8

**El desarrollo relativo de la industria de bienes de capital para la minería: una hipótesis o apreciación global<sup>a</sup>**



Fuente: Ritter (1996).

<sup>a</sup> Las barras indican los porcentajes de volúmenes de bienes de capital usados por la minería nacional y provistos por la industria nacional fabricante de equipos.

jos productivos de ambos países en lo que se refiere a su participación en las importaciones de cobre y productos afines efectuadas por la OCDE en 1994. Se observa que Canadá tiene un complejo productivo mucho más desarrollado que el chileno, con una importante participación en las importaciones de la OCDE no sólo en cobre (donde la de Chile es mayor), sino en artículos de alambre y enrejado, máquinas para trabajar metales y maquinaria y equipo de ingeniería civil. En cambio, al observar la participación en las importaciones de los mismos rubros efectuadas por América Latina (gráfico 10), se nota que Chile está iniciando la exportación de artículos de alambre y enrejados, así como de maquinaria y equipo de ingeniería civil: la participación chilena en este mercado latinoamericano no es muy inferior a la canadiense y es superior a la australiana. Se confirma, pues, la tendencia anteriormente anotada de primero sustituir importaciones,

GRAFICO 9

**Participación de algunos países en las importaciones de cobre y rubros afines efectuadas por la OCDE, 1994**

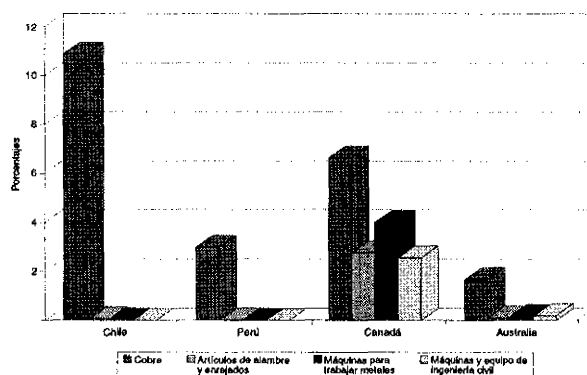
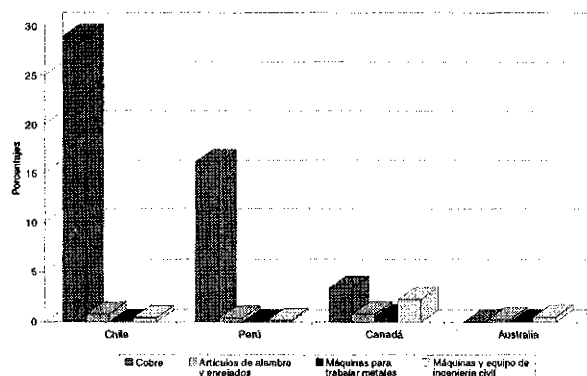


GRAFICO 10

**Participación de algunos países en las importaciones de cobre y rubros afines efectuadas por América Latina, 1994**



luego exportar a los mercados más próximos, y posteriormente exportar a los mercados más distantes y exigentes, y se confirma asimismo no sólo el grado de complejidad relativamente alto de la producción vinculada al cobre en Chile, sino también su gran potencial de desarrollo futuro.

Más aún, como la industria de maquinaria para la minería suele requerir cierta proximidad a las minas (pues al menos la minería subterránea requiere de muchas adaptaciones de los equipos a las minas locales), puede anticiparse un fuerte impulso futuro a la industria chilena productora de bienes de capital para la minería. Por un lado, el gran volumen de inversión previsto en el futuro mediano para la minería en Argentina, Bolivia, Perú, y también en Chile, asegura una fuerte demanda de estos equipos. Por otro lado, Chile es el único de estos países con una industria de este tipo medianamente desarrollada y próxima a los yacimientos.

Asimismo, es de destacar que empresas de ingeniería chilenas están exportando sus servicios al exterior e inclusive se ha comenzado a exportar tecnología. Destacan al respecto el horno modificado, desarrollado y patentado por Codelco, que se ha vendido a fundiciones en México, Perú y Zambia, y el proceso de lixiviación bacteriana de la mina Pudahuel, que también se ha comercializado externamente.

Pese a estos avances, el ritmo es aún insuficiente para un país que tiene las mayores reservas de cobre del mundo. De hecho, el esfuerzo de investigación y desarrollo en la minería es muy insuficiente: los centros tecnológicos dedicados a la investigación minera ocupan unos 150 profesionales especializados y su presupuesto gira en torno a los 4 millones de dólares anuales, lo que es mucho menos del 0.1% del valor de las exportaciones mineras del país. Si bien habría que agregar a esta cifra la investigación en las universidades y los proyectos de desarrollo financiados con varios de los fondos tecnológicos, es evidente que los montos son irrisorios para lo que es la industria principal del país que el mayor exportador mundial de cobre. Habría que recordar que los países desarrollados dedican cerca de 2% de su PIB a investigación y desarrollo, y que hasta países que hacen uso intensivo de recursos naturales, como los nórdicos, dedican sobre el 1% de su PIB a actividades de esa índole en materia de recursos naturales.

### 3. Otros complejos productivos importantes

Otros ejemplos importantes de complejos productivos incipientes en América Latina, son los vinculados a la

industria siderúrgica y a la actividad forestal. El gráfico 11 muestra la participación de tres países latinoamericanos, dos países asiáticos de industrialización reciente y dos países desarrollados (Japón y Alemania) en las importaciones de la OCDE en rubros relacionados con el complejo siderúrgico. En primer lugar se observa que Alemania tiene el complejo más completo y maduro. Por cierto, no exporta mineral, sino que lo procesa todo. Pese a que Japón carece de recursos naturales significativos en este rubro, tiene no obstante un complejo altamente desarrollado, aunque no tanto como Alemania. Por carecer de materia prima propia y tener una industria procesadora dependiente de importaciones, Japón se ha especializado sobre todo en la producción y exportación de maquinaria para trabajar metales, sin duda la fase que hace uso más intensivo de conocimientos especializados y tecnología.

En segundo lugar, Brasil, un país con abundante mineral de hierro, tiene una elevadísima participación en las importaciones de la OCDE de esta materia prima, seguida por hierro y acero simple, pero una participación baja en los rubros más exigentes en materia de tecnología. Es más, la participación de Brasil en las importaciones de manufacturas de metal y de maquinaria para trabajar metales que efectúa la OCDE es inclusive inferior a la de la República de Corea y la provincia de Taiwán, cuya dotación de mineral de hierro es escasa. Esto muestra que se puede desarrollar un complejo industrial importante aunque se carezca del recurso natural que constituye su base, haciéndolo a partir de importaciones.

En tercer lugar, se observa en el gráfico 12 que la participación de Alemania decrece notablemente al tratarse del mercado latinoamericano, mientras que la de Brasil crece fuertemente en todos los rubros, inclu-

sive en los más complejos. De hecho, salvo en maquinaria, en los demás rubros la participación de Brasil supera a la de Japón y Alemania; y en maquinaria, supera a la sudcoreana y casi iguala a la taiwanesa. Ello sugiere una vez más que la evolución natural de un complejo productivo es ir de la sustitución de importaciones a la exportación, pero dirigiéndose primero a los mercados más próximos o menos exigentes y sólo después a los mercados distantes. También Venezuela comienza a notarse en el mercado latinoamericano, con una participación superior a la sudcoreana en todos los rubros y a la taiwanesa en los rubros menos complejos.

El gráfico 13 muestra la participación de los rubros forestales en las importaciones efectuadas por la OCDE en 1994. Finlandia y Suecia poseen los complejos productivos más completos y desarrollados; los de Brasil, Chile, Malasia, Indonesia y la provincia de

GRAFICO 11

Participación de algunos países en las importaciones de hierro y rubros afines efectuadas por la OCDE, 1994

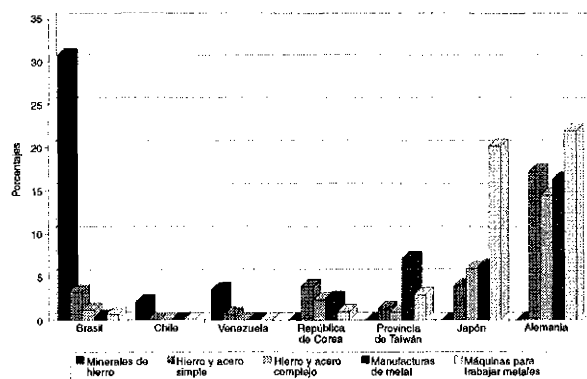


GRAFICO 12

Participación de algunos países en las importaciones de hierro y rubros afines efectuadas por América Latina, 1994

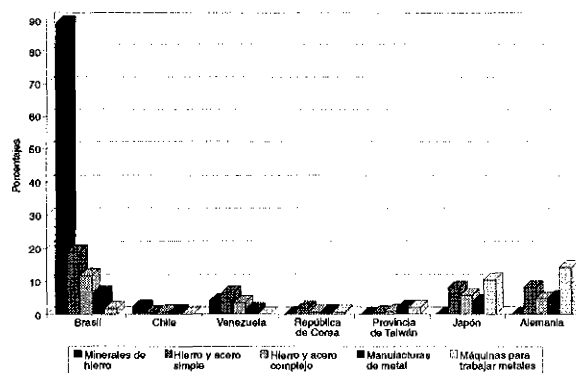
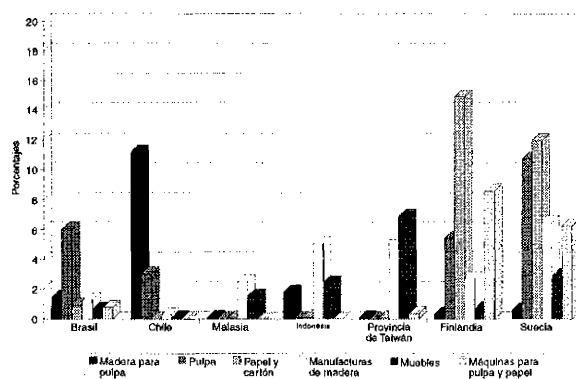


GRAFICO 13

Participación de algunos países en las importaciones de madera y rubros afines efectuadas por la OCDE, 1994



Taiwán —esta última pese a carecer del recurso natural (la madera)—, tienen cierto peso internacional. Cabe destacar que ha habido especialización en nichos diferentes, incluso del mismo rubro: por ejemplo, los suecos se han concentrado en muebles caros de alto diseño, mientras que los taiwaneses se han dedicado a la producción en serie. Pese a la mayor especialización sueca en muebles de calidad, el valor total de las exportaciones de muebles taiwaneses dobló casi el de los suecos. Ello muestra que no siempre el nicho de alto valor y calidad es el de mayor volumen.

Una comparación de los gráficos 13 y 14 muestra que desde 1977 los complejos forestales de los países en desarrollo han venido ganando participación en el mercado de la OCDE en forma pujante, mientras que los de Suecia han exhibido un fuerte descenso. El desarrollo de los complejos de Brasil y Chile es aún más visible si observamos su participación en las importaciones latinoamericanas en estos rubros (gráfico 15). El desarrollo de Chile y sobre todo de Brasil es notable. La participación de Brasil en las importaciones de madera y rubros afines efectuadas por América Latina es dominante en todos los rubros (salvo en la pulpa, donde Chile es la primera fuerza), y muy superior a la de Finlandia y Suecia: aún más, su participación en el mercado latinoamericano de maquinaria para pulpa y papel, así como en el de papel y cartón, es superior a la de Suecia y Finlandia en conjunto. La participación chilena, por su parte, es superior a la sueca, salvo en máquinas para pulpa y papel. Esto pone de relieve el importante avance de los complejos forestales de Brasil y Chile, a los que todavía les queda mucho potencial que desarrollar en los mercados más grandes y exigentes de la OCDE.

## V

### De la evolución espontánea a las políticas de promoción

En la sección anterior se ha mostrado el importante papel que desempeñó el desarrollo de los complejos productivos en torno a los recursos naturales en muchos países bien dotados de esos recursos y actualmente desarrollados. Una estrategia de desarrollo similar que impulse la consolidación de los complejos hoy incipientes en torno a su rica base de recursos naturales, ofrecería a la región un evidente potencial de desarrollo.

GRAFICO 14

Participación de algunos países en las importaciones de madera y rubros afines efectuadas por la OCDE, 1977

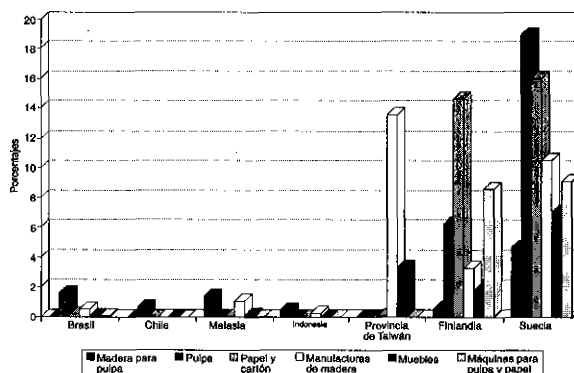
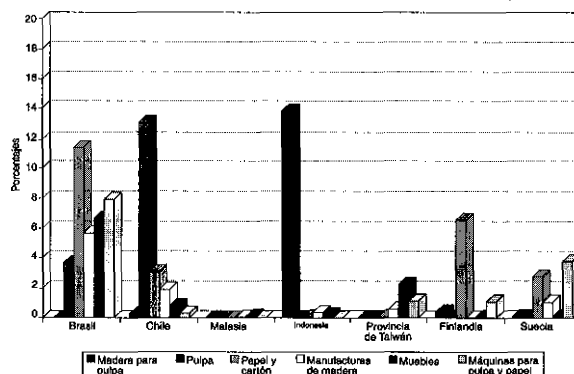


GRAFICO 15

Participación de algunos países en las importaciones de madera y rubros afines efectuadas por América Latina, 1994



#### 1. Si este desarrollo se está dando en forma natural, ¿por qué promoverlo?

La respuesta es que la promoción de tal estrategia ayudará a crecer a tasas mucho mayores que las espontáneas o históricas, y así llegar antes a la meta. En efecto, se trata de aprovechar la gran ventaja de un desarrollo tardío: a grandes rasgos se sabe hacia dónde se va y, por consiguiente, la promoción es factible.

No hablamos, pues, de una promoción voluntarista o ahistórica, ni de una promoción en contra de las fuerzas del mercado. Por el contrario, porque ella va en la dirección de la evolución natural de las fuerzas del mercado, lo que hace es anticiparse al mercado y así acelerar el desarrollo.

Es importante que todos los agentes económicos tomen conciencia en forma colectiva de las virtudes de esta estrategia. En efecto, tal toma de conciencia equivale a un proceso de planificación estratégica, en que se añan voluntades y se coordinan esfuerzos; de este modo se reduce la incertidumbre, se trabaja en todo momento más cerca de la frontera de producción, se maximizan las rentabilidades y por ende se multiplica la acumulación y la eficacia de los factores productivos.

## 2. Con todo, ¿cuán importantes pueden ser los complejos productivos en torno a los recursos naturales?

A menudo se considera que el impacto global de estos complejos es limitado, pues la actividad nuclear o extractiva suele tener un peso reducido en el PIB. Tal raciocinio es profundamente errado, pues se concentra exclusivamente en el impacto directo de los complejos.

Por ejemplo, Meller (1996) estima que todas las exportaciones chilenas, la gran mayoría de las cuales hacen uso intensivo de recursos naturales, generan en forma directa apenas un 10% del empleo. Sin embargo, cuando se incluye el empleo indirecto de esas exportaciones —es decir, el empleo generado por las actividades que procesan, comercializan y transportan esas exportaciones (los eslabonamientos hacia adelante), así como las que les proporcionan insumos, bienes de capital y servicios de consultoría e ingeniería (los eslabonamientos hacia atrás)— el empleo más que se duplica. En efecto, se estima que el empleo generado en forma indirecta hacia atrás es de un 6% de la fuerza de trabajo nacional, mientras que el empleo generado indirectamente hacia adelante es de otro 7.5%.<sup>10</sup> Además, gracias a las divisas provenientes de las exportaciones (y los productos con alto contenido de recursos naturales suelen ser exportados), se dispone de recursos para importar, lo que tiene un importante efecto adicional sobre el empleo. De hecho, a diferencia de lo que sucede con los sustitutos de las

importaciones, cada dólar de exportación, al permitir un dólar de importación, genera un ingreso adicional para el fisco equivalente al sesgo antiexportador de la política económica. Ese sesgo es igual al 15% de arancel (el promedio en la región) sobre las importaciones que, a la larga, son financiadas por las exportaciones. Si se invirtiese ese ingreso fiscal adicional, se generaría un 10% de empleo adicional (bajo el supuesto de que cada 30 000 dólares crea un buen empleo de alta productividad). El empleo total del complejo de actividades en torno a los recursos naturales de exportación en Chile originaría entonces alrededor de un tercio del empleo total del país, más de tres veces el efecto directo. El verdadero impacto del complejo sobre la economía nacional sería así de gran importancia.

## 3. ¿Cómo promover los complejos productivos? ¿Se trata de elegir ganadores?

Las experiencias de complejos maduros en países desarrollados son indicativos de hacia dónde puede ir nuestro desarrollo. Pese a que la historia nunca se repite, el camino recorrido por los países con abundantes recursos naturales que actualmente son desarrollados da una idea de la dirección que se tenderá a seguir (o a no seguir) en América Latina. Es este conocimiento el que se debe aprovechar para decidir cómo mejor acelerar la maduración de los complejos productivos incipientes de la región.

En efecto, una comparación de los complejos latinoamericanos incipientes en torno a una base de recursos naturales, con complejos similares ya maduros en los países desarrollados, sugiere las siguientes medidas:

a) Identificar en forma conjunta con el sector privado el potencial de desarrollo de las actividades proveedoras de insumos y de equipos, en comparación con las actividades de extracción y procesamiento; de las industrias procesadoras de creciente complejidad, y de los servicios relacionados, incluyendo en especial los de ingeniería y de consultoría. No se trata, por cierto, de dirigir la inversión en forma directa hacia esas actividades como si fuéramos una suerte de GOSPLAN, sino de efectuar una planificación estratégica entre los distintos agentes económicos para que se examinen en forma sistemática y colectiva las oportunidades de inversión en el complejo productivo pertinente.

b) Identificar las actividades del complejo productivo que requieren más inversiones extranjeras, por lo avanzado de su tecnología, por su acceso a los mercados internacionales, o por los montos de recursos en-

<sup>10</sup> Respecto al fundamento de las cifras que figuran en este párrafo véase Díaz y Ramos (1998).

vueltos, y dirigir los esfuerzos nacionales a atraer a las empresas transnacionales más idóneas al país. En efecto, ya en los años noventa ha habido un fuerte incremento de la inversión extranjera directa (IED) en América Latina. Tales inversiones abren nuevas oportunidades a productores de la región de ser proveedores de empresas transnacionales no sólo para el mercado interno, sino posiblemente para los mercados internacionales. Sin embargo, no toda IED tiene el mismo potencial de generar eslabonamientos, externalidades o aprendizaje tecnológico crítico, y es probable que las empresas transnacionales no conozcan las oportunidades locales. De ahí que se justifican los esfuerzos por atraer no tanto a la IED en general, sino a las empresas y a las inversiones extranjeras directas más interesantes para el desarrollo de los complejos incipientes de la región.<sup>11</sup>

c) Identificar las tecnologías matrices y claves para desarrollar los complejos productivos y fomentar su dominio y actualización local a través de políticas selectivas de fomento a la investigación y desarrollo, tanto en las empresas nacionales como en institutos de investigación; asimismo, fomentar la actualización y adaptación tecnológicas mediante misiones al exterior, promoción de licencias y *joint ventures*, y programas de cofinanciamiento de consultorías en tecnologías claves.

d) Identificar las necesidades de infraestructura del complejo a corto, mediano y largo plazo, sobre todo en las áreas de mayor interés y responsabilidad públicos: infraestructura física, infraestructura científica y tecnológica, e infraestructura de recursos humanos (sobre todo técnicos de nivel medio, técnicos especializados y profesionales).

Si bien para estos fines podrían utilizarse instrumentos "duros", es decir, incentivos directos o coercitivos, se considera que bastarían, y estarían más en el espíritu actual, que fuesen instrumentos "blandos", es decir, concertados e inductivos más que coercitivos salvo, por cierto, en lo que a la infraestructura física, tecnológica y de profesionales se refiere. En efecto, estas últimas son de responsabilidad principal del sector público, por lo que no hay otra opción que planifi-

car y priorizar la asignación de sus limitados recursos entre sus múltiples obligaciones.

Por otra parte, hay que reconocer que acelerar la maduración de los complejos es una forma de elegir ganadores. Sin embargo, no lo es en el sentido peyorativo de partir de la nada y elegir en forma voluntarista. Simplemente se trata de hacer una apuesta razonable, basada en las tendencias históricas del desarrollo, y así acelerar lo que el mercado tenderá a hacer por su cuenta. En efecto, una de las ventajas de un desarrollo tardío es que se puede aprender de la experiencia de los demás y así saltarse etapas innecesarias. Concretamente, aquí se aboga por aprender de la experiencia histórica y promover esas actividades que tendieron a surgir en torno a los recursos naturales en forma espontánea en los países actualmente desarrollados y ricos en recursos naturales. Es, pues, ir con, y no contra el mercado.

Con todo, debemos insistir en que esta estrategia es una apuesta. No hay garantía de éxito. Como señalamos antes en nuestro análisis de la Corporación Venezolana de Guayana, la falta de promoción puede hacer que se desaprovechen importantes oportunidades; pero también se puede fracasar si se cae en el extremo contrario, una alta dependencia, por no saber distinguir entre promoción y paternalismo. Aun así, consideramos que es una apuesta razonable basada en nuestra capacidad de aprender del pasado para no tener que depender exclusivamente de la espontaneidad y la ocurrencia fortuita o providencial.

Finalmente, es de notar que esta estrategia de industrialización a partir de los recursos naturales no es una panacea, sino un instrumento valioso en la actual etapa de desarrollo de la región, enfrentada al desafío de convertir su dotación actual de recursos naturales —abundantes por ahora, pero en definitiva limitados— en un crecimiento ilimitado. No se trata de reemplazar el mercado sino de acelerarlo y lograr en 40 ó 50 años lo que le tomó 100 años hacer en forma espontánea a los países actualmente desarrollados que contaban con amplios recursos naturales. Es esto lo que posibilitará nuestro desarrollo económico a tasas aceleradas, muy superiores a las históricas.

<sup>11</sup> Véase Battat, Frank y Shen (1996), en especial respecto al potencial que ofrecen las empresas transnacionales para el desarrollo de empresas proveedoras nacionales de la región.



## Bibliografía

- Auty, R. (1994): Industrial policy reform in six large newly industrializing countries: The resource curse thesis, *World Development*, vol.22, N° 1, Oxford, Pergamon Press, enero.
- Banco Asiático de Desarrollo (1997): *Emerging Asia: Changes and Challenges*, Manila.
- Baldwin, R.E. (1963): Export technology and development from a subsistence level, *The Economic Journal*, vol. LXXIII, Cambridge, Royal Economic Society, marzo.
- Barham B., S. Bunker y D. O'Heara (1994): *States, Firms and Raw Materials: The World Economy and Ecology and Aluminum*, Madison, Wisconsin, University of Wisconsin Press.
- Battat, J., I. Frank, y X. Shen (1996): *Suppliers to Multinationals: Linkage Programs to Strengthen Local Companies in Developing Countries*, Foreign investment advisory service occasional paper, N° 6, Washington, D.C., Banco Mundial, Servicio de Asesoría sobre Inversión Extranjera.
- Bellandi, M. (1996): *El distrito industrial*, Estudios territoriales, vol. 20, Madrid, Ministerio de Fomento.
- Bianchi, P. (1992): *Competencia dinámica, distritos industriales y medidas locales*, serie Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 13, LC/G.1752, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Borges Méndez, R. (1997): The new geographical economics, natural resource-based development and some policy challenges for Latin America, Santiago de Chile, CEPAL, abril, mimeo.
- David, P. y G. Wright (1997): The origins of American resource abundance, All Soul's College, Oxford and Stanford University, mimeo.
- De Obschatko, E.S. (1997): Articulación productiva a partir de los recursos naturales: el caso del complejo oleaginoso argentino, Documento de trabajo, N° 74, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.
- Díaz, A. y J. Ramos (1998): Apertura y competitividad, en R. Cortázar y J. Vial (eds.), *Construyendo opciones: propuestas económicas y sociales para el cambio de siglo*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), Dolmen Ediciones.
- Dini, M. (1992): *Capacidad competitiva de las pequeñas empresas italianas. Análisis crítico de la teoría de los distritos industriales en un marco de economía abierta*, Industrialización y desarrollo tecnológico, N° 13, LC/G.1752, Santiago de Chile, CEPAL.
- Duhart, J. (1993): Impacto tecnológico y productivo de la minería del cobre en la industria chilena 1955-1988, en CEPAL, *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 84, LC/G.1674-P, Santiago de Chile, CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.93.II.G.4.
- Hirschman, A. (1957): *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press.
- \_\_\_\_\_ (1977): A generalized linkage approach to development with special reference to staples, *Essays on Economic Development and Cultural Change in Honor of Bert F. Hoselitz*, vol. 25, suplemento, Chicago, Chicago Illinois, University of Chicago Press.
- Innis, H. (1954): *The Cod Fisheries. The History of an International Economy*, Toronto, University of Toronto Press.
- \_\_\_\_\_ (1962): *The Fur Trade in Canada*, Toronto, University of Toronto Press.
- Krugman, P. (1995): *Development, Geography and Economic Theory*, Cambridge, Massachusetts, MIT Press.
- León, L.V. (1996): Historia de la experiencia empresarial de la Corporación Venezolana de Guayana, Caracas, mimeo.
- Lewis, S. (1989): Primary exporting countries, en H. Chenery y T. Srinivasan (eds.), *Handbook of Development Economics*, vol. 2, Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science Publishers.
- Londero, E. y S. Teitel (1996): Industrialization and the factor content of Latin American exports of manufactures, *The Journal of Development Studies*, vol. 32, N° 4, Londres, Frank Cass.
- Mackintosh, W. (1953): Innis on Canadian economic development, *The Journal of Political Economy*, vol. LXI, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Meller, P. (1996): La segunda fase exportadora chilena: Elementos para un debate, Santiago de Chile, CIEPLAN, mimeo.
- Nadvi, K y H. Schmitz (1994): *Industrial Clusters in Less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*, IDS Discussion Paper N° 339, Brighton, IDS, University of Sussex, Institute of Development Studies (IDS).
- North, D. (1955): Location theory and regional economic growth, *The Journal of Political Economy*, vol. LXIII, N° 3, Chicago, Illinois, The University of Chicago Press.
- Ojainmaa, K. (1994): *International Competitive Advantage of the Finnish Chemical Forest Industry*, Helsinki, The Research Institute of the Finnish Economy.
- Porter, M. E. (1991): *La ventaja competitiva de las naciones*, Buenos Aires, J. Vergara, Editor, S.A.
- Reve, T. y L. Mathiesen (1994): *European Industrial Competitiveness*, SNF Report, N° 35, Bergen, Foundation for Research in Economics and Business Administration/ Norwegian School of Economics and Business Administration, junio.
- Reve, T. y otros (1992): *A Competitive Norway*, Oslo, Tano.
- Ritter, A. (1996): *Consequences for Canada of Prospective Cuba-United States Relations: From the "Helms-Burton Bill" to Rapprochement*, Working paper series, N° 15, Ottawa, Carlton University.
- Roemer, M. (1979): Resource based industrialization in the developing countries: A survey, *Journal of Development Economics*, vol. 6, N° 2, Amsterdam, Países Bajos, North-Holland Publishing Company, junio.
- Rouvinen, Petri (1996): *Advantage Finland: The Future of Finnish Industries*, Helsinki, The Research Institute of the Finnish Economy / The Finnish National Fund for Research and Development.
- Sachs, J. y A. Warner (1995): *Natural resource abundance and economic growth*, Development Discussion Paper, N° 517A, Cambridge, Massachusetts, Harvard Institute for International Development.
- Scott, A. (1964): The development of the extractive industries, *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, N° 28, Toronto, Canadian Political Science Association.
- Schmitz, H. (1997), *Collective Efficiency and Increasing Returns*, IDS working paper N° 50, Brighton, University of Sussex, IDS.
- Schmitz, H. y M. B. Musyck (1993): *Industrial Districts in Europe: Policy Lessons for Developing Countries?*, IDS discussion paper, N° 324, Brighton, Sussex, University of Sussex, IDS.
- Stumpo, G. (1996): Encadenamientos, articulación y procesos de desarrollo industrial, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- Watkins, M. (1963): A staple theory of economic growth, *Canadian Journal of Economics and Political Science*, vol. 29, Toronto, Canadian Political Science Association, mayo.
- Yeats, A. (1991): *Do Natural Resource-Based Industrialization Strategies Convey Important (Unrecognized) Price Benefits for Commodity Exporting Countries?*, Policy research and external affairs working papers, N° 580, Washington, D.C., Banco Mundial.



## Grandes empresas y grupos *industriales latinoamericanos*

---

**Celso Garrido**

*Profesor, Universidad  
Autónoma Metropolitana,  
Unidad Azcapotzalco, México*

**Wilson Peres**

*Jefe, Unidad de  
Desarrollo Industrial  
y Tecnológico, CEPAL*

Este artículo busca sintetizar los resultados de algunos estudios sobre la estructura y dinámica de los grandes grupos y empresas industriales de propiedad privada nacional (GGE) en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) y presentar elementos complementarios para ubicarlos en una perspectiva de conjunto. Tales estudios incluyen análisis individualizados de 46 empresas líderes (Brasil, Colombia y Chile) y 15 grupos económicos de base industrial (Brasil y México), así como análisis agregados sobre esos grupos en Argentina, Brasil y México. En todos los casos, los análisis se basaron en entrevistas realizadas especialmente, revisión de información estadística y documental, y utilización de información procesada previamente en la literatura sobre el tema. El alcance temporal de los estudios va desde la constitución de algunos GGE a comienzos de siglo o durante el auge de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) hasta los cambios en curso en la segunda mitad de los años noventa. El análisis se centra en la última década, es decir, desde el momento en que se acentúan los procesos de reforma estructural en la mayoría de los países cuyos GGE son objeto de estudio. El artículo tiene cuatro secciones. Después de la introducción (sección I), se presentan algunos hechos estilizados sobre el contexto de la acción empresarial en los cinco países examinados (sección II); en seguida se analizan los principales rasgos estructurales de los GGE y su dinámica reciente a nivel de empresa, planta y grupo (sección III), y se concluye señalando los principales desafíos que demandaría la acción de las políticas públicas, así como las posiciones en el debate actual sobre ellas (sección IV).

## I

## Introducción

En la segunda mitad de los años noventa los grandes grupos y empresas industriales de propiedad privada nacional (GGE) tienen una fuerte posición en los mercados de los países de América Latina. Esa posición ha resultado de procesos que se dieron en el contexto de las transformaciones estructurales ocurridas en las economías nacionales y a nivel internacional desde comienzos de los años ochenta y ha llevado a que los GGE, junto con las filiales de empresas transnacionales, sean las unidades empresariales más grandes y dinámicas que operan en la industria de la región. Este predominio ha tendido a consolidarse luego de la privatización de la gran mayoría de las empresas industriales estatales, al tiempo que las empresas pequeñas siguen enfrentando problemas para modernizarse y acelerar su crecimiento.

La posición competitiva de los GGE está en transición y, pese a su fortaleza, enfrentan amenazas derivadas de sus características estructurales, en particular su tamaño menor al de sus competidores internacionales y su ubicación en sectores tecnológicamente maduros y de menor dinamismo relativo en el mercado mundial. La dinámica de crecimiento de los GGE ha tenido problemas para arrastrar al resto de las economías nacionales, lo que dificulta calificar su posición competitiva como una situación de real liderazgo. Mientras, en general, los GGE tienen un desempeño exitoso, las restantes empresas privadas locales atraviesan por serios problemas en la mayoría de los países de la región, al tiempo que las nuevas configuraciones de esas economías generadas por los reformas

estructurales son aún volátiles y, en muchos casos, dependen fuertemente de variables externas.

La relativa fragilidad y la débil capacidad de arrastre de los GGE plantean múltiples interrogantes y da lugar a debates sobre su naturaleza y potencialidades en relación con las economías donde operan. Sin embargo, la mayoría de los análisis sobre los efectos de las reformas estructurales se ha centrado en la dimensión macroeconómica, al tiempo que pocos estudios se han interesado en la situación de las empresas, en particular los GGE, en este proceso. Tal omisión es paradójica porque, de acuerdo al enfoque de política predominante en las reformas, cabría esperar un interés creciente por el análisis de las estrategias y el desempeño de las empresas, ya que se preveía que éstas serían el agente económico central en el marco que surgiría de las reformas. Los factores determinantes y las modalidades de los procesos de cambio empresarial han estado ausentes del análisis, más allá de señalarse el papel positivo que (correctamente) se esperaba que cumpliera el aumento de la competencia.

En este artículo se resumen los resultados de algunos estudios sobre la estructura y dinámica de los GGE en cinco países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México).<sup>1</sup> Tales estudios incluyen análisis individualizados de 46 empresas líderes (Brasil, Colombia y Chile) y 15 grupos económicos de base industrial (Brasil y México), así como análisis agregados sobre esos grupos en Argentina, Brasil y México.<sup>2</sup>

□ Ludovico Alcorta, Martine Dirven, Jorge Katz, Joseph Ramos y Ana San Sebastián hicieron valiosos comentarios y sugerencias que permitieron corregir errores e inconsistencias. El presente artículo es una versión resumida del capítulo 1 de Peres (1998).

<sup>1</sup> Los análisis nacionales se presentan en Peres (1998). Para evitar repeticiones, cuando se menciona alguno de los cinco países se hace referencia al capítulo correspondiente de ese libro, a menos que se indique lo contrario.

<sup>2</sup> Los criterios para la selección de las empresas y grupos estudiados se detallan en los capítulos correspondientes de Peres (1998). En la mayoría de los casos, se combinó la posibilidad de acceso a la información con juicios de expertos sobre la importancia de las empresas y grupos en cuestión. La forma como se diseñó la investigación tendió a concentrar la atención en los GGE existentes al final del período de análisis, por lo que, en realidad, implica un estudio de los GGE al menos parcialmente exitosos en ajustarse al nuevo contexto económico. El hecho de que muy pocos GGE hayan dejado de operar por quiebras o liquidaciones hace que este potencial sesgo no sea importante.

## II

### El contexto de la acción empresarial

Hasta inicios de los años ochenta, las empresas y las economías latinoamericanas se relacionaron con el mundo a partir de las condiciones que habían alcanzado bajo el orden económico surgido en la posguerra. Ese orden se caracterizaba por un fuerte proteccionismo y el papel del Estado como el gran actor que organizaba y regulaba la dinámica económica mediante el impulso a la industrialización sustitutiva de las importaciones (ISI).

En su desarrollo, las economías de la región fueron presentando crecientes desequilibrios internos y externos que llevaron a procesos de “frenos y arranques” en el crecimiento económico. En ese contexto, las empresas locales más grandes buscaron una modalidad de crecimiento bajo las particulares condiciones que les imponía el ambiente macroeconómico, la regresiva distribución del ingreso y la orientación predominante de su producción hacia mercados internos relativamente pequeños y con baja exigencia de calidad. En especial, la relativa pequeñez de los mercados se transformó rápidamente en un límite a su crecimiento sin diversificación; al mismo tiempo, la posibilidad de altas tasas de rentabilidad en sectores nuevos impulsados por la política de ISI les hizo sumamente atractivo incursionar fuera de sus sectores de origen.

Las grandes empresas utilizaron entonces la integración vertical y la conglomeración como estrategias de crecimiento, lo que llevó a la diversificación de sus inversiones en distintos sectores económicos, incluida la banca, en medio de una creciente concentración del apoyo estatal y del poder económico en su favor. La integración vertical les permitió hacer frente a problemas de mercados inexistentes o incompletos, en particular en materia de proveedores y subcontratación, los que eran particularmente graves en países poco desarrollados y cerrados a la oferta externa. Por su parte, la incorporación de actividades financieras les permitió superar fallas de información asimétrica y acceder en condiciones privilegiadas al crédito, en especial de largo plazo.

La integración vertical y la conglomeración permitieron que se constituyeran grupos empresariales de gran tamaño (los GGE),<sup>3</sup> que pudieron desarrollar y uti-

lizar internamente activos específicos (mano de obra especializada, por ejemplo), reducir costos de transacción, diversificar los riesgos derivados de la incertidumbre causada por la inestabilidad económica, y tener las garantías necesarias cuando necesitaban financiamiento en condiciones de mercado. El aprovechamiento de economías de escala y de alcance o ámbito en materia de activos indivisibles, como la capacidad gerencial, las funciones corporativas y la tecnología especializada, sostuvo las ventajas del gran tamaño aun cuando los mercados fueron profundizándose y reduciendo sus fallas (Paredes y Sánchez, 1996).

La combinación de los elementos anteriores explica por qué en América Latina, al igual que en otras regiones de desarrollo tardío, la diversificación ha operado como una estrategia importante para sostener y acrecentar el tamaño de grupos de empresas (Bisang, 1996). Sin embargo, el crecimiento a partir de la integración vertical y la conglomeración terminó chocando con los límites impuestos por la dimensión del mercado interno y llevó a una diversificación de las inversiones sumamente vulnerable.<sup>4</sup>

Los GGE fueron así el logro más avanzado que dejó la ISI en el universo de las empresas privadas nacionales y, junto con las filiales de empresas transnacionales y las grandes empresas estatales, formaron el núcleo de una estructura industrial orientada al mercado interno. Fuera de ese conjunto dominante existía un gran

---

ente central. Sus actividades pueden estar concentradas en un cierto tipo de producto, diversificadas a lo largo de una cadena productiva con integración vertical u organizadas en conglomerados que operan en varios sectores de actividad económica. Muchas veces, estas formas organizativas incluyen instituciones financieras, las que en algunos casos son la entidad dominante para determinar los objetivos comunes. Véase una revisión de las teorías sobre grupos económicos en Granovetter (1994) y Bisang (1996).

<sup>4</sup> Pese a sus costos en materia de especialización, la conglomeración aún tiene un papel que jugar en América Latina, como lo muestra el hecho de que, a diferencia de la tendencia en los países desarrollados, las acciones de los conglomerados en la región se cotizan con un premio respecto a las de empresas independientes. Por el menor costo de capital que enfrentan y su mayor acceso a la oferta de capacidad gerencial, los conglomerados están en mejor posición para aprovechar nuevas oportunidades de negocios. En particular, los inversionistas extranjeros venían a los conglomerados como fondos de inversión a nivel de país (*country funds*), en los que la diversificación ofrecería ventajas en mercados “todavía muy riesgosos” (*The Economist*, 1997).

<sup>3</sup> El concepto de “grupo económico” implica un conjunto de empresas operativamente independientes que son coordinadas por un

número de pequeñas empresas con producciones de muy bajo contenido tecnológico y que realizaban un aporte muy limitado al producto nacional, siendo su mayor contribución económica su significativa generación de empleos.

En los años ochenta, las economías de América Latina llegaron a tales niveles de desajuste en su actividad productiva y financiera que se enfrentaron a la necesidad de realizar reformas estructurales, buscando nuevos senderos de crecimiento mediante una nueva inserción en el cambiante escenario internacional. En general, las reformas estructurales tendieron a establecer nuevos órdenes caracterizados por la desregulación y liberalización de los mercados, junto a la apertura de la economía al exterior. Por lo tanto, en esos países no sólo cambiaron las características y modali-

dades de operación macroeconómica, sino también las estructuras productivas y las relaciones de los diversos actores económicos, tanto entre sí como con los de otros países y con el conjunto de la economía mundial.

En este contexto, las empresas privadas pasaron a ser el actor determinante en la dinámica económica. Luego de más de 15 años de iniciadas las reformas estructurales, los GGE continúan siendo decisivos en la economía de los países de la región. La mayoría de ellos ocupan posiciones destacadas en el universo empresarial de sus países, aunque el contexto macroeconómico e institucional es sustancialmente distinto al que conocieron en sus orígenes y en sus estructuras organizativas, estrategias y tipos de desempeño difieren mucho de los prevalecientes a comienzos de los años ochenta.

### III

## Estructura y dinámica empresarial

Es difícil extraer conclusiones generales de los resultados obtenidos en los estudios sobre los GGE para los cinco países latinoamericanos considerados, tanto por las distintas historias y evoluciones de las empresas y las diferencias entre las industrias en que actúan, como por las disimilitudes entre los países de origen en lo que hace a su evolución institucional y política, su tamaño, ubicación geográfica e importancia regional.

Teniendo en cuenta esas limitaciones, a continuación se exploran similitudes y diferencias en las condiciones, evolución y tendencias de los GGE dentro de dos grandes dimensiones de análisis. En la primera se traza un perfil de sus características a partir de cinco variables: su origen, el tipo de propiedad predominante, su tamaño relativo respecto a otras grandes empresas industriales, los sectores de actividad en que se desempeñan y las relaciones que han establecido entre su mercado interno y la economía internacional. En la segunda se examinan sus procesos de cambio, lo que implica esquematizar algunas de las principales interacciones de las estrategias empresariales, la evolución de los patrones de producción y las acciones de política pública, en las que los impactos y desafíos de la apertura externa, la globalización y la integración regional ocupan un lugar relevante.

#### 1. El perfil de los grandes grupos y empresas

##### a) *Origen*

Los GGE que actualmente tienen un lugar destacado en el universo empresarial latinoamericano se formaron en su gran mayoría durante la ISI, aunque algunos datan del cambio de siglo cuando comienza la industrialización en los países más avanzados de la región (Bunge y Born en Argentina, Alpargatas en Argentina y Brasil, el núcleo del Grupo Monterrey en México, Bavaria en Colombia y la Compañía de Cervecerías Unidas en Chile, entre otros). El origen o el desarrollo acelerado durante la ISI son particularmente notorios en el caso de los GGE más grandes, que ya a fines de los años setenta ocupaban una posición tan importante como la actual (por ejemplo, Votorantim en Brasil, ACINDAR en Argentina o la Compañía de Acero del Pacífico en Chile), aunque todos han debido realizar profundas reestructuraciones para sostener su posición.

El origen de los principales GGE ha respondido fundamentalmente a tres lógicas. Las dos más importantes han sido la expansión desde una fuerte base empresarial desarrollada en torno a recursos naturales (por ejemplo, Bunge y Born pasó de la comercialización de cereales a la industria alimentaria) y el crecimiento por diversificación para generar sinergias desde un núcleo

básicamente industrial (por ejemplo, el Grupo Montrerey avanzó desde la producción de cerveza hacia las industrias de envases de vidrio, láminas metálicas y cartón corrugado). Una tercera lógica, menos frecuente, ha respondido a casos en los que la conglomeración ha resultado del impulso de grupos de base fundamentalmente financiera o vinculados a la construcción civil u otros servicios, los que tienden a adquirir empresas ya constituidas más que a crear nuevas actividades. Algunos ejemplos notorios son los grupos generados en torno a los bancos Bradesco, Bamerindus, Garantía e Itaú, así como las constructoras Camargo Corrêa y Odebrecht en Brasil, o los grupos industriales y financieros reconstituidos de hecho en México luego de la privatización de la banca comercial a comienzos de los años noventa.<sup>5</sup>

Junto a los GGE originados antes y durante la ISI, existen nuevos y, en varios casos, muy poderosos GGE que surgieron o se desarrollaron en el curso de las reformas estructurales realizadas a partir de los años ochenta. Estas nuevas organizaciones han surgido tanto de la privatización de actividades tradicionales (Enersis en Chile) como de dinámicos procesos de conglomeración con criterios de portafolio (Grupo Carso en México).

En los cinco países objeto de estudio, la cúspide empresarial incluye, en la segunda mitad de los años noventa, participantes diferentes respecto de los de tres décadas atrás. El surgimiento de nuevos GGE, al tiempo que algunos (pocos) grupos tradicionales, como Matarazzo en Brasil, Di Tella en Argentina, Cruzat-Larraín y Vial en Chile y el Gran Colombiano<sup>6</sup> desaparecen o salen del universo de los líderes, muestra que la composición de esa cúspide no es rígida. Esto

sugiere la existencia de diferentes capacidades de reacción frente a los cambios económicos y políticos, así como de competencia entre bloques de capital, en contradicción con una aparente "vida tranquila del oligopolio" que habría sido de esperar en mercados cautelosos.

#### b) *Tipo de propiedad*

Tanto los nuevos GGE como los tradicionales se mantienen generalmente bajo propiedad personal o familiar y se estructuran dentro de grupos económicos formales o informales, para desde allí organizar las relaciones de propiedad, control, financiamiento y asignación de recursos. Las principales razones de esta preferencia por mantener la propiedad de los GGE bajo control personal o familiar serían la mayor flexibilidad que brinda para la toma de decisiones en contextos inestables, la facilidad para dirimir disputas de herencia al morir el fundador y la existencia de un marco legal que no garantiza eficazmente los derechos de accionistas minoritarios e introduce incertidumbre sobre el respeto a los contratos (*The Economist*, 1997). Sin embargo, más allá de esas razones, el predominio de la propiedad y el control familiar parece ser típico de países con niveles de desarrollo como los de América Latina, siendo esto manifiesto cuando se observa un fenómeno similar en las economías del sudeste de Asia (Koike, 1993). Muchos de los GGE siguen siendo de propiedad cerrada, en el sentido de que no cotizan sus acciones en los mercados de valores. Incluso los que sí lo hacen, exponen un porcentaje muy reducido de su paquete accionario en esos mercados, fenómeno que también ocurre en las cada vez más numerosas empresas que colocan *American Depository Receipt* (ADR) en las bolsas de valores en los Estados Unidos. En general, esas empresas se han visto obligadas a mejorar su despliegue de información y algunas de ellas han debido desmembrar partes del conglomerado en calidad de corporaciones relativamente independientes, aunque esto no ha modificado fundamentalmente las modalidades de propiedad y control empresarial.

En algunos países, como Colombia, la renuencia a abrir el capital social parece haber trabado la posibilidad de concretar asociaciones estratégicas con inversionistas externos, con los consiguientes efectos en materia de transferencia de tecnologías productivas y de gestión. En el otro extremo estarían Argentina y México, donde el número de tales asociaciones se ha incrementado notablemente en los años noventa. Los resultados de ellas aún no han sido debidamente evaluados, aunque parece claro que en algunos casos han sido de

<sup>5</sup> A finales de los años setenta se habían constituido importantes grupos alrededor del Banco Nacional de México (BANAMEX) y del Banco de Comercio (BANCOMER), los que se desintegraron al estatizarse la banca privada en 1982.

<sup>6</sup> Las causas de la desaparición de estos grupos han sido diversas. Matarazzo perdió peso desde comienzo de los años sesenta debido a que no pudo afrontar el aumento de la competencia con una estructura excesivamente diversificada y demasiado integrada verticalmente. La crisis de Di Tella se precipitó a finales de esa década cuando no pudo hacer frente a problemas de excesiva diversificación, escala ineficiente y flujos de caja insuficientes para encarar los procesos de modernización que le imponía la competencia (Bisang, Burachik y Katz, eds., 1995). Cruzat-Larraín y Vial quebraron en 1983 cuando, debido a la devaluación del peso chileno y la recesión, sus empresas no pudieron hacer frente a los préstamos que sus bancos les habían hecho con fondos contratados en el exterior. El Gran Colombiano terminó cuando el gobierno decidió nacionalizar a su ente controlador, el Banco de Colombia, en 1984, debido a transacciones dudosas (Arbeláez, 1997).

corta duración o incluso han preludiado la adquisición de parte importante de la empresa local por el socio extranjero, como habría sido el caso de la compra de la Cervecería Modelo (México) por Anheuser Busch.

### c) *Tamaño relativo*

Las consideraciones sobre el tamaño de los GGE y su posición relativa respecto a las empresas extranjeras requieren un estudio desagregado, comparando lo que ocurre en los cinco países objeto de estudio. Para ello, se utiliza información de tres muestras de las 100 mayores empresas industriales (nacionales y extranjeras)<sup>7</sup> en América Latina, con datos para 1990, 1994 y 1996 respectivamente. Cada una de esas muestras fue extraída de una más amplia que cubre las 500 mayores empresas (industriales y no industriales) de la región y es anualmente publicada por la revista *América Economía*.<sup>8</sup> Como se indica en el capítulo 1 de Peres (1998), en 1996 las 100 mayores empresas industriales registraron ventas conjuntas por 163.8 mil millones de dólares, monto equivalente a 29% de las ventas de las 500 mayores (568 mil millones de dólares). La importancia económica de las grandes empresas es manifiesta al considerar que el producto interno bruto (PIB) de la región ese año fue de aproximadamente 1 700 000 millones de dólares.<sup>9</sup>

Al agregar la información de la muestra mencionada por país y tipo de propiedad, se observa que 99 de las 100 mayores empresas industriales en la región son privadas (cuadro 1), siendo la Corporación Venezolana de Guayana (CVG) la única empresa estatal registrada. Asimismo, destaca el equilibrio numérico entre las empresas industriales privadas nacionales y

las extranjeras. Sin embargo, esta conclusión debe ser relativizada, teniendo en cuenta la estructura de las ventas de la muestra (cuadro 2).

En este caso, mientras las empresas privadas nacionales realizaron 40.2% del total de las ventas en 1996, las extranjeras tenían una participación sensiblemente mayor (57.3%), al tiempo que la presencia de las empresas estatales era muy pequeña (2.5%).<sup>10</sup> En ese panorama resalta, asimismo, el gran tamaño medio de las empresas involucradas. En 1996, la empresa privada nacional media de la muestra realizaba ventas de 1 345 millones de dólares, mientras que las empresas extranjeras alcanzaban en promedio a los 1 879 millones. Naturalmente, estos datos no reflejan el poder económico de cada uno de esos grupos. Si bien el tamaño de las empresas nacionales puede estar subvaluado debido a que no están consideradas todas las empresas de los grupos a los que pertenecen, la gran mayoría de las grandes empresas extranjeras en la región son filiales de corporaciones gigantes a nivel mundial.

A nivel de países se observan distintas situaciones. Brasil y México concentran 75% de las grandes empresas industriales de la región, con predominio del primero sobre el segundo. Respecto al balance entre empresas nacionales privadas y extranjeras, en Brasil hay una mayor presencia de las segundas, mientras que, con distintos órdenes de magnitud, México, Argentina y Colombia registran un equilibrio entre ambos tipos de empresas; mientras que en Chile sólo se registran empresas privadas nacionales.

Para completar la consideración del tamaño de las grandes empresas industriales latinoamericanas es útil compararlas con las grandes empresas en la economía internacional. Teniendo en cuenta la información sobre las 500 mayores empresas globales consideradas por la revista *Fortune*, se observa que el total de las ventas de las 100 mayores empresas industriales (nacionales y extranjeras) en América Latina en 1996, mencionado anteriormente, es menor que los ingresos de la mayor empresa a nivel mundial (General Motors), los que ascendieron a 168.4 mil millones de dólares ese año.<sup>11</sup> La mayor empresa industrial privada de la región alguna vez registrada fue una *joint venture* de

<sup>7</sup> En las muestras la definición de propiedad corresponde al criterio de accionista mayoritario al cierre del año calendario.

<sup>8</sup> Para algunos países, especialmente México, la muestra incluye empresas y grupos de empresas (*holdings*). Como esa inclusión no es homogénea entre países, sería erróneo afirmar que la unidad de análisis de los cuadros en este artículo son los GGE, aunque varios de ellos (principalmente los mexicanos) se encuentran incluidos. Por otra parte, se debe recordar que las empresas comprendidas en las muestras varían año a año según su interés en participar.

<sup>9</sup> Respecto al significado que tienen las ventas como indicador de tamaño empresarial cabe hacer algunas calificaciones. En primer lugar, estas magnitudes podrían estar sobrevaluadas debido al nivel del tipo de cambio real que predomina en la región. En segundo lugar, esos valores subestiman la importancia de las empresas privadas nacionales porque no incluyen a todos los grupos económicos en que están organizadas. En tercer lugar, en la medida en que la muestra incluye *holdings* (casi todos mexicanos) existe el riesgo de duplicaciones. Dado que no es posible estimar el signo del efecto neto de estos tres sesgos, los datos de los cuadros derivados de las muestras deben ser considerados con precaución y a título indicativo.

<sup>10</sup> A efectos comparativos es útil tener en cuenta que en 1996, a nivel de los 500 mayores empresas en todos los sectores de actividad, 276 privadas locales realizaban el 42% de las ventas, 161 extranjeras el 29.5% y 63 estatales el 28.5% (*América Economía*, 1997, p.152).

<sup>11</sup> Información del *web site* <http://www.pathfinder.com/fortune/global500/500list.html>.



CUADRO 1

**América Latina: Propiedad de las 100 mayores empresas industriales, 1996**  
(Número de empresas)

	Empresas estatales	Empresas privadas nacionales	Empresas extranjeras	Total
Brasil	0	17	23	40
México	0	18	17	35
Argentina	0	7	8	15
Colombia	0	2	2	4
Chile	0	2	0	2
Venezuela	1	3	0	4
<i>Total</i>	<i>1</i>	<i>49</i>	<i>50</i>	<i>100</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos incluidos en el capítulo 1 de Peres (1998).

CUADRO 2

**América Latina: Características de las 100 mayores empresas industriales, por tipo de propiedad, 1996**

Tipo de empresa	Número de empresas	Ventas (millones de dólares)	Ventas medias (millones de dólares)	Estructura de las ventas (porcentajes)
Privadas nacionales	49	65 898	1 345	40.2
Extranjeras	50	93 953	1 879	57.3
Estatales	1	4 000	4 000	2.5
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>163 851</i>	<i>1 638</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos incluidos en el capítulo 1 de Peres (1998).

Ford y Volkswagen (Autolatina, en Brasil) que fue disuelta en 1994. Esta empresa, que tenía ventas anuales de casi 10 mil millones de dólares, sólo se ubicaba en los últimos lugares de las mayores a nivel mundial.<sup>12</sup> Por su parte, ninguna empresa industrial privada nacional en América Latina tuvo ventas cercanas a ese monto en 1996.<sup>13</sup>

d) *Sectores de actividad*

Un tercer rasgo de los GGE que interesa destacar se refiere a los sectores de actividad donde actúan y el peso de su presencia en ellos. El cuadro 3 presenta información, para 1996, sobre las cinco mayores em-

presas en 19 sectores industriales, que fue elaborada a partir de la mencionada muestra de 500 mayores empresas de *América Economía*.

En primer lugar, destaca en el cuadro la concentración económica existente en la industria latinoamericana. En los 19 sectores industriales, las 83 empresas (nacionales y extranjeras) que califican entre las cinco mayores de cada sector realizaban ventas por 122 mil millones de dólares y generaban casi 780 mil empleos en 1996, año en que el valor bruto de la producción industrial de la región fue del orden de los 750 mil millones de dólares, con un nivel de empleo industrial de cerca de 8.5 millones de personas.<sup>14</sup> Las empresas nacionales tenían una participación de 39.8% en las ventas de ese universo.

En segundo lugar, el cuadro muestra que los sectores en los que las grandes empresas privadas nacionales tienen una presencia claramente predominante en las ventas de las cinco mayores empresas (superior a 66% del total) corresponden a actividades tradicionales productoras de bienes de consumo masivo o de in-

<sup>12</sup> Para evaluar adecuadamente esa información, se debe tener en cuenta que, como se indicó antes, los fenómenos de conglomeración no se registran plenamente en la muestra, lo que cuenta tanto para las empresas privadas nacionales como para las extranjeras que tienen grandes filiales en diversos países de la región. Para ambos tipos de empresas, consolidar plenamente sus ventas llevaría a que calificaran en los rangos inferiores de las mayores empresas a nivel mundial.

<sup>13</sup> En 1996 no había empresas no financieras privadas entre las siete empresas latinoamericanas registradas en la lista correspondiente (*The Economist*, 1997, p. 7).

<sup>14</sup> Esta cifra de empleo no incluye a las microempresas.

CUADRO 3

**América Latina: Las cinco mayores empresas en  
19 sectores industriales, 1996**

Sector/empresa <sup>a</sup>	País	Propiedad <sup>b</sup>	Ventas (millones de dólares)	Participación de las empresas nacionales en las ventas de las cinco mayores (porcentajes)	Empleados	Exportaciones (millones de dólares)
<b>Bebidas no alcohólicas y cerveza</b>						
				100.0		
Femsa <sup>c</sup>	México	P	2 558.7		35 937	55.8
Polar <sup>c</sup>	Venezuela	P	1 700.0		18 000	...
Modelo	México	P	1 548.4		38 757	290.7
Brahma	Brasil	P	1 541.1		4 858	...
<b>Petroquímicos</b>						
				100.0		
Alpek	México	P	1 546.9		5 876	...
Copene	Brasil	P	1 130.7		1 017	...
Cydsa <sup>c</sup>	México	P	861.7		10 481	400.2
Copesul	Brasil	P	594.8		743	64.9
<b>Vidrio</b>						
Vitro <sup>c</sup>	México	P	2 317.0	100.0	33 428	758.0
<b>Acero</b>						
				80.4		
CSN	Brasil	P	2 169.7		12 532	579.8
Grupo Acerero del Norte <sup>c</sup>	México	P	1 739.0		23 869	522.9
Ispat Mexicana	México	X	1 650.2		4 083	639.5
Usiminas	Brasil	P	1 605.8		9 210	333.4
Hylsamex <sup>c</sup>	México	P	1 273.5		7 623	235.0
<b>Autopartes</b>						
				76.8		
Desc <sup>c</sup>	México	P	1 576.7		18 880	582.6
Robert Bosch	Brasil	X	934.0		10 829	266.1
Unik	México	P	579.7		9 816	...
Iochpe-Maxion	Brasil	P	466.2		5 082	98.9
Grupo Industrial Saltillo <sup>c</sup>	México	P	465.2		10 285	102.9
<b>Textiles</b>						
				74.1		
Alpargatas	Argentina	X	421.3		2 166	...
Alpargatas Santista	Brasil	P	416.7		5 196	-
Grupo Synkro <sup>c</sup>	México	P	399.7		...	40.1
São Paulo Alpargatas	Brasil	P	389.7		11 777	...
<b>Agroindustrias</b>						
				71.2		
Cargill	Argentina	X	1 308.0		1 800	1 066.3
Molinos Río de la Plata	Argentina	P	1 215.4		4 600	373.8
Coamo	Brasil	P	712.9		3 179	386.8
Nidera Argentina	Argentina	P	674.5		840	482.6
La Plata Cereal	Argentina	P	631.9		568	446.3
<b>Cemento</b>						
				69.0		
Cemex	México	P	3 488.7		20 527	125.3
Apasco	México	X	525.5		2 607	7.9
Santa Marina	Brasil	X	373.1		3 018	...
Vencemos <sup>d</sup>	Venezuela	X	340.0		4 000	91.5
Cebrace	Brasil	X	331.6		...	-
<b>Celulosa y papel</b>						
				66.4		
Papeles y Cartones (CMPC)	Chile	P	1 265.0		...	298.5
Kimberly-Clark	México	X	1 198.0		8 013	70.5
Klabin	Brasil	P	564.7		6 337	...
Aracruz	Brasil	P	536.7		2 547	490.0
<b>Maquinaria y equipo</b>						
				57.6		
Condumex	México	P	787.6		11 554	...
Asea Brown Boveri (ABB)	Brasil	X	477.7		3 006	...
Empresa Brasileira de Compressores (Embraco)	Brasil	P	410.7		6 006	...
Caterpillar	Brasil	X	406.2		2 338	...
<b>Alimentos</b>						
				48.1		
Nestlé	Brasil	X	3 591.8		17 150	123.0
Sabritas	México	X	2 600.0		...	...

(continúa en página siguiente)

Cuadro 3 (continuación)

Copersucar	Brasil	P	2 033.7		1 107	380.8
Bimbo	México	P	1 983.2		55 148	...
Ceval	Brasil	P	1 729.5		13 828	735.6
<b>Línea blanca y electrónica</b>				46.0		
Multibrás	Brasil	P	1 804.5		11 101	63.9
Xerox	Brasil	X	1 630.0		6 000	66.1
Itautec Philco	Brasil	P	929.9		4 887	...
Ericsson	Brasil	X	806.8		2 330	...
Mabe	México	X	772.9		13 120	30.1
<b>Tabaco</b>				39.4		
La Moderna	México	P	1 883.9		11 249	55.9
Souza Cruz (BAT)	Brasil	X	1 583.2		8 920	...
Massalin (Philip Morris)	Argentina	X	1 455.7		1 795	...
Nobleza Piccardo (BAT)	Argentina	X	892.4		1 700	...
Cigatam	México	P	672.4		3 446	...
<b>Química</b>				18.4		
Celanese	México	X	1 255.9		6 791	613.5
Basf	Brasil	X	983.9		4 429	107.0
Grupo Irsa	México	P	757.4		4 472	-
Bayer	Brasil	X	574.3		2 555	192.5
White Martins Industriais	Brasil	X	542.6		4 503	...
<b>Computación y equipo telefónico</b>				14.7		
IBM	Brasil	X	1 950.0		4 039	136.1
IBM	México	X	1 550.0		...	1 258.3
Hewlett-Packard	México	X	1 141.9		1 045	365.8
NEC do Brasil <sup>c</sup>	Brasil	P	905.7		2 496	-
IBM	Argentina	X	630.0		1 200	...
<b>Neumáticos</b>				14.6		
Goodyear	Brasil	X	835.2		...	212.4
Pirelli Pneus	Brasil	X	644.0		4 930	132.3
Bridgestone/Firestone	Brasil	X	617.0		...	...
Tigre	Brasil	P	358.6		2 642	-
<b>Aluminio</b>				8.1		
CVG <sup>c</sup>	Venezuela	E	4 000.0		28 000	1 050.0
Alcoa Aluminio	Brasil	X	1 060.4		8 346	...
Albrás	Brasil	E	518.1		...	...
Caraiba	Brasil	P	492.9		944	...
<b>Automotriz</b>				0.0		
Volkswagen	Brasil	X	7 003.3		29 616	-
Chrysler	México	X	6 455.4		11 066	4 948.3
General Motors	México	X	6 345.6		91 263	4 526.5
General Motors (GMB)	Brasil	X	5 432.9		20 800	611.6
Fiat	Brasil	X	4 742.9		21 359	329.9
<b>Artículos de higiene y limpieza</b>				0.0		
Gessy Lever	Brasil	X	2 748.7		9 724	41.6
Avon	Brasil	X	1 222.3		3 500	-
Procter & Gamble	México	X	1 200.0		...	...
Unilever	Argentina	X	796.7		2 800	...
<b>Total</b>			<b>122 270.5</b>	<b>39.8<sup>f</sup></b>	<b>779 686</b>	<b>24 791.5</b>

Fuente: Capítulo 1 de Peres (1998).

<sup>a</sup> En algunos sectores se incluyen menos de cinco empresas debido a que no se registraban suficientes empresas en la muestra o porque se eliminaron algunas para evitar duplicaciones con *holdings*. Los sectores aparecen ordenados según la participación de las empresas nacionales en las ventas de las cinco mayores empresas; cuando la participación es igual se los ordena según sus montos de ventas.

<sup>b</sup> Tipos de propiedad: P: privada nacional, X: privada extranjera, E: estatal.

<sup>c</sup> Se trata de un *holding*; puede incluir actividades no relacionadas con el sector.

<sup>d</sup> Propiedad de CEMEX.

<sup>e</sup> Empresa controlada por Globopar, *holding* de las Organizações Globo.

<sup>f</sup> Promedio ponderado por las ventas de las cinco mayores.

sumos básicos (bebidas no alcohólicas y cerveza, vidrio, petroquímicos, acero, textiles, agroindustrias, cemento, y celulosa y papel) y a una industria metalme-cánica, la producción de autopartes. Mientras la presen-cia de empresas nacionales tiene un nivel intermedio (entre 30 y 66% del total) en alimentos, maquinaria y equipo,<sup>15</sup> línea blanca y electrónica, y productos de tabaco,<sup>16</sup> su presencia es muy baja o nula en algunos sectores que hacen uso intensivo de tecnología y mer-cadotecnia, como la producción de automóviles, equi-pos de computación y de telefonía, neumáticos, pro-ductos químicos y artículos de higiene y limpieza.<sup>17</sup> Aunque las privatizaciones abrieron áreas modernas ajenas al sector industrial para los GGE —por ejemplo, las telecomunicaciones, donde han debido asociarse con grandes empresas transnacionales para enfrentar la fuerte competencia predominante— éstos no tienen participación importante en actividades manufactu-ras tecnológicamente avanzadas a nivel internacional.<sup>18</sup>

La combinación de una especialización sectorial en bienes relativamente homogéneos que demandan grandes economías de escala, por un lado, y tamaños empresariales pequeños en comparación con sus prin-cipales competidores, por otro, introduce cierta vulne-rabilidad en la posición competitiva de los GGE, como se analizará más adelante. El proteccionismo llevó a que algunos de estos sectores pudieran dedicarse a productos prácticamente no transables, con lo que su dinámica estaba determinada totalmente por la del mercado interno. Sin embargo, tras la apertura de las economías, estos sectores están enfrentando una cre-ciente competencia de carácter global con cada vez menos, pero más poderosos, competidores de talla mundial. En consecuencia, los GGE han perdido la es-tabilidad que significaba ser líderes en esos sectores

<sup>15</sup> Fundamentalmente debido a la producción de Condumex, em-presa mexicana productora de conductores eléctricos.

<sup>16</sup> Se debe tener en cuenta que la venta de las dos grandes tabaca-leras mexicanas a empresas extranjeras en 1997 ha reducido sensi-blemente la presencia de empresas nacionales en ese sector.

<sup>17</sup> La presencia en aluminio se debe a la alta participación de dos empresas estatales entre las cuatro mayores.

<sup>18</sup> Los casos de incursión de los grupos en industrias con tecnolo-gías avanzadas son mínimos, siendo de destacar las inversiones del Grupo Pulsar (México) en biotecnología, y algunas participaciones, a veces transitorias, de grupos brasileños en *joint ventures* para el desarrollo de programas y equipos de computación o productos electrónicos de consumo, generalmente surgidos mientras estaba en vigor la política de reserva de mercado (Itaotec Philco, Semp Toshiba, Sharp, NEC, CCE da Amazônia, por ejemplo). De las 46 grandes empresas estudiadas individualmente en esta investigación, sólo una (Sonda, Chile) podría ser considerada como especializada en una tecnología de las que caracterizan a la actual revolución tecnológica (producción de programas de computación).

tradicionales, y confrontan el desafío estratégico de crecer o ser absorbidos por grandes empresas globales.

Un tercer elemento que surge del mismo cuadro es la concentración del liderazgo sectorial en empre-sas mexicanas, las que figuran con las mayores ventas en seis de los ocho sectores en los que las empresas nacionales tienen una participación superior a 50% en las ventas de las cinco mayores empresas y realizan las mayores ventas del sector.

Finalmente, combinando las informaciones pre-sentadas en el cuadro 3 y en el capítulo 1 de Peres (1998), se puede concluir que existen GGE en los que la conglomeración combina liderazgo sectorial con arti-culaciones directas con bancos u otros agentes finan-cieros, lo que potencia las ventajas de acceso a los mercados de capitales que generalmente se vinculan a la gran escala de las operaciones.<sup>19</sup> Sin embargo, la ar-ticulación financiero-industrial puede ofrecer otras modalidades de acceso más abierto a esos mercados, como se observa en casos de grupos altamente exitosos que no son propietarios de bancos, ni pertenecen a ellos, siendo uno de los ejemplos más notables el de Cementos Mexicanos (CEMEX).

#### e) *Las relaciones entre mercado interno y economía internacional*

Para concluir el perfil de los GGE cabe referirse a las relaciones que ellos han establecido entre su mer-cado interno y el mercado internacional. Como se ana-liza en detalle más adelante, ante la apertura a la com-petencia externa los GGE, junto a distintas estrategias para defender los segmentos de su mercado interno, incursionaron en exportaciones no tradicionales. Bus-caron así ampliar sus mercados en el exterior, en sus espacios regionales históricos o los que se desarrolla-ron con la integración, y con el tiempo en los grandes mercados de los países industrializados. En el cuadro 3 se muestra que, de las 41 empresas nacionales que en 1996 pertenecían al grupo de las cinco mayores en 19 sectores industriales, 37 exportaban, aunque la muestra no registra los montos correspondientes a to-das ellas. En los sectores con predominio de empresas nacionales, la participación de las exportaciones en las ventas es particularmente alta en las agroindustrias, la producción de celulosa y papel y la de acero y vidrio. Considerando sólo las 24 empresas nacionales para las

<sup>19</sup> En este sentido, es útil recordar los trabajos clásicos de Leff (1976, 1978 y 1979) en los que se argumentaba que los grupos económicos latinoamericanos eran una respuesta al insuficiente desarrollo de los mercados de capitales en la región.

que se registran datos de exportaciones, la participación media en los 19 sectores industriales es de 23.6%. Este porcentaje, aunque casi duplica el 13.1% que presentaban en 1994, es muy inferior al de las empresas extranjeras de la muestra (33.9%), resultado en el que tienen un fuerte impacto las exportaciones de las empresas automotrices.

Un grupo de GGE, habitualmente los más grandes, internacionalizaron sus actividades de una manera más completa ya que no sólo exportan mercancías, sino también capitales. Así, realizan inversiones directas en el exterior, mediante creación de nuevas empresas, adquisiciones de empresas existentes, fusiones o alianzas estratégicas. Esta internacionalización se da bajo dos modalidades.

Por un lado, se observa un proceso de alcance regional asociado a la consolidación de la integración comercial, como el que exhiben los GGE que operan en el Mercado Común del Sur (Mercosur) o en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. En el primer caso, destacan las inversiones de Enersis y la Compañía Manufacturera de Papeles y Cartones (CMCP) de Chile y las de productores brasileños de autopartes, como COFAB, en Argentina. En el segundo, las inversiones más importantes han sido las de Vitro (México) en Estados Unidos.<sup>20</sup> Hasta este momento, esta modalidad ha sido más frecuente.

Por otro lado, una internacionalización más compleja es la de empresas que establecen filiales en diversos países del mundo en forma articulada y como parte de una estrategia común. Esas empresas buscan llegar a ser globales, lo que está fuertemente influido por las modalidades de competencia en que operan sus industrias; así sucede con las producciones de cemento, refrescos embotellados y cervezas, entre otras. El caso más importante en la región es el de CEMEX con sus inversiones en Estados Unidos, España, Centroamérica y Sudamérica, siendo en la actualidad sus actividades en México una parte de las de su división para América del Norte.

La importancia relativa de estas empresas globales latinoamericanas en comparación con otras del mismo tipo que han surgido en los países en desarrollo puede aquilatarse mejor con la información proveniente de

una muestra para 1995 de las 50 mayores empresas transnacionales originarias de países en desarrollo (véase UNCTAD, 1997).<sup>21</sup> Entre las empresas consideradas 13 eran de origen latinoamericano;<sup>22</sup> ocho correspondían a sectores industriales, cuatro a petróleo y minería, y una a medios de comunicación. Entre las ocho empresas industriales, cinco eran mexicanas, dos brasileñas y una chilena.

Entre las seis mayores empresas latinoamericanas sólo había una empresa industrial, CEMEX. Más aún, si bien ésta era la segunda empresa industrial según el monto de sus activos en el exterior, sólo ocuparía el lugar 26 en un ordenamiento según las ventas totales, ya que las ventas de CEMEX eran inferiores a 10% de las ventas del mayor grupo industrial de la muestra (Daewoo), las que superaban los 26 mil millones de dólares.

La información señalada resalta una vez más la especialización de las empresas latinoamericanas en áreas estrechamente vinculadas a recursos naturales procesados, frente al peso de los países del este de Asia en actividades como la manufactura de productos electrónicos. Sin embargo, pese a las limitaciones que tiene este tipo de información, es de hacer notar que, en términos del índice de transnacionalización,<sup>23</sup> las empresas de la región presentan un promedio similar (32%) al de los países asiáticos, excluida China.

## 2. La dinámica empresarial

Los GGE han debido afrontar diferentes coyunturas de cambio a lo largo de su historia. Dos momentos en el pasado fueron de especial importancia: i) la introducción de políticas explícitas de industrialización por sustitución de las importaciones en los años treinta, con el consiguiente impacto sobre la dinámica de las organizaciones que habían surgido en el marco del modelo agrario o minero exportador de las décadas previas, y ii) el agotamiento de esas políticas y el desencadenamiento de la crisis de la deuda externa a comienzos de los años ochenta. En el presente, viven un momento de igual importancia, buscando ajustarse a un orden económico menos proteccionista, con fuerte presión

<sup>20</sup> Los intentos de internacionalización de empresas latinoamericanas han tenido resultados diversos. Así, por ejemplo, la compra de Anchor Glass, la mayor fabricante de botellas de vidrio de Estados Unidos, por parte de Vitro en 1989 terminó en fracaso siete años después. Asimismo, las operaciones de alianza y *joint venture* también han tenido suerte diversa. No es inusual que ellas duren poco tiempo y se deshagan por distintas razones.

<sup>21</sup> La muestra tiene limitaciones de cobertura; por lo tanto, los datos que se derivan de ella deben usarse sólo en forma indicativa.

<sup>22</sup> Datos similares para 1993 mostraban la presencia de 17 empresas latinoamericanas (UNCTAD, 1995).

<sup>23</sup> El índice de transnacionalización se calcula como el promedio de las relaciones entre activos en el extranjero y activos totales, entre ventas en el extranjero y ventas totales, y entre empleo en el extranjero y empleo total (UNCTAD, 1997).

competitiva en los mercados de bienes y capitales, e inmersos en una revolución tecnológica que parece acelerarse.

El análisis del ajuste actual puede organizarse en tres niveles: i) los cambios en la participación de los GGE en el universo de las grandes empresas de la región, ii) las transformaciones que se han operado a nivel de empresas y plantas industriales, y iii) la dinámica de la estrategia general de los grupos a que pertenecen esas empresas.

a) *Los cambios en la participación de las empresas nacionales en el universo de las grandes empresas*

La información agregada disponible muestra que las grandes empresas nacionales han aumentado su tamaño, aunque han perdido participación relativa en el universo de las grandes empresas privadas industriales (nacionales y extranjeras), con algunas calificaciones que se harán posteriormente. Esto ha resultado de la interacción de dos importantes procesos ocurridos en América Latina como consecuencia de las reformas estructurales. El primero fue la privatización de empresas estatales a lo largo de los años ochenta y noventa, que casi las ha hecho desaparecer del universo de las grandes empresas manufactureras de la región. El otro fue la creciente presencia de filiales de empresas extranjeras como efecto de la desregulación, la liberalización de las medidas que limitaban su presencia en sectores específicos y las medidas de política aplicadas para atraer capital extranjero. Pese al activo papel que las empresas nacionales tuvieron en las privatizaciones, así como en la defensa de sus mercados locales y la expansión de sus exportaciones, no pudieron contrarrestar el gran aumento de la presencia de las filiales de empresas extranjeras.

El aumento del tamaño se refleja en el cuadro 4, en el que se señala que las empresas nacionales en el universo de las 100 mayores empresas industriales de América Latina acrecentaron sus ventas anuales de un promedio de 827 millones de dólares en 1990 a 1 345 millones en 1996.<sup>24</sup> Pese a ese esfuerzo, crecieron más lentamente que las empresas extranjeras, las que elevaron su tamaño medio de 1 075 millones de dólares a 1 879 millones en el mismo período. En ese cuadro

también se muestra que la participación de las empresas privadas nacionales en las ventas de las 100 mayores empresas industriales cayó de 45.9% a 40.2% entre 1990 y 1996, al tiempo que las empresas estatales redujeron su presencia a menos de una tercera parte y las filiales de empresas extranjeras la aumentaron significativamente, alcanzando el 57.3% del total. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que las empresas de un solo sector industrial, el de ensamble de automóviles, explican 30 puntos porcentuales de la participación de las empresas extranjeras tanto en 1996 como en 1994 (el porcentaje correspondiente en 1990 fue de 22.1). Así, 8 de los 11 puntos porcentuales en que aumentó su participación fue resultado del gran desempeño de ese sector industrial en los países estudiados (Mortimore, 1997), habiéndose dado casi todo ese aumento entre 1990 y 1994.

Más allá de lo sucedido en la industria automotriz, la información del cuadro 4 apunta también a otros elementos, pues muestra que gran parte de la caída de la participación de las empresas nacionales en el universo de las 100 mayores empresas tuvo lugar a partir de 1994, mientras las empresas extranjeras no automotrices aumentaban su participación en casi cuatro puntos porcentuales. La crisis mexicana de 1995 y su negativo impacto sobre otras economías de la región ("efecto tequila") podrían marcar un punto de inflexión.<sup>25</sup> No sólo se puede inferir que la menor propensión a exportar de las empresas nacionales respecto a las extranjeras las afectó más negativamente ante la caída del mercado interno, sino que además la información contenida en los casos nacionales presentados en Peres (1998) muestra la importancia de las compras de empresas nacionales por extranjeras a partir de 1995. Entre ellas destacan, en los países más golpeados por el "efecto tequila", la venta del control total o parcial de empresas en la industria alimentaria en Argentina y en las industrias de la cerveza y de productos de tabaco en México.

Pese a lo anterior, la venta de empresas industriales a inversionistas extranjeros también se ha dado en países, como Chile, en los que el efecto tequila fue prácticamente nulo. En esos casos, es posible que la maduración de las condiciones de globalización de los sectores productivos y la expansión de los mercados derivada de la integración subregional en América

<sup>24</sup> En un contexto de lento crecimiento económico en el período en cuestión, este aumento del tamaño sugiere que la pérdida de la renta estática que se obtenía por la protección habría sido más que compensada por el aprovechamiento de la ampliación del mercado derivada de la apertura comercial.

<sup>25</sup> En particular, la participación de las empresas mexicanas en la muestra de las 100 mayores empresas bajó de 22.0% en 1994 a 19.5% en 1996.

CUADRO 4

**América Latina: La dinámica de las 100 mayores  
empresas industriales, 1990, 1994 y 1996**

Empresas	1990	1994	1996
		Número de empresas	
Privadas nacionales	52	55	49
Extranjeras	40	44	50
Estatales	8	1	1
<i>Total</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>
		Ventas (millones de dólares)	
Privadas nacionales	43 011	68 269	65 898
Extranjeras	43 009	80 991	93 953
Estatales	7 688	2 757	4 000
<i>Total</i>	<i>93 708</i>	<i>152 017</i>	<i>163 851</i>
		Ventas medias (millones de dólares)	
Privadas nacionales	827	1 241	1 345
Extranjeras	1 075	1 841	1 879
Estatales	961	2 757	4 000
<i>Promedio general</i>	<i>937</i>	<i>1 520</i>	<i>1 638</i>
<b>Participación en las ventas de las 100 mayores empresas industriales (%)</b>			
Privadas nacionales	45.9	44.9	40.2
Extranjeras	45.9	53.3	57.3
Automotrices	(22.1)	(30.0)	(30.2)
Otras	(23.8)	(23.3)	(27.1)
Estatales	8.2	1.8	2.5
<i>Total</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>	<i>100.0</i>

Fuente: Elaboración propia de datos de *América Economía* (1993, 1996 y 1997).

Latina explique el interés de inversionistas extranjeros por ocupar posiciones en esos mercados mediante la compra de empresas en operación. Esto se comprueba al observar que aunque algunas adquisiciones han sido de empresas con problemas productivos o financieros, como la fabricante brasileña de autopartes Metal Leve, muchas de las operaciones de compra han correspondido a empresas exitosas, como el *holding* eléctrico Enersis en Chile y la fabricación de productos de línea blanca en Brasil, donde las tres principales empresas nacionales fueron adquiridas por grandes empresas transnacionales entre 1995 y 1997 (*The Economist*, 1997).

b) *Las transformaciones en la planta y la empresa*

A nivel de empresas y plantas, los principales cambios se han dado en las funciones organizativas, comerciales y financieras, siendo el panorama más heterogéneo a nivel productivo y tecnológico. Las organizaciones empresariales han tendido a reducir sus niveles jerárquicos, aplanando su estructura, y han concentrado sus actividades en centros o unidades de negocios y aumentado sensiblemente la profesionalización de su gestión, modernización que en algunos ca-

sos ha coincidido con un relevo generacional en el control familiar. En este contexto, la función comercial y la ingeniería financiera siguen siendo las áreas más fuertes de la gestión.

En materia de comercialización, se modificaron sensiblemente las relaciones con clientes y proveedores de servicios o insumos. El refuerzo de la orientación al cliente (consumidor o usuario de un producto intermedio) ha permitido en ciertos casos hacer frente a la competencia de las importaciones. En otros ha debido ser combinado con la importación de bienes terminados e intermedios para completar las líneas de productos que se ofrecen a los clientes, las que se distribuyen a través de fuertes cadenas de comercialización establecidas durante la ISI.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Tal ha sido el caso de empresas ensambladoras de automóviles —por ejemplo, la Fiat en Brasil y la Compañía Colombiana Automotriz (CCA) y la Sociedad de Fabricación de Automotores (SOFASA) en Colombia—; de fabricantes de productos electrodomésticos —la Industria Colombiana de Electrónica y Electrodomésticos (INCELT) y la Compañía Tecno Industrial (CTI) en Chile—, e incluso de empresas siderúrgicas y petroquímicas, como Acerías de Colombia (Acesco) y Poliolefinas Colombianas (Policolsa).

Si bien las relaciones con los clientes, en especial si eran usuarios finales, y con los proveedores de servicios a la producción mejoraron significativamente como efecto de los esfuerzos por mantener la fidelidad del mercado interno y reducir costos de operación, las relaciones con los proveedores de insumos transables presenta un cuadro más heterogéneo. La presión de las importaciones se hizo sentir particularmente en la sustitución de proveedores nacionales por proveedores externos, estrategia que fue acompañada por la importación de productos terminados para comercializarlos internamente. En ambos casos, la demanda de insumos nacionales se redujo, fenómeno que, con una lógica similar, se observa en la mucho menos desarrollada oferta local de bienes de capital. Sin embargo, ha habido amplios programas de desarrollo de proveedores por parte de algunas industrias de ensamble —por ejemplo, el armado de equipos de computación en Guadalajara (México)— o de las industrias de autopartes en Bahía (Brasil) y Córdoba (Argentina).

Las ventajas comparativas tradicionales,<sup>27</sup> las capacidades acumuladas y la política macroeconómica parecen ser las variables que determinan la selección de una lógica u otra. Todo indica que, al menos en el corto plazo, la tendencia a aumentar la importancia relativa de las importaciones de insumos y bienes de capital es la dominante, excepto en momentos de ajuste macroeconómico con recesión y devaluación abrupta del tipo de cambio. Esto ha llevado al debilitamiento de muchas cadenas productivas locales y reducido las opciones abiertas a las pequeñas y medianas empresas proveedoras, como se reconoce explícitamente, por ejemplo, en el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior aprobado por México en 1996 (Peres, 1997).

La combinación de productos que manufacturan o comercializan las empresas ha cambiado, aunque no siempre en la misma dirección. Mientras empresas textiles como Fabricato y Coltejer en Colombia y São Paulo Alpargatas en Brasil, la han reducido, otras empresas la han expandido, como han hecho WEG Motores, Oxiten (química) y USIMINAS (siderurgia) en Brasil. Si bien hay también casos de expansión de la

mezcla de productos en algunas empresas en Chile (MADECO, por ejemplo), parecería que lo que ha movido en esa dirección a estas empresas brasileñas es un resultado del tamaño de su mercado interno y la posibilidad de combinar economías de escala y alcance.

Incluso en los casos en que las empresas amplían su gama de productos, la tendencia a subcontratar a terceros para que efectúen las actividades secundarias es una respuesta generalizada a la mayor presión de la competencia. A veces esa subcontratación va acompañada de una mayor integración vertical a nivel del grupo industrial, como se verá más adelante.

El fortalecimiento de la ingeniería financiera en las grandes empresas ha permitido a los GGE consolidar su acceso a los mercados internacionales de capitales de corto y largo plazo, siendo sus operaciones más notorias las colocaciones de ADR en el mercado de Nueva York. En unos pocos casos, el acceso al mercado de capitales ha significado la apertura total del capital de la empresa; aunque, como se señaló antes, el control familiar todavía sigue prevaleciendo.

Las funciones productivas y de desarrollo tecnológico de las empresas no muestran, en general, un desarrollo similar al que tienen las de comercialización y finanzas. Entre las empresas de tres países que fueron estudiadas en detalle, las brasileñas son las que muestran mayor interés y capacidad en estas áreas, lo que, por otra parte, es consistente con otros indicadores, como el número de certificaciones ISO 9000 que han obtenido. El tamaño de mercado y la madurez relativa de las capacidades previas parecen ser los principales factores explicativos de este mejor desempeño, sobre todo en lo referente a diseño de productos, manejo de marcas y gestión de la calidad (Bonelli, 1997), los que en algunos casos fueron eficazmente apoyados por la política pública.<sup>28</sup>

En los otros países se observa un peso relativamente menor de los avances productivos y tecnológicos.<sup>29</sup> Los principales logros en materia de aumentos de productividad media del trabajo a nivel sectorial —que han sido notables en la primera mitad de los años noventa incluso descontando el efecto del ci-

<sup>27</sup> La fortaleza de la red de proveedores de los grandes grupos agroalimentarios en Brasil (Perdigão y Sadia), Argentina (Moreno, Urquía, Bunge y Born) y Chile (Industria Azucarera Nacional, IANSA) muestra la importancia que tiene la base de ventajas comparativas para llevar adelante acciones *no voluntaristas* de desarrollo de proveedores. La limitada competitividad de los proveedores colombianos de cebada a Bavaria (cerveza) muestra lo mismo a *contrario sensu*.

<sup>28</sup> Los avances en materia de tecnologías blandas en Brasil generalmente se atribuyen al éxito del Programa Brasileño de Calidad y Productividad aplicado a partir de 1990.

<sup>29</sup> Incluso en el caso de Chile, el capítulo correspondiente en Peres, (1998) resalta que, si bien el país ocupaba el noveno lugar en materia de "gestión empresarial" entre los 48 países considerados en 1996 en el *World Competitiveness Report* (IMD, 1996), su ubicación descendía al puesto 27 cuando se medía el factor ciencia y tecnología.



clo económico (Katz, Benavente, Crespi y Stumpo, 1997)— se explican fundamentalmente por reducciones del personal ocupado como resultado de los esfuerzos de subcontratación de actividades secundarias, flexibilización del proceso de trabajo e incorporación de algunos elementos de las nuevas técnicas de gestión. Sin embargo, los casos nacionales muestran que también se dieron importantes inversiones en modernización de plantas y equipos en las grandes empresas de algunas industrias maduras de la ISI, como la siderúrgica en Argentina, la producción de azúcar en Chile, la fabricación de cerveza en Colombia y la producción de cemento en México. El amplio acceso al financiamiento que tienen los GGE facilitó esa respuesta al incremento de las presiones competitivas derivadas de la apertura comercial, en contraste con lo que le sucedió a empresas de menor tamaño.

Los diferentes pesos relativos de las distintas funciones gerenciales responden a factores de demanda y oferta. La crisis de los años ochenta centró la atención de la alta gerencia en la comercialización y las finanzas, pues los problemas más agudos que se percibían eran la caída de las ventas y la incapacidad para cumplir con compromisos financieros de las empresas. Esa demanda generó, a su debido tiempo, una oferta de profesionales altamente calificados en esas áreas. Los temas de producción y tecnología fueron relegados, lo que se vio muchas veces reforzado por la importación de bienes de capital con exigencias mínimas de adaptación, la que se expandió notablemente durante la recuperación económica de comienzos de los años noventa.

### c) *Las estrategias de crecimiento*

Existen diversas alternativas para ordenar los cambios que se han operado a nivel de las estrategias de los GGE, pero en general éstas tienden a centrarse en la tríada de conductas de retirada, defensivas y ofensivas,<sup>30</sup> aunque las primeras implican a largo plazo la terminación de actividades o la pérdida del control de

ellas por sus propietarios iniciales. En todos los casos, las conductas pueden haber sido una reacción a presiones exógenas (reactivas) o tener un carácter básicamente proactivo.

El universo de los GGE presenta esos tres tipos de estrategia, aunque, por su propio tamaño, los ejemplos de retirada tienden a concentrarse en la venta del total o del control mayoritario de la empresa al capital externo, más que en su cierre; ejemplos de ello son el grupo petrolero Astra en Argentina, la productora de autopartes COFAP en Brasil o las dos grandes manufactureras de cigarrillos en México: Cigarros La Tabacalera Mexicana (CIGATAM) y La Moderna.

La defensa del mercado interno ha adoptado diferentes modalidades, siendo las más relevantes las vinculadas a la realización de inversiones preventivas (especialmente en las dos economías más grandes), la importación de productos terminados para su comercialización aprovechando redes locales de distribución, una mayor y más intensa orientación hacia el cliente (particularmente notable en las industrias alimentarias), la formación de grupos industriales y financieros, en los países donde la legislación lo permite,<sup>31</sup> y la búsqueda de rentas mediante el acceso a beneficios fiscales, comerciales o de promoción sectorial. Tales beneficios, si bien tienen menos peso relativo que en el pasado, distan de haber desaparecido, como lo muestran la industria automotriz en Argentina, Brasil y México, la forestal en Chile o el apoyo a diversos sectores industriales en Colombia.

Una modalidad de estrategia defensiva, aunque implica nuevas inversiones diversificadas, ha sido el avance desde las actividades industriales hacia servicios modernos no transables. La tendencia a salir de sectores industriales es resultado de las señales provenientes de la apertura comercial y de la política macroeconómica de mantener tipos de cambio que sobrevalúan la moneda nacional, lo que presiona sobre la rentabilidad de los sectores transables. Por su parte, la posibilidad y conveniencia de invertir en servicios no transables han sido impulsadas por la desregulación de algunos mercados o el acceso privilegiado que algu-

<sup>30</sup> Naturalmente, las estrategias defensivas hacen poco sentido en el largo plazo. Frente a una mayor presión competitiva y la revolución tecnológica en curso, una estrategia defensiva es sólo una etapa hacia la retirada o la ofensiva. La experiencia también muestra que no hay necesidad de que exista una primera etapa defensiva, pues muchas de las mayores empresas han estado en una estrategia ofensiva desde los inicios de la crisis de la deuda externa. Las reestructuraciones patrimoniales (fusiones y adquisiciones), las inversiones en el exterior y la articulación con el sector financiero se desarrollaron durante toda la década de los años ochenta, aunque se combinaron con estrategias de defensa de la participación en el mercado interno cuando la apertura se hizo operativa.

<sup>31</sup> Entre los países objeto de estudio, Chile destaca como el que presenta menor articulación formal entre banca e industria, fruto de la experiencia de la crisis de comienzo de los años ochenta, aunque algunos de sus grupos industriales tienen claras vinculaciones con bancos. Por otra parte, en ese país, así como en Brasil, se comprueba una creciente participación de los fondos de pensiones (privados en el primer caso; de las grandes empresas estatales en el segundo) en el capital accionario de las mayores empresas. Esto podría abrir nuevos caminos para la conglomeración de base financiera.

nos grupos tuvieron, o esperan tener, a las privatizaciones de las telecomunicaciones, la distribución de electricidad y la infraestructura en general. En muchos casos, como sería claro en Colombia, esa dinámica ha llevado a utilizar a las grandes empresas industriales de los grupos como una fuente de recursos financieros para acceder a las privatizaciones o a los mercados desregulados, relegando o minimizando las inversiones en la modernización de sus actividades productivas.

En este sentido, sería necesario reconsiderar hasta qué punto las reformas estructurales han eliminado el comportamiento rentista de importantes sectores empresariales, pues pese a que algunos mercados de servicios no transables son muy disputados entre fuertes competidores, las condiciones de esa competencia y, por lo tanto, la rentabilidad que finalmente se derive de ella dependen de regulaciones del Estado y del diferente acceso que a él tengan los competidores.

Las estrategias ofensivas son más complejas y en ellas se pueden distinguir al menos tres tipos:

i) Crecimiento con especialización creciente alrededor del núcleo básico de negocios, como sería el caso de algunos GGE muy centrados en torno al procesamiento de recursos naturales: por ejemplo, Bunge y Born, y Pérez Companc en Argentina, Klabin en Brasil o Alfa en México. También se incluyen en este conjunto los GGE que no han aumentado su especialización, debido a que ésta ha sido tradicionalmente muy alta, como CEMEX en México y el Grupo Matte en Chile.

ii) Crecimiento con aumento moderado de la diversificación, en el que se puede combinar la desverticalización a nivel de empresas individuales y el aumento de la integración vertical u horizontal a nivel del grupo, como fruto de la participación en unas pocas privatizaciones o en fusiones y adquisiciones de otras empresas privadas. En todos los casos, el logro de potenciales sinergias es el criterio básico para encarar este tipo de operaciones. Techint y Pescarmona en Argentina, Angelini en Chile, Suzano y Votorantim en Brasil, Santo Domingo (Bavaria) en Colombia y Pulsar en México son ejemplos de esta estrategia moderada.

iii) Crecimiento con extrema diversificación, en gran medida resultado de la participación en numerosas privatizaciones. Estos casos, en los que se dan verdaderos conglomerados sin evidentes sinergias productivas, comerciales e incluso financieras, son muchas veces manejados con criterios de portafolio. Los ejemplos más notables son la Sociedad Comercial del Plata (energía, construcción, servicios) en Argentina, Vicunha (textiles, siderurgia, minería) en Brasil y Carso

(telefonía, conductores eléctricos, llantas, restaurantes) en México. Estos conglomerados abarcan actividades sumamente disímiles y han basado su gran desarrollo relativamente reciente en una fuerte articulación con el mercado internacional de capitales, los mayores bancos nacionales y el nivel de decisión en la instancia política de las privatizaciones. Naturalmente, los beneficios esperados y los riesgos financieros son elevados.

En cada caso, las estrategias adoptadas dependen de un complejo conjunto de factores. El factor sectorial es generalmente importante a tres niveles: i) la distinta competitividad de cada sector y por lo tanto su capacidad para competir con las importaciones en un contexto de apertura, ii) su diferente madurez, fruto de senderos de aprendizaje propios y con diversos grados de avance, y iii) los paquetes de políticas promocionales, los que, aunque muchas veces no reconocidos, han sido importantes en casi todos los países (petroquímica en Argentina, forestal en Chile, automotriz en México y Brasil son algunos ejemplos notables). Sin embargo, el solo factor sectorial no es suficiente para explicar la estrategia empresarial, como lo muestran los estudios de pares de GGE ubicados en un mismo sector en Brasil (Peres, 1998).

Así, los grupos siderúrgicos (Gerdau y Belgo-Mineira) tienen aproximaciones diferentes a las adquisiciones y las privatizaciones. Aunque Klabin y Suzano compiten en el mercado de papel y celulosa, el primero buscó la especialización, mientras que el segundo presentó mayor interés por una diversificación moderada. Finalmente, el contraste no puede ser más grande que en el caso de los grupos textiles, pues mientras Alpargatas adoptó una estrategia básicamente defensiva, Vicunha, basado en fuertes apoyos financieros, pasó a tener un peso importante en la Companhia Siderúrgica Nacional y en el gigante minero Companhia do Vale do Rio Doce.

La cautela o la audacia del liderazgo empresarial, con todo lo difícil que es definirlos, son factores relevantes para explicar la adopción final de una estrategia. Estas diferencias de estilos de gestión, en tanto relativamente independientes de los determinantes sistémicos, también explicarían los diferentes intereses de los grupos en materia de privatizaciones, los que van desde una participación sumamente reducida o nula en ellas hasta una presencia avasalladora, tanto en su país de origen como en el exterior. Naturalmente, estilo de gestión y búsqueda de poder económico son muchas veces inseparables en términos operativos. Más allá de estas diferencias, un elemento compartido por las diferentes opciones estratégicas es el creciente peso del

mercado externo, sea en materia de exportaciones e importaciones, sea en lo que se refiere a recibir o realizar inversiones en el exterior.

En resumen, el crecimiento de los GGE exitosos no ha sido un simple resultado de "hacer más de lo mismo". Por el contrario, para desarrollarse en las líneas de productos en que tenían experiencia, debieron realizar cambios de magnitud en organización, mercado-

tecnia y finanzas, así como inversiones en nuevas plantas y en equipos modernos. Aun así, algunos elementos que se analizan en la sección siguiente sugieren que mantenerse en sus líneas tradicionales de productos puede restringir su crecimiento de largo plazo, lo que hace prever que en el futuro deberán enfrentar la necesidad de desplazar sus senderos de expansión hacia sectores más dinámicos.

## IV

### Desafíos y respuestas de política

El perfil que presentan actualmente los GGE constituye en sí mismo prueba de que un grupo significativo de ellos ha logrado una mutación positiva en el marco de los cambios estructurales registrados durante la última década. Sin embargo, los resultados son limitados y cambiantes, ya que este conjunto de empresas, así como los sectores y las economías en donde operan, se encuentra todavía en estado de transformación, al estar sometido a tensiones internas y a la presión de la competencia internacional.

La situación actual de los GGE muestra éxitos en consolidar sus senderos de evolución, enfrentar favorablemente la dinámica de las industrias en que participan y aprovechar los apoyos ofrecidos por las políticas públicas. Sin embargo, confrontan desafíos derivados de los límites que impondrá su especialización sectorial y de las señales contradictorias derivadas de la interacción de las reformas estructurales y la política macroeconómica que las acompañó.

#### 1. Los límites de la especialización sectorial

En el largo plazo, la permanencia de los GGE en líneas de productos que no convergen hacia las que tienen una fuerte dinámica de expansión en el mercado mundial hace prever que podrán enfrentar un agotamiento de sus posibilidades de crecer. Aunque en el corto plazo varias líneas de productos tradicionales han exhibido fuertes expansiones que han sustentado las estrategias de crecimiento de las empresas, en esto han influido elementos que no siempre propiciarían su expansión de largo plazo,<sup>32</sup> si los flujos internacionales de comer-

cio más dinámicos se siguen concentrando en productos de las industrias electroelectrónicas y metalmecánicas avanzadas, y los recursos naturales continúen perdiendo terreno (Mortimore, 1995).<sup>33</sup>

La expansión de los GGE mediante sus líneas tradicionales de productos los lleva regularmente a descubrir que, para mantener su crecimiento, deben ampliar sus mercados en el exterior. Para ello deben enfrentar a grandes empresas transnacionales que compiten en los mismos mercados a nivel mundial, pero que a la vez buscan apoderarse de los mercados locales de los GGE. Confrontan entonces el siguiente dilema: efectuar cambios en sus estrategias, modos de organización y producción, de financiamiento, de comercialización y de ubicación en los mercados mundiales, para asumir la competencia de carácter global o, por el contrario, mejorar su posición actual para aumentar el valor de mercado de sus empresas con el fin de venderlas a la competencia extranjera al mejor precio posible, aprovechando las eventuales coyunturas de sobrevaluación de la moneda nacional en sus países.

La primera opción requiere extraordinarios recursos financieros, tecnológicos y de comercialización, al

---

ducción de esos bienes ha sido una fuerte expansión de su frontera de producción, derivada de inversiones físicas y en conocimientos. No existen previsiones generalmente aceptadas sobre la posibilidad de sostener en el largo plazo la tasa de crecimiento que esa frontera ha presentado en las últimas décadas, aun ante una creciente demanda de tales bienes.

<sup>33</sup> Si bien podría argumentarse que no es posible distinguir entre buenas y malas especializaciones sectoriales, diferencias en materia de elasticidad ingreso de la demanda mundial, rendimientos a escala y senderos de aprendizaje hacen dudar que todos los sectores sean igualmente buenos para el crecimiento a largo plazo de una economía. Al respecto véase, por ejemplo, Cohen y Zysman (1987).

<sup>32</sup> Como lo muestran las industrias de aceites vegetales, forestal, pesquera, minera y otras, la principal razón del aumento de la pro-

tiempo que la segunda se observa crecientemente en la región, dando lugar a una mayor extranjerización de segmentos dinámicos de las industrias locales.<sup>34</sup> El tamaño relativamente pequeño de los GGE respecto a los líderes mundiales e incluso a empresas similares de algunos países del este de Asia, los hace presa fácil de compras hostiles una vez que sus mercados nacionales o regionales se vuelven atractivos.

La opción de venta abre un camino de alternativas contrapuestas para los grandes empresarios latinoamericanos. Por una parte, la venta puede transformarlos en meros inversionistas de portafolio; pero, por la otra, la disponibilidad de capital líquido así lograda puede apoyar su desplazamiento hacia nuevas áreas de inversión. Esos desplazamientos siguen dos lógicas. En algunos casos, como se señaló anteriormente, los fondos se invierten en la producción de bienes y servicios no transables (servicios de utilidad pública, empresas privatizadas con regímenes de protección especiales, etc.) con la expectativa de mantener reductos protegidos de la competencia externa. Por el contrario, en otros, particularmente cuando el vendedor cuenta con otras empresas con "activos secundarios específicos", se podrían estar sentando las bases para un nuevo sendero de expansión de largo plazo.<sup>35</sup>

## 2. El impacto de las reformas estructurales

Las reformas estructurales buscaron crear un nuevo patrón de competencia con menor intervención del Estado y más abierto al exterior. En general, a un primer momento de relativa moderación y gradualismo, siguió posteriormente su acentuación e incluso, en algunos países, su radicalización. En este contexto, los GGE, grandes beneficiados del modelo de ISI, fueron teóricamente percibidos como obstáculos para establecer un orden de libre competencia, dado su dominio en importantes mercados oligopólicos. Sin embargo, en los hechos, la forma como se dieron las reformas es-

tructurales y medidas explícitas de fomento dieron lugar a un orden económico altamente favorable al desarrollo de los GGE.

Más allá de los apoyos directos mediante subsidios fiscales a algunas actividades ya mencionadas, cuatro tipos de políticas destacan por su importancia.

i) El acceso privilegiado a las principales privatizaciones, las que casi nunca se hicieron en condiciones de libre mercado. En particular, se permitió que los entes privatizadores seleccionaran los futuros grupos de control de las empresas privatizadas y establecerían, en los pliegos de licitación, condiciones de acceso y de operación futura fuertemente discriminatorias. Más aún, habría indicios de que, en algunos casos, integrantes de los entes privatizadores o incluso de niveles políticos superiores fueron actores y beneficiarios en las subastas de licitación.

ii) Las negociaciones comerciales internacionales tendientes a constituir áreas de libre comercio dieron, como era deseable, un papel importante al sector privado, para que participara o asesorara respecto a sectores productivos y prácticas de política particularmente sensibles para cada país, en los que la apertura podría representar una amenaza o una oportunidad. Sin embargo, la propia heterogeneidad del sector privado hizo que esa participación fuera controlada en los hechos por los GGE o por cámaras empresariales en los que ellos desempeñan un papel determinante.

iii) La implementación de la legislación para fortalecer la libre competencia mediante desregulación tendió a mantener el *statu quo* de concentración en las diversas ramas industriales, a partir del argumento (correcto) de que en economías abiertas el poder de mercado no está determinado por la existencia de una estructura industrial concentrada. La tesis de que lo adecuado era evitar acciones contra la competencia más que estructuras concentradas fue funcional para sostener la participación de los GGE en sus mercados claves.

iv) Algunos programas de fomento orientados a sectores no industriales también tuvieron un impacto positivo sobre los GGE, siendo esto particularmente evidente en México, donde la demanda generada por grandes programas de construcción de carreteras y viviendas repercutió positivamente sobre las empresas de construcción civil (ICA), así como sobre las productoras de cemento y vidrio plano (CEMEX y Vitro), grandes componentes de los principales grupos del país. El mayor peso económico alcanzado por las grandes empresas de construcción civil e ingeniería pesada (*empreiteiras*) de Brasil responde a la misma lógica.

<sup>34</sup> Aunque la extranjerización no implica problemas por sí misma, hace más difícil llevar adelante políticas basadas en la concertación de actores públicos y privados, como es crecientemente la práctica en los países de América Latina (Peres, 1997). La aceptación de la participación explícita de agentes externos en el diseño y aplicación de políticas públicas implicaría cambios importantes en el marco político y cultural en la mayoría de los países de la región.

<sup>35</sup> Un ejemplo es el caso del Grupo Pulsar (México) que vendió la empresa La Moderna (tabacalera) a la British American Tobacco (BAT) por 1 700 millones de dólares para potenciar su empresa de biotecnología de semillas, de pequeño tamaño relativo, pero que es líder en su sector a nivel mundial y que se espera será el soporte del desarrollo agroindustrial y forestal del grupo.

En resumen, pese a ser oligopolios generados mayoritariamente durante la ISI bajo condiciones de protección, el nuevo orden económico que fue puesto en vigor operó de una manera tal que fue altamente funcional para el crecimiento de los GGE.

Los estudios incluidos en Peres (1998) muestran que efectivamente esos grupos han sido capaces de procesar adecuadamente las señales que ha emitido el nuevo orden económico. Sin embargo, incoherencias en las señales han trabado la materialización de los resultados que serían de esperar de un desarrollo liderado por las exportaciones que pudiera articularse eficientemente con el resto del tejido industrial, más allá de sus líderes.

De una parte, la apertura externa ha implicado políticas macroeconómicas determinadas por los vínculos con los capitales internacionales de corto plazo que operan como factores claves para financiar los déficit en cuenta corriente que la acompañan. En este contexto, el libre movimiento de capitales y la sobrevaluación de las monedas locales causada por las altas tasas de interés reales en dólares, la contracción del gasto público y la contención del salario real son las "anclas" de los equilibrios macroeconómicos, en especial de la estabilidad de precios.

Esto se traduce en que las señales que emite el entorno macroeconómico son contradictorias, porque aunque hay estabilidad en el corto plazo, las condiciones en las que ésta se logra generan incertidumbre, especulación financiera y aumento de las expectativas de inestabilidad en el futuro.<sup>36</sup> Así, las variables claves de la política macroeconómica tienden a debilitar lo que debería ser el núcleo de un nuevo modelo de crecimiento: la eficiente inserción internacional mediante exportaciones, sobre todo de productos con creciente valor agregado local. Las señales ambiguas y confusas transmitidas por las principales variables macroeconómicas favorecen y retroalimentan el énfasis en el corto plazo que tienen las empresas, lo que es desfavorable para una reestructuración sólida y para la competitividad de largo plazo.

Por otra parte, las señales emitidas por las reformas estructurales fueron insuficientes. Como se señaló más atrás, en esas reformas, a pesar de la importancia que se asignó a la competencia entre los actores

privados, no se tuvo en cuenta la problemática de las empresas. Por el contrario, las estrategias de reforma privilegiaron la estructura de precios relativos determinada en mercados libres como la variable que transmitiría la información necesaria a los agentes económicos para que tomaran sus decisiones de consumo y producción, y que, en consecuencia, garantizaría la evolución de la economía por un sendero de crecimiento.

En esas estrategias no se prestó atención al diseño de políticas para facilitar el cambio de las empresas en respuesta a las reformas. Por el contrario, se consideraba que el Estado debía facilitar la realización más rápida y radical del ajuste empresarial, no interviniendo directamente y permitiendo la aplicación de lo que en su momento se denominó "terapia de choque", la que minimizaría los costos del cambio y sentaría las condiciones para que las empresas pudieran impulsar un crecimiento más sano de la economía sobre la base de la lógica del mercado.

No haber considerado las diferencias entre las distintas empresas y los múltiples factores que determinaban su comportamiento sugeriría que las reformas tuvieron una concepción implícita de competencia determinada por el poder relativo de los concurrentes, donde las empresas más grandes tendrían en principio una situación privilegiada para adecuarse a los cambios macroeconómicos y sectoriales. En consecuencia, se puede afirmar que un componente importante de las reformas fue un discurso ideológico (en el buen sentido del término) orientado a potenciar la reestructuración y una nueva posición, siempre predominante, de los GGE ante las nuevas condiciones nacionales e internacionales.

De manera coherente con este enfoque, en una primera etapa de las reformas se desecharon en general las políticas industriales activas y toda estrategia financiera, tecnológica y organizacional orientada sistemáticamente a promover la reestructuración y rearticulación de los distintos segmentos y sectores de actividad hacia una nueva organización productiva capaz de generar una dinámica de competitividad sistémica. En una segunda etapa, a mediados de los años noventa, ha habido un fuerte resurgimiento del interés de los gobiernos de la región por desarrollar políticas de competitividad industrial, aunque todavía la voluntad política y la capacidad de implementación continúan siendo débiles (Peres, 1997). Todo esto ha limitado los intentos de crear estrategias empresariales que procuren nuevos senderos de expansión productiva.

<sup>36</sup> Un factor adicional que complica este cuadro es que algunos de los factores claves de las corrientes de capital de corto plazo no están bajo el control de los gobiernos nacionales, como lo muestran las crisis de México en 1994 y de Tailandia en 1997.

### 3. Los temas del debate de política

En conjunto, las condiciones contradictorias en las que se interrelacionan las transformaciones de las empresas con los "ambientes de selección" que proporcionan los patrones productivos y los entornos de políticas públicas, hacen que los procesos de cambio empresarial se estén dando de manera inestable, incluso para los GGE exitosos, y con costos, riesgos y retrasos para el conjunto de las economías donde operan. Esto es así porque esos procesos no están contribuyendo a generar un nuevo tejido económico manifiestamente viable en el largo plazo. Todo sugiere que es necesario reconsiderar algunos elementos de la concepción misma de las reformas estructurales si se desea alcanzar una articulación progresiva entre cambios en las empresas, en el patrón productivo y en las políticas públicas, para tomar un eficiente sendero de desarrollo bajo las nuevas condiciones internacionales. En este contexto, existen cuatro áreas de política que merecen especial atención, pues estarán en el debate futuro en la región.

i) La articulación entre los sectores financieros e industriales es una primera área de problemas no resueltos, pese a las diferentes soluciones que se han ensayado, que van desde el reconocimiento de hecho de la operación de grupos financiero-industriales hasta una separación total de unos y otros basada en criterios de seguridad y precaución bancaria. Sin embargo, en el primer caso, no se han podido evitar los comportamientos oportunistas o de abierta corrupción, con los consiguientes costos en materia de confianza y gasto público, mientras que en el segundo son manifiestas las dificultades para lograr que el sistema bancario avance en el financiamiento de actividades productivas vinculadas al desarrollo de nuevos sectores y tecnologías.

ii) El tamaño relativo de los GGE es una segunda área de problemas no resueltos. Si bien por un lado, mayor tamaño y crecimiento puede significar riesgos para la libre competencia y aumento de la heterogeneidad estructural, la mayoría de los GGE son demasiado pequeños a escala internacional como para competir con posibilidades de éxito en el escenario de las grandes industrias oligopólicas globales. Más aún, ese menor tamaño relativo los ha hecho vulnerables a adquisiciones por parte de inversionistas extranjeros, tanto de fuera como de dentro de la región. Si bien esto puede no tener mayor importancia o incluso ser positivo en términos de crecimiento y progreso técnico de las empresas, genera problemas para los esfuerzos de

diseño de políticas concertadas, por las dificultades para incluir abiertamente a agentes externos en procesos de negociación y ejecución de políticas internas. Todo ello sin olvidar la dimensión estrictamente política de la pérdida de control nacional sobre más agentes líderes del desarrollo.

iii) Apertura, integración comercial, capacidades acumuladas y dimensión sectorial aparecen a lo largo de este artículo como los grandes determinantes de la estrategia empresarial. Sobre los primeros dos temas los países de la región ya tienen posturas claras y en algunos casos irreversibles, aunque todavía están pendientes importantes decisiones en materia de tiempos y ritmos. Sin embargo, a nivel sectorial aún falta definición y en materia de formación de capacidades competitivas hay poca voluntad de comprometer los recursos necesarios para llevarla a cabo. Es posible que la indefinición sobre cómo actuar a nivel sectorial en un contexto en el cual la protección se ha reducido notablemente se mantenga por largo tiempo y sólo se ejecuten acciones puntuales derivadas de la competencia por inversiones extranjeras, el rescate de algunos sectores en crisis y, en los países más grandes, esfuerzos de desconcentración de la actividad económica. Sin embargo, no hay razones, ni excusas válidas, para no avanzar en la implementación de las numerosas políticas de competitividad diseñadas recientemente en la región (Peres, 1997).

iv) La articulación de los GGE con el resto de las empresas es posiblemente el problema que más importa resolver para garantizar un desarrollo estable en el largo plazo. Si bien los avances han sido modestos e incluso hay casos de importantes retrocesos, la tendencia a la desincorporación de actividades secundarias se mantendrá con fuerza en el proceso de competencia. La primera reacción ha sido recurrir a las importaciones como fuente de insumos y bienes de capital; sin embargo, la búsqueda de ventajas competitivas puede llevar a prestar atención a las ventajas comparativas que podrían tener las pequeñas y medianas empresas nacionales como proveedoras de partes, componentes y servicios para la producción. La misma voluntad política que podría dinamizar la aplicación de las políticas de competitividad señaladas anteriormente tiene una amplia responsabilidad en este campo. Sin embargo, esa voluntad política deberá enfrentarse con los límites que impone la especialización de los GGE en sectores que procesan recursos naturales, en los que es difícil desarrollar cadenas de subcontratación tan largas —es decir, con tantos niveles de pequeñas y

medianas empresas subcontratistas— como las predominantes en industrias de ensamble (por ejemplo, de bienes de consumo electrónicos, de confecciones o automotriz).<sup>37</sup>

Avanzar en estos temas de política demandará esfuerzos importantes en materia de análisis y propues-

tas. Los estudios nacionales que sirvieron de base a este artículo proporcionan abundantes elementos para la reflexión y para el diseño de propuestas de acción que busquen integrar los factores macroeconómicos, sectoriales y microeconómicos que inciden sobre el universo empresarial en América Latina.

### Bibliografía

- América Economía (1993): Base de datos sobre las mayores 1 000 empresas en América Latina, 1990-1992, México, D.F., Nabei Ltd.
- \_\_\_\_\_ (1996): Las 500 mayores empresas de América Latina. Edición 1996/97, México, D.F., Nabei Ltd.
- \_\_\_\_\_ (1997): Las 500 mayores empresas de América Latina. Edición 1997/98, México, D.F., Nabei Ltd.
- Arbeláez, H. (1997): *Economic Groups and Globalization in Colombia*, Middletown, Pennsylvania, Pennsylvania State University, School of Business Administration.
- Bisang, R. (1996): Perfil tecnoproductivo de los grupos económicos en la industria argentina, en Jorge Katz (editor), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Bisang, R., G. Burachik y J. Katz (eds.) (1995): *Hacia un nuevo modelo de organización industrial. El sector industrial argentino en los años 90*, Buenos Aires, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Alianza Editorial.
- Bonelli, R. (1997): Política industrial en Brasil: intención y resultados, en W. Peres (coord.), *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- Cohen, S. S. y J. Zysman (1987): *Manufacturing Matters. The Myth of the Post-Industrial Economy*, Nueva York, Basic Books.
- Granovetter, M. (1994): Business groups, en N. Smelser y R. Swedberg (comps.), *Handbook of Economic Sociology*, cap. 22, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.
- IIMD (International Institute for Management Development) (1996): *The World Competitiveness Report 1996*, Lausanne, Suiza.
- Katz, J. (ed.) (1996): *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial: estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Katz, J., J. M. Benavente, G. Crespi y G. Stumpo (1997): *New Problems and Opportunities for Industrial Development in Latin America, Development studies*, Working papers, vol. 253, Oxford, Reino Unido, University of Oxford.
- Koike, K. (1993): Introduction, *The Developing Economies, Special Issue on Business Groups in Developing Countries*, vol. XXXI, N° 4, Tokio, Institute of Developing Economies, diciembre.
- Leff, N. (1976): Capital markets in the less developed countries: The group principle, en R. McKinnon (ed.), *Money and Finance in Economic Growth and Development*, Nueva York, Marcel Dekker.
- \_\_\_\_\_ (1978): Industrial organization and entrepreneurship in developing countries: the economic groups, *Economic Development and Cultural Change*, vol. 26, N° 4, Chicago Illinois, The University of Chicago, julio.
- \_\_\_\_\_ (1979): Entrepreneurship and development: The problem revisited, *Journal of Economic Literature*, vol. XVII, N° 1, Washington, D.C., American Economic Association, marzo.
- Mortimore, M. (1995): *Paths Towards International Competitiveness: A CANalysis*, Serie desarrollo productivo, N° 25, Santiago de Chile, CEPAL.
- \_\_\_\_\_ (1997): *Dimensions of Latin American Integration. The NAFTA and Mercosur Automobile Industries*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Paredes, R. y J. M. Sánchez (1996): Grupos económicos y desarrollo: el caso de Chile, en J. Katz (ed.), *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial. Estructura y funcionamiento del sector manufacturero latinoamericano en los años 90*, Buenos Aires, Alianza Editorial.
- Peres, W. coord. (1997): *Políticas de competitividad industrial. América Latina y el Caribe en los años noventa*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1998): *Grandes grupos y empresas industriales latinoamericanas. Expansión y desafíos en la era de la apertura y la globalización*, México, D.F., Siglo XXI Editores.
- The Economist* (1997): Back on the pitch. A survey of business in Latin America, Londres, The Economist Newspaper Limited, 6 de diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995): *World Investment Report 1995. Transnational Corporations and Competitiveness*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1997): *World Investment Report 1997. Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy*, Ginebra.

<sup>37</sup> Las reformas estructurales, al no tener en cuenta las dimensiones empresarial y sectorial, no pudieron prever los efectos negativos que tendría la poca articulación del crecimiento liderado por los GCE con la dinámica de las pequeñas y medianas empresas en materia de generación de empleos y concentración del poder económico.





# Entre el control político y la eficiencia: evolución de los derechos de propiedad agraria en México

**Gustavo Gordillo**

*Organización de las  
Naciones Unidas para la  
Agricultura y la  
Alimentación (FAO).  
Roma*

**Alain de Janvry y  
Elizabeth Sadoulet**

*Universidad de California,  
Sede de Berkeley*

Fruto de la revolución mexicana, el ejido fue creado con múltiples propósitos: lograr el control político del campesino, representarlo en sus relaciones con el Estado y prestar asistencia para la producción de los minifundistas. Estos múltiples objetivos, al comienzo conciliables y base de una fructuosa etapa de crecimiento económico y de mejoramiento del bienestar, fueron haciéndose cada vez más contradictorios, lo que precipitó una crisis de grandes proporciones tanto en la producción como en el bienestar rurales. Ya en 1992, año en que se enmendó el artículo 27 de la Constitución de 1917, el ejido se caracterizaba por una fuerte intervención estatal en sus asuntos internos, incluso en sus mecanismos de toma de decisiones, en las condiciones de acceso a los recursos públicos y en la administración del sistema de bienestar rural. Fue esta misma decadencia del sistema del ejido, en el contexto global de la liberalización política y económica, que aconsejó las profundas reformas iniciadas por el Presidente Salinas. Entre las reformas figuran la redefinición de las relaciones entre el Estado y las unidades familiares del sector ejidal, la reestructuración de las instituciones públicas que atienden al sector, la reforma del marco jurídico que regula el acceso a la tierra y la modificación de los instrumentos de la política agraria. En el presente artículo describiremos el impacto inicial de estas reformas sobre el sector ejidal.

## I

## El medio rural como "menor de edad": el conflicto de intereses, 1910-1940<sup>1</sup>

El contrato social que garantizó la paz y la estabilidad en el campo durante la mayor parte de los últimos cincuenta años y que permitió institucionalizar el conflicto luego de 25 años de revolución armada, se concretó en el gobierno del Presidente Cárdenas.<sup>2</sup> Durante ese gobierno, el levantamiento campesino fue derrotado militarmente, sus demandas sociales y su programa político fueron asimilados en el marco constitucional del nuevo régimen, sus líderes fueron reprimidos o integrados al sistema político, los otros poderes que disputaban la hegemonía del Estado en el sector rural —los terratenientes y el clero— fueron desarticulados políticamente, y el nuevo sistema institucional se consolidó sobre la base de una complementación corporativa de los organismos estatales y las organizaciones nacionales de agricultores.

Las disposiciones básicas del artículo 27 de la Constitución se redactaron bajo la influencia de una fuerte corriente intelectual, que ya había comenzado a perfilarse en los últimos días de la dictadura de Porfirio Díaz.<sup>3</sup> Una de las principales premisas de este movimiento era su repudio al papel conservador que desempeñaba la hacienda.<sup>4</sup> La distribución de la tierra se consideraba en esencia como una política de modernización, que tenía por principal objetivo eliminar los obstáculos que se oponían al desarrollo del capitalismo y al fortalecimiento del mercado interno. Siendo así, se creía que la reforma agraria por sí sola crearía una clase social capaz de engendrar el prototipo de la modernidad: el agricultor empresario.

Es probable que el postulado más importante de esta corriente intelectual haya sido su "estatolatría", al

considerar al Estado como agente social por excelencia, tanto en una sociedad mexicana reorganizada como en la promoción de su desarrollo económico. El artículo 27 de la Constitución surgida del Congreso Constituyente de 1917 estipula que el Estado es creador de propiedad —lo que contradice la doctrina tradicional del derecho natural— ya que se establece que la propiedad de las tierras y las aguas corresponde *originariamente* a la Nación, "la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada". Asimismo, se indica que la Nación "tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público".

Aunque en la Constitución se estipula que el Estado actúa en toda oportunidad como representante de la Nación, por tratarse de un régimen presidencial, en la práctica se delega esta función en el Ejecutivo, y por lo tanto, también la de creación de propiedad privada.

En el artículo 27 se reconocen tres categorías de propiedades rurales: las pequeñas propiedades agrícolas, las comunidades y los ejidos; estas dos últimas reciben trato especial. En la Constitución se reconoce debidamente el daño provocado a las comunidades indígenas durante el período de reformas liberales de la segunda mitad del siglo XIX, debido a la aplicación del principio según el cual *todos los ciudadanos tienen igual capacidad jurídica*; para indemnizarlos por el daño sufrido, se dispone que todos los litigios por distribución o restitución de tierras y todos los casos de solución de controversias con los indígenas deberán ser conocidos por tribunales *administrativos*, no judiciales, "para que pudiera, discrecionalmente, apreciarse las circunstancias especiales que pudieran provenir de la falta de capacidad de los pueblos... De no ser así, los juicios administrativos de que se trata, que son administrativos precisamente para ser discrecionales, son reducidos por este o por aquel medio legal a convertirse en juicios de estricto derecho, será inútil seguirlos; puede decirse por anticipado que no habrá dotación o restitución que no venga a ser totalmente deshecha por la habilidad y por los recursos de los

□ Este artículo corresponde a una ponencia redactada para su presentación en la vigesimotercera Conferencia Internacional sobre Economía Agrícola, Sacramento (California), agosto de 1997.

<sup>1</sup> Basado en Gordillo, 1988b.

<sup>2</sup> El Presidente Lázaro Cárdenas gobernó México de 1934 a 1940. En Córdova, 1973, se presenta una descripción detallada sobre ese período.

<sup>3</sup> Este movimiento intelectual ha sido analizado por Krauze, 1971 y Córdova, 1973. Uno de los principales representantes de este movimiento fue Andrés Molina Enríquez.

<sup>4</sup> Véase Orozco, 1895, en el que se exponen los principales argumentos sobre el rol conservador de las haciendas en México.

hacendados" (García Treviño, 1956, p. 51). Además, para que no quepan dudas de que el ejido y las tierras comunales están sujetos a un régimen que los diferencia de la propiedad privada, Andrés Molina Enríquez, el padre de la reforma agraria mexicana, comentó años más tarde que "los distinguidos miembros de la Asamblea Constituyente de Querétaro tenían presente que tanto las comunidades como los trabajadores del campo estaban en condiciones de tal inferioridad ante los terratenientes y los empresarios industriales, respectivamente, que el gobierno no podía dejar de defender sus intereses para lograr un equilibrio de fuerzas y velar por una justicia cabal, desempeñando en ambos casos la función que corresponde a un fiscal o fiscal general en todos los conflictos que involucren a *menores*".<sup>5</sup> Esto da origen a una relación de "tutela" entre el Estado y los campesinos, considerados incapaces como *niños o menores de edad* desde el punto de vista jurídico.

Sin cuestionar el principio que sirve de fundamento a las disposiciones constitucionales relativas a la tutela que ejerce el Estado sobre los campesinos, la escuela cardenista de pensamiento introdujo dos cambios importantes en la política gubernamental: la concepción de la reforma agraria como instrumento de estabilidad social y la creación del ejido como institución permanente. La aplicación de esta política se basó en dos hipótesis: no se podía seguir postergando la demanda fundamental del movimiento campesino —el acceso a la tierra— so pena de que el movimiento de masas desbordara el marco constitucional,<sup>6</sup> y el ejido debía convertirse en el eje de la política rural del gobierno.<sup>7</sup>

El ejido, que hasta entonces se había considerado como un instrumento para contener las reivindicaciones campesinas, adquirió nuevas características (que mantendría hasta 1991)<sup>8</sup> a consecuencia de una vinculación doble: entre el ejido y el Estado, específicamente los organismos gubernamentales, y entre el ejido y los ejidatarios, que actúan como socios en esa unidad productiva.

En el gobierno de Cárdenas el ejido debía desempeñar dos funciones económicas: el abasto de alimen-

tos y materias primas a bajo costo, y el impulso al mercado interno gracias a la demanda generada por los propios campesinos dueños de la tierra. Sin embargo, para los cardenistas, el ejido sólo podía cumplir esas funciones económicas satisfactoriamente si se vinculaba con organismos gubernamentales. Por lo tanto, se estableció una pirámide orgánica de base amplia y numerosos niveles, que vinculaba la dirección del ejido (los comités ejecutivos y el Consejo Supervisor)<sup>9</sup> con las ligas agrarias, y a través de éstas con la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Aunque la última etapa de este proceso de organización culminó con la promulgación de un decreto presidencial en virtud del cual se creaba la Confederación Nacional Campesina, a la que estaban obligados a pertenecer todos los miembros de los ejidos, sería un error atribuir su constitución *exclusivamente* a una decisión del gobierno. Antes de que se creara la Confederación, hubo un largo período de protestas campesinas e intentos de establecer organizaciones regionales, que en muchos casos condujeron a la formación de las ligas agrarias estatales y los organismos supra-regionales de campesinos, como la Liga Nacional Campesina, encabezada por Ursulo Galván, del estado de Veracruz, a comienzos de los años treinta. Por consiguiente, la presión de las bases provocada por las protestas campesinas se sumó a la decisión del gobierno central de consolidar su hegemonía en el sector rural, para crear la CNC.

La CNC no puso fin a la tutela estatal sobre los campesinos. Por el contrario, ésta formaba parte de un conjunto de instituciones, creadas o reforzadas durante el gobierno de Cárdenas, con la expresa intención de facilitar el desarrollo del ejido y asegurar la hegemonía estatal. Las reformas de la ley agraria realizadas en 1934 y 1935 otorgaron al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización numerosas facultades discrecionales para proteger y supervisar el desarrollo de ejidos y comunidades y, sobre todo, para *reglamentar la adquisición de tierras*. La constitución de ejidos colectivos en zonas de riego que habían sido expropiadas a latifundistas dio origen a una serie de organismos gubernamentales de desarrollo rural, siendo el más importante el Banco Nacional de Crédito Ejidal. Aunque se solía considerar que estas instituciones habían sido creadas para apoyar y atender a los ejidos hasta que se sostuvieran por sí solos, tanto en la práctica como en el criterio e intención de los direc-

<sup>5</sup> Citado en Córdova (1974, pp. 339-340).

<sup>6</sup> De hecho, muchas asociaciones regionales de campesinos acusaban a la nueva elite gobernante de traicionar los ideales más importantes de la revolución mexicana.

<sup>7</sup> Castillo (1956, pp. 5-164) ofrece una original interpretación del problema del ejido en México.

<sup>8</sup> La reforma constitucional del artículo 27 y la nueva ley agraria fueron aprobadas por el Congreso y promulgadas entre noviembre de 1991 y febrero de 1992, en el gobierno del Presidente Salinas.

<sup>9</sup> En Gordillo (1998 b) se analizan estos temas en detalle.

tores políticos de estos órganos, su objetivo era perpetuar la intervención gubernamental en la producción, la regulación y el abasto de productos agrícolas, sobre todo de alimentos básicos.

No tardó en producirse una primera "división del trabajo" entre todas estas instituciones vinculadas con el medio rural: la CNC se encargó de encauzar las demandas de los campesinos, sobre todo en materia de asignación de tierras; los organismos gubernamentales eran responsables de cumplir y regular esas reivindicaciones, sobre todo las relacionadas con la organización de la producción ejidal.

Como se ha dicho, las políticas que a la postre se plasmaron en la ley agraria mexicana compartían dos conceptos: que el Estado debe proteger los intereses de los campesinos como una forma de velar por el equilibrio social, y que esta protección o tutela debe ser temporal.

La solución al problema del medio rural como "menor de edad" jurídico, que se impuso a fines de los años cuarenta en México, cuando se institucionalizó la revolución mexicana, se basa en una fórmula híbrida, enunciada por primera vez en el proyecto de ley presentado por el Presidente Calles en 1925 y cuyo más claro exponente fue un ex integrante del ejército zapatista. La fórmula podría resumirse como una combinación de *derecho de propiedad en común con disfrute privado*.<sup>10</sup> El zapatista Soto y Gama argumentaba lo siguiente: "La propiedad pertenece en común a la colectividad, ¿por qué?, porque la colectividad tiene derecho de imponer modalidades a esa propiedad, mejor dicho a ese usufructo, por esto el disfrute es privado, porque el lote se da para que se disfrute en todos sus productos, en toda la cosecha por la persona que lo recibe; pero esta última ¿tiene la propiedad privada de derecho romano, la propiedad típica del capitalista? evidentemente que no (...) no tiene, pues, el tercero de los derechos característicos de la noción íntegra de la propiedad (...) recibe pues la tierra como una función social, no tiene el derecho de abusar. Y el abuso peor que se puede hacer de la tierra es no trabajarla". (Córdova, 1974, pp. 339-340).

El ideal de la corriente moderada, según la cual el objetivo fundamental del ejido era el desarrollo de la propiedad privada, condujo a la subdivisión de algunas tierras ejidales en parcelas, cuya superficie originalmente no debía superar las 20 has. El legado de la escuela radical fue el importante papel atribuido a

las tradiciones comunitarias, con la designación de un área comunal dentro de cada ejido. En los treinta años siguientes se impuso una estrategia moderada por la cual la reforma agraria y el sistema ejidal se consideraban en esencia como un mecanismo político para asegurar la estabilidad en el medio campesino. Se subestimó por completo el papel del ejido como unidad productora, asignándose la función del abasto de alimentos a la agricultura comercial privada.

Sin embargo, esta fórmula híbrida encerraba dos contradicciones, que entraban en pugna constantemente, lo que, en gran medida, creó el caldo de cultivo para la agitación campesina de hoy. La primera se relaciona con el derecho a la propiedad, y podría describirse en los siguientes términos: el derecho al usufructo privado de la propiedad puede conducir —y de hecho conduce— a un creciente debilitamiento de la propiedad colectiva, en la medida en que da mayor acceso a los recursos económicos y políticos a algunos ejidatarios, lo que permite la acumulación de capital privado. Pero el derecho a la propiedad colectiva puede traducirse —y de hecho se ha traducido— en la prohibición del usufructo privado, debido a una inercia social que impide el aprovechamiento del potencial productivo de la tierra comunal.<sup>11</sup>

La segunda contradicción se plantea entre el derecho a la propiedad y el derecho de los agricultores a organizarse (Castillo, 1956). En último término el dominio de la tierra queda en manos del Estado en su calidad de representante de la nación, pero por tratarse de un sistema presidencial el derecho recae en la presidencia. Esta situación agudiza la existencia de un abanico de organismos gubernamentales que intervienen en el *ciclo productivo* del ejido. En la medida que éstos han debilitado al ejido como cuerpo representativo, se ha cercenado la capacidad de organización de las comunidades para defender sus propios intereses.

Estas dos contradicciones afectaron el funcionamiento interno del ejido y, sobre todo, lo que podría definirse como su "sistema poliárquico". Desde un comienzo se establecieron dos órganos rectores colegiados: un Comité Ejecutivo Ejidal —integrado por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales— y un Consejo Supervisor, también integrado por seis miembros; además, existía una Asamblea General del Ejido, que se reunía por lo menos una vez al mes, para definir las políticas generales del ejido y solucionar

<sup>10</sup> Esta expresión proviene de Córdova (1974, p. 339).

<sup>11</sup> Esta contradicción merece particular atención, ya que el 67% de la tierra asignada a los ejidos es de propiedad colectiva. Véase de Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997).

conflictos internos. Se aplicó el principio democrático de representación minoritaria y mayoritaria y, hasta la reforma jurídica de 1983, el Consejo Supervisor quedaba automáticamente integrado por los candidatos que sacaban la segunda mayoría en la elección del Comité Ejecutivo Ejidal. El sufragio era directo y universal, basado en una lista de ejidatarios con plenos derechos —el registro de votación— y la votación era directa, secreta y personal. Asimismo, se adoptaron reglamentos que establecían los métodos de la toma de decisiones, ejecución de las mismas, aplicación de sanciones, distribución de utilidades, etc. Los vocales podían presentarse a la reelección, pero en el segundo período debían obtener el 75% de los votos de los ejidatarios.

Sin embargo, todos los derechos y facultades que permitían organizarse libremente a los ejidatarios, y

que hacían del ejido un órgano de representación directa de los campesinos, fueron severamente distorsionados por efecto de las dos contradicciones implícitas en la fórmula híbrida que se impuso finalmente.

En otros términos, se podría decir que, como órgano representativo de los campesinos, el ejido no podía dejar de estar en conflicto permanente con el ejido en su calidad de aparato estatal. Esta inevitable tensión se reflejó en las modalidades de elección, que determinaban en qué forma se expresarían los conflictos y las luchas en el campo.<sup>12</sup> Como resultado de esas luchas, se reforzó la función del ejido tanto como órgano representativo de los campesinos cuanto como aparato estatal, y ninguno de esos aspectos desapareció del todo hasta la enmienda del artículo 27 de la Constitución de 1991.

## II

### Las lealtades y los beneficiarios a título gratuito (1940-1970)

Después de Cárdenas, surgió un modelo de desarrollo que propugnaba un rápido proceso de industrialización para aprovechar la coyuntura después de la segunda guerra mundial. El conflicto típico de las elites de otros países latinoamericanos que derrotaron los intentos de reforma agraria, entre las burguesías agrarias y agroexportadoras, por una parte, y las nacientes burguesías industriales por la otra, no apareció en México sino cuando el proceso de reforma agraria estaba casi concluido. Por lo tanto, la estrategia de “modernización sin expropiación”,<sup>13</sup> que tuvo tanto éxito en los años sesenta y setenta en los demás países latinoamericanos, asumió una forma algo diferente en México en los años cuarenta. En el pacto político concertado entre las elites dominantes en el segundo quinquenio de los años cuarenta, se encomendó principalmente a la agricultura privada el abasto de alimentos a los centros urbanos, cuyo crecimiento a todas luces se veía acicateado por el incipiente proceso de industrialización. Sin embar-

go, la agricultura ejidal, es decir el sector reformado, seguía en pie, por precaria que fuera su existencia en los años siguientes. Con estos supuestos —sobre todo el del carácter irreversible de la reforma agraria, pese a que en la práctica estuviera bloqueada desde entonces— la estrategia de “modernización sin expropiación” resultó tan eficaz como en otros países, dado que indujo al Estado a reasignar los fondos destinados a la reforma agraria y a reorientar a los organismos respectivos a la modernización de las explotaciones agrícolas medianas y grandes (de Janvry y Sadoulet, 1989, p. 1406).

#### 1. Supervivencia y transformación

Quizás uno de los aspectos más interesantes que se plantea al analizar este período sea el de la supervivencia misma del ejido. ¿Por qué si el ejido se había convertido en una reserva barata de mano de obra y era explotado y descapitalizado sistemáticamente, sin beneficiar de ninguna manera a sus miembros, no se levantaban los propios ejidatarios en contra de la institución? Y si el gobierno fomentaba la aplicación de distintos métodos para desintegrar al ejido y para colocar en el sitio de honor a la agricultura privada, ¿por qué no acabó su tarea?

<sup>12</sup> Véase Przeworski (1985, especialmente la p. 73): “La afirmación de que las relaciones sociales determinan los conflictos de clase no debe interpretarse mecánicamente. Las relaciones sociales ... son una estructura de opciones que se da en un punto específico de la historia”.

<sup>13</sup> Véase de Janvry y Sadoulet (1989).

Pragmáticamente, podría contestarse la segunda pregunta alegando que el Estado no destruyó al ejido por completo porque funcionaba muy bien, en la coyuntura reinante, para fines tanto de acumulación de capital en el medio rural, como para el control político. Pero esta es una explicación *a posteriori* de un fenómeno anterior. A menos que el Estado se considere un ente de una racionalidad absoluta, en esta respuesta no se toman en cuenta las razones que aconsejaron al gobierno poner fin al período de transición que suponía el establecimiento del ejido, a pesar del constante rechazo de las políticas populistas por los estamentos superiores del gobierno desde fines de los años cuarenta hasta 1970.<sup>14</sup>

En cuanto a por qué los ejidatarios no rechazaron el sistema, la respuesta podría hallarse en barreras institucionales que impedían modificar el sistema jurídico sin perder el acceso a la tierra. Sin embargo, la decisión de los ejidatarios de no abandonarlo, debe acotarse según el significado que se le dé al término "abandonar". También entra en juego otro elemento clave al que se refiere Hirschman (1977, pp. 78-104): la lealtad (presente y pasada), como mecanismo que fortalece la adhesión a una colectividad en determinadas circunstancias.

El "abandono" del ejido habría supuesto, en términos estrictos, la pérdida de la parcela ejidal y, en términos más amplios, la pérdida de la calidad de ejidatario. En el período considerado, esta opción habría ofrecido diversas ventajas, como la posibilidad de ganar un mejor salario en otras regiones agrícolas más dinámicas, en las ciudades o en las zonas de emigración a los Estados Unidos. Además, el auge y la consolidación del cacicazgo en muchas zonas rurales de México crearon en esa época condiciones de coexistencia tan intolerables como para compensar por la incertidumbre de trasladarse a otra zona rural o a ciudades grandes. Hubo casos de abandono: tanto en los polos agrarios más dinámicos como en los grandes centros urbanos hay fuertes indicios de las corrientes migratorias desde los ejidos en esos años.<sup>15</sup> Sin embargo, esta migración, cuando llegaba a ser permanente, suponía el traslado de parte de la unidad familiar, pero no incluía al ejidatario mismo, es decir el miembro de

la familia titular de los derechos agrarios; cuando lo incluía, éste había negociado previamente un acuerdo con las autoridades del ejido, para alquilar o prestar su parcela sin perder sus derechos de dominio. En todo caso, la migración no suponía un rompimiento con el ejido, lo que se podía atribuir a que la primera generación de ejidatarios estaba en una situación similar a la descrita por Hirschman: alto costo de ingreso a la organización, lealtad absoluta y barreras institucionales que dificultaban su abandono (Hirschman, 1977). El alto costo del ingreso se debe a que, generalmente, los ejidatarios habían luchado durante muchos años, con ingentes sacrificios, incluso con peligro de su vida, para conseguir la tierra. La lealtad que mostraban al ejido, al que reconocían como la entidad que naturalmente los representaba, tenía fuertes raíces históricas, ya que el ejido surgió de múltiples luchas y la operación misma de la institución estaba muy marcada por la movilización campesina.

Como es evidente, las barreras institucionales no limitan la posibilidad de renunciar al ejido sino de hacerlo y, a la vez, conservar la propiedad de la parcela y, en cierta medida, el carácter de *ejidatario*. Es significativo que en plena ofensiva en su contra en el decenio de 1940, el desmantelamiento de los ejidos puso fin a las modalidades de explotación colectiva de la tierra, pero no al ejido en sí mismo. En resumen, la posesión de parcelas ejidales y el pertenecer a un ejido eran una forma de seguridad para los ejidatarios.

Entra aquí otro elemento: tanto la lealtad como las barreras institucionales impiden que el ejidatario abandone el ejido o alce la voz para protestar contra sus dirigentes. Se produjo entonces una especie de protesta sorda, que se expresó en la emigración y en el ausentismo de las asambleas del ejido. Como comentario al margen, cabe señalar que los mayores conflictos sociales de ese período se dieron en las zonas rurales en que se estaba desmantelando la agricultura colectiva.

Esta interpretación nos lleva a dar una respuesta preliminar a la segunda pregunta planteada. Desde el punto de vista de la elite política de esa época, que propugnaba la industrialización, era evidente que el apoyo que recibiría el proceso desde el sector agrícola debía provenir de la agricultura privada. Así lo demuestra el hecho de que casi todas las políticas estatales estuvieran destinadas a fomentarla. Sin embargo, el desarrollo de un marco institucional en el cual apoyar esa transformación de la política agraria a favor del sector privado demoraría algún tiempo, porque en lo inmediato, los organismos gubernamentales estaban muy comprometidos en apoyar al ejido (o en preten-

<sup>14</sup> En Torres y Medina (1978, 1979a y 1979b) *passim*, se presenta un estudio muy bien documentado de la oposición a las políticas populistas.

<sup>15</sup> Paré (1977) describe principalmente las migraciones de una zona rural a otra. Astorga (1985) y Arispe Schloesser (1985) presentan interesantes interpretaciones de las migraciones rurales.

der ayudarlo), y el cambio de política despertaba resistencia y provocaba conflictos en la burocracia de esas instituciones.<sup>16</sup>

Además, el sector empresarial no respondió automáticamente a los estímulos estatales, sobre todo debido al trauma provocado por las expropiaciones durante la presidencia de Cárdenas, y el ejido seguía desempeñando una importante función productiva, especialmente de alimentos básicos. Por último, era evidente para todos que la reforma agraria le había permitido al Estado evitar los conflictos en el medio rural por muchos años. A eso hay que sumar que el surgimiento de los caciques, la desintegración interna de los ejidos y la posición marginal a la que había quedado relegado el ejido en las políticas públicas impidieron que se produjeran trastornos sociales y que se siguieran adoptando medidas para poner fin al ejido. En cierto sentido, el mantenimiento del *statu quo* se debió a los buenos resultados registrados en todo el sector agrícola.<sup>17</sup>

Resumiendo este aspecto relevante: *el ejido no fue privatizado porque, para los campesinos, representaba un dispositivo fundamental de seguridad, que facilitaba el cumplimiento de múltiples propósitos, en tanto que para el gobierno representaba un aparato político esencial para asegurar la estabilidad en el campo y permitir que la agricultura comercial privada siguiera encargándose del abasto de alimentos.*

## 2. La movilización social en demanda de tierras

A fines del decenio de 1960, varios hechos se concatenaron para modificar la situación descrita, y en gran medida moldearon las tendencias en que ocurriría la nueva ola de movilizaciones campesinas.

A medida que la agricultura privada comercial se concentraba en cultivos lucrativos tanto de exportación como de insumos para los complejos agroalimentarios, con el consiguiente abandono del cultivo de cereales,

se imponía con urgencia la necesidad de reorientar el sistema de ejidos hacia la producción de alimentos básicos y de otorgar más importancia a su función de unidad productiva que, como ya se ha dicho, había quedado relegada a un segundo plano desde los años cuarenta. No cabe duda de que este cambio en el régimen de cultivos obedecía a una alteración de la división internacional del trabajo y a la presencia de las empresas transnacionales productoras de alimentos a fines de los años cincuenta, pero también fue fomentado por la política general del gobierno, que necesitaba divisas para financiar el proceso de sustitución de importaciones.

Aparecieron también otros fenómenos, inherentes al tipo de desarrollo rural que estos cambios estaban gestando. La raíz de esos cambios debe buscarse en la época en que los incentivos estatales para la producción de alimentos básicos daban preferencia a la agricultura comercial privada, de gran rentabilidad, basada en el incremento del volumen físico de la producción gracias a un mayor rendimiento de los cultivos y a la extensión de la superficie cultivada. Este proceso se veía bloqueado por dos factores: el capital necesario para mantener el mayor rendimiento (sobre todo de alimentos básicos) o para continuar las obras de riego en gran escala, y el resurgimiento de los movimientos campesinos que ejercían abierta presión para impedir el acaparamiento ilícito de tierra, método favorito de ampliar la superficie de cultivo controlada por la agricultura privada.

A partir de 1965 se notaban síntomas crecientes de crisis en el sector agrario, siendo los más evidentes la reducción de la tierra cultivada y el menor ritmo de crecimiento de la producción de maíz en tierras de secano. La combinación de ambos indicadores muestra que la crisis afectaba sobre todo al sistema de ejidos.<sup>18</sup> La crisis se debía tanto a la descapitalización desenfadada de la agricultura ejidal como a las dificultades que enfrentaban los migrantes internos en busca de trabajo, por efecto de la transición a una nueva etapa en el proceso de sustitución de importaciones de que dependía el desarrollo agropecuario, y la creciente mecanización de la agricultura comercial. El ejido se veía afectado en realidad por una doble crisis: de producción económica y de reproducción social.

La agricultura comercial abandonó paulatinamente la producción de cereales, y se dedicó fundamentalmente a los forrajes y a los cultivos del complejo soya-

<sup>16</sup> Un ejemplo típico de esta situación es el conflicto surgido entre la Oficina de Estudios Especiales de la Secretaría de Agricultura, auspiciada por la Rockefeller Foundation, y el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, dependiente de la misma Secretaría, pero influenciado por la Liga de Agrónomos Socialistas en lo que respecta a la orientación que debía darse a los estudios agrícolas en México.

<sup>17</sup> De comienzos de los años cuarenta a mediados del los sesenta, la producción agropecuaria tuvo una evolución muy dinámica. Entre 1946-1948 y 1964-1966, el producto agropecuario aumentó en 7.1% anual, que se tradujo en un crecimiento anual per cápita de 3.8%, dado que el crecimiento de la población era de 3.2%. Véase Gordillo (1990).

<sup>18</sup> Véanse los datos estadísticos presentados en el artículo de Gómez Olivier (1978, pp. 714-727).

sorgo, a lo que se sumó el desarrollo de la ganadería que ocupaba grandes extensiones destinadas anteriormente a los cereales. Debido a su descapitalización, el ejido no pudo aprovechar ese vacío; además, del 35% al 45% de las unidades ejidales no podía obtener ni la mitad de su ingreso de la agricultura, y les era cada vez más difícil encontrar otras fuentes de ingresos. A la imposibilidad del ejido de acumular ahorros propios se sumaron las crecientes dificultades de las unidades familiares para crear su propio fondo de consumo. La agricultura ejidal respondió a esta coyuntura dando mayor importancia al autoconsumo, reduciendo el área de cultivo, lo cual, como se mencionó, desembocó en la crisis agraria de fines del decenio de 1960.

Estas mismas circunstancias dieron origen a otro fenómeno, aparentemente paradójico: ante la mayor presión ejercida sobre la agricultura ejidal, y a pesar de la difícil situación en los mercados de trabajo externos, se produjo una corriente migratoria ininterrumpida, causante, en gran medida, del crecimiento explosivo de los cinturones de pobreza en torno a las grandes ciudades, y del surgimiento de pueblos de campesinos en las cercanías de las áreas de explotación agrícola comercial y de ghettos campesinos en las ciudades y los pueblos grandes (es decir, barrios habitados por personas procedentes de la misma zona campesina, que no sólo mantienen sus vínculos culturales y afectivos con sus comunidades de origen, sino que establecen una corriente constante de ayuda económica). Sin embargo, igual que en el período anterior, estas corrientes migratorias que habían llegado a ser permanentes, presuponían el mantenimiento del vínculo legal con el ejido y no su rompimiento.

Otro fenómeno comenzaba a descollar: el traspaso generacional de los ejidatarios, pues no hay que olvidar que la mayoría de los miembros originales de los ejidos recibieron sus tierras entre 1930 y 1940. Aunque la distribución de tierras no se interrumpió, y de hecho cobró nuevo ímpetu entre 1964 y 1970,<sup>19</sup> este

traspaso generacional fue muy importante, por el número de ejidatarios y la situación geopolítica de los ejidos.

La forma que asumió ese traspaso fue muy distinta a la de las primeras generaciones de ejidatarios; quizá lo más importante fue que en esta etapa se combinaron: i) un proceso de fragmentación de la parcela ejidal, que dio acceso a la tierra al hijo mayor, aunque en forma inestable; ii) la constitución de comités de solicitantes de tierras —integrados fundamentalmente por los otros hijos del ejidatario y por vecinos— que pedían a las autoridades la expansión del ejido original, y iii) la emigración permanente y temporal de los hermanos menores, en un proceso en que primero se trasladaba una parte de la unidad familiar a una zona receptora, se instalaba allí, y creaba una base para recibir después a los demás miembros de la unidad familiar, en calidad de emigrantes temporales.

Los años sesenta se caracterizaron por una gran inestabilidad de los hogares campesinos, no sólo a consecuencia de la emigración, sino también de numerosos conflictos, dentro de la unidad familiar, entre unidades, contra los caciques ejidales, etc., todos los cuales giraban en torno al acceso a una parcela.

Dentro del ejido había cada vez más partidarios de su transformación, lo que se traducía en la oposición directa a los dirigentes y en un proceso lento, a veces clandestino, generado por la constitución de comités solicitantes de tierra formados por los hijos de los ejidatarios y los vecinos asentados en el ejido. De una u otra manera, la creación de estos comités que reclamaban tierras generó nuevas formas de pensar, relacionadas directamente con la operación de los ejidos, y activó la memoria histórica de los ejidatarios originales. Además, los ejidatarios se dieron cuenta de que tenían mucho más influencia sobre la acción del gobierno en reacción a sus movilizaciones, aunque se limitaran en general al ejido, y también al boicot, que en este caso consistía en dejar ociosa la tierra (Hirschman, 1977, pp. 86-87).

Todos estos procesos condujeron a un nuevo momento de protesta campesina, que se inició en los años setenta y continúa hasta hoy.

<sup>19</sup> Según las cifras oficiales, durante la presidencia de Díaz Ordaz se distribuyeron 24 millones de hectáreas, es decir 16 más que durante la presidencia de Cárdenas. Las características de esta distribución quedan en evidencia cuando se compara el número de miembros de los ejidos beneficiados en ambos períodos; en la presidencia de Díaz Ordaz, las tierras distribuidas beneficiaron a alrededor de 300 000 unidades familiares, mientras que en la presidencia de Cárdenas beneficiaron a poco más de 750 000. En el período comprendido entre 1964 y 1970, se consideran también las tierras distribuidas en otros períodos, pero efectivamente entregadas en esos años. Asimismo, se adoptaron nuevas disposiciones legales, en vir-

tud de las cuales la entrega de la tierra se definía como la asignación de un terreno ubicado a gran distancia del lugar de residencia original de los beneficiarios ("nuevos centros de población"). La verdadera intención de estas medidas era mitigar la presión ejercida sobre las grandes haciendas regadas, pero en la práctica impidió en muchos casos el traslado de los campesinos a otras zonas. Sin embargo, las tierras fueron consignadas como distribuidas.



### III

## La dinámica del control político (1970-1988)

La respuesta del gobierno a esta crisis fue típica de los ciclos políticos mexicanos. Durante treinta años después del régimen de Cárdenas, las políticas que él había aplicado en el campo o se repudiaban por ser populistas o se las consideraba anticuadas, aplicables a un período ya superado. Pero ahora nos encontramos con el recientemente electo gobierno de Luis Echeverría, quien tras la sangrienta represión del movimiento estudiantil en 1968, tenía que encontrar una nueva fuente de legitimación y que además se veía enfrentado a una nueva marejada de movilizaciones campesinas como no se había visto desde el decenio de 1930. Ante las nuevas demandas de tierras de los miembros de los ejidos y las señales incipientes, pero claras, de un estancamiento de la actividad agropecuaria, el régimen recurrió al arsenal de políticas y medidas cardenistas, con la evidente intención de dar nueva vida al contrato social, de crucial importancia en los años cuarenta.

Para lograr ese objetivo, el régimen de Echeverría introdujo dos reformas importantes. Siguiendo el ejemplo de la escuela cardenista, adoptó al ejido como centro de la intervención estatal y principal unidad productora, que debía garantizar el abasto de alimentos y la autosuficiencia. La ley agraria, que no había sufrido enmiendas importantes desde 1946, se reformó por completo, añadiéndosele un capítulo dedicado a las "actividades económicas del ejido". Paralelamente, se crearon diversas instituciones y se amplió el mandato de las instituciones ya existentes, a fin de que pudieran aplicar las nuevas disposiciones legales. Hasta entonces, ningún gobierno, ni siquiera el de Cárdenas, había recibido facultades tan amplias como las que supusieron las reformas realizadas en el gobierno de Echeverría. En la década de 1970 se creó la Secretaría de Reforma Agraria, y se unieron las de agricultura y recursos hidráulicos en una sola entidad con grandes atribuciones. También mediante fusión de organismos se crearon instituciones paraestatales para la provisión de servicios de crédito rural, distribución de alimentos, desarrollo agroindustrial y producción y distribución de insumos, entre otros, que dieron mucho mayor alcance a la acción estatal.

En segundo lugar, el gobierno adoptó medidas para hacer frente a la movilización campesina —encabezada fundamentalmente por grupos de base popular que cuestionaban el papel predominante de las organiza-

ciones oficiales de campesinos— tratando de impartir nueva vitalidad al sistema corporativo. Aunque durante el primer año del nuevo régimen se recurrió al ejército para combatir con dureza las nuevas ocupaciones ilegales de tierras, las extensas movilizaciones obligaron poco después al gobierno a recurrir a sus facultades discrecionales, a fin de confiscar tierras privadas y distribuirlas entre los campesinos sin tierras. De hecho, durante el gobierno de Echeverría se expropiaron extensas áreas en los distritos de riego, donde se encontraban las mejores tierras, y la superficie distribuida alcanzó uno de los niveles más altos registrados desde el período cardenista. Esto provocó una profunda crisis política, ya que tanto las organizaciones de campesinos como los agricultores privados quedaron descontentos con las medidas del gobierno.

Es probable que el fenómeno más destacado de este período sea el grado de perfeccionamiento y extensión del control político al sector reformado. Luego de haber analizado el ejido desde el punto de vista histórico —que por razones obvias se limita al siglo XX— examinaremos la interacción entre sus componentes, en el supuesto de que el motor primario de su evolución es la función que cumple como instrumento de control político. Cabe recordar que la transformación del ejido en instrumento de control político por parte del Estado fue un proceso lento, que no se dio en forma pareja en todo el país. Los ejidos siempre han sido muy heterogéneos. No sólo se diferencian en cuanto a su dotación de recursos naturales, sino también a la composición de sus miembros y a la trayectoria de su lucha por la tierra. A pesar de estas diferencias, es posible analizar el modelo de control político aplicado en todos los ejidos. El modelo operaba simultáneamente aunque con distinta intensidad según la región y la época, en tres planos: el marco jurídico, la representación política y la reproducción social. A pesar de que las organizaciones gubernamentales y las intervenciones estatales adoptaron distintas formas, todas se basaban en un modelo de control autoritario y jerárquico, pero a la vez incluyente.

#### 1. La intervención estatal en los ejidos

Existían códigos legales que regulaban muy estrictamente el funcionamiento interno de los ejidos y esti-

pulaban los derechos y los deberes de los ejidatarios. Por ejemplo, éstos tenían que trabajar la tierra personalmente, no pudiendo contratar jornaleros. No podían alquilar la tierra ni venderla. Si el ejidatario se ausentaba del ejido por más de dos años, perdía el derecho a la tierra. Todos los ejidatarios tenían que designar por escrito a los herederos de la tierra, por orden de sucesión; en la mayoría de los casos, se designaba al cónyuge o a un colaborador como sucesor preferido. Los ejidatarios tenían derecho a voto en las elecciones del comité ejecutivo de la asamblea y a ser elegidos como miembros de éste. También tenían derecho a voto para la aprobación del reglamento interno en el que se estipulaban sus derechos, sobre todo con respecto a las tierras comunales. Cada ejidatario tenía derecho también a un lote urbano para establecer su residencia, y a un máximo de 20 ha para cultivos directos.

Había cuatro modalidades de acceso a la tierra. En el caso de una comunidad indígena documentada, el acceso derivaba del derecho a restitución. Si el interesado vivía en un asentamiento en que había tierra para distribuir dentro de un radio determinado, podía recibir tierras mediante dotación. Si el interesado estaba dispuesto a trasladarse a otra región o estado, podía recibir tierras en zonas destinadas a la colonización, en las que se crearían nuevos centros de población. Por último, un ejido podía obtener nuevas tierras e incorporar a nuevos ejidatarios.<sup>20</sup> En el decenio que precedió a las últimas reformas, el gobierno autorizó la incorporación de unidades familiares cuyos miembros tenían título de ejidatarios, pero no tenían tierras (ejidatarios con derechos a salvo).

Existían variados mecanismos que permitían al Estado intervenir en los asuntos internos de los ejidos para hacer cumplir las leyes (Whetten, 1948; Fernández y Fernández, 1973).

i) El Estado intervenía con el objeto de legalizar el proceso interno de toma de decisiones. Por ejemplo, en la asamblea del ejido se aprobaban casi todas las decisiones importantes: distribución de terrenos urbanos y de parcelas de cultivo; aprobación de reglamento interno, solicitudes de crédito y otro tipo de servicios públicos como escuelas, sistemas de agua potable y caminos; reglamentación del acceso a las tierras de uso colectivo y la definición de las modalidades de trabajo. Sin embargo, para validar las decisiones de una asamblea, debía estar presente en ella un representan-

te de la Secretaría de Reforma Agraria, sucesora del Departamento Agrario. Además, la convocatoria a una asamblea sólo se consideraba legal con el aval de un representante de la Secretaría de Reforma Agraria o del alcalde. Las asambleas extraordinarias sólo podían ser convocadas por la Secretaría.

ii) El Estado intervenía en casos de arbitraje. Por ejemplo, las controversias familiares sobre uso de las parcelas o los conflictos sobre herencia tenían que someterse a los tribunales administrativos estatales, que formaban parte de la Secretaría de Reforma Agraria y también dictaminaban en casos de disputas por cuestiones de límites entre los ejidos, entre ejidos y hacendados, y entre ejidos y comunidades indígenas.

iii) El Estado controlaba la asignación de recursos públicos al ejido. Desde fines del decenio de 1970, los bancos comerciales otorgan préstamos a los ejidatarios, pero hasta entonces sólo los bancos estatales ofrecían ese servicio. Para que un ejidatario obtuviera un crédito, debía tener una autorización oficial de la asamblea, pero el crédito se extendía a nombre del ejido. Por lo tanto, todos los ejidatarios eran codeudores del total del crédito y tenían que ofrecer su cosecha como garantía. Para que ésta sirviera de garantía, el banco oficial firmaba un contrato con el ejido, con cada ejidatario receptor de un crédito y con la organización estatal que comercializaba la cosecha y los productos ganaderos del ejido. Esta organización, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), compraba las cosechas a un precio garantizado y emitía cheques a nombre del ejidatario y del banco oficial. Parte del crédito se pagaba en especie. Si se había destinado a la compra de fertilizantes, Fertilizantes Mexicanos (FERMITEX), la institución paraestatal encargada de la producción y distribución de fertilizantes, se responsabilizaba del reembolso. Si había sido destinado a insecticidas, otros productos químicos o maquinaria, el banco firmaba contratos con las empresas privadas pertinentes. En los distritos de riego, también se exigía un permiso de riego, que otorgaba la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), anteriormente denominada Secretaría de Recursos Hídricos y, en una etapa anterior, Comisión Nacional de Agua (CNC) (Gordillo, 1988 b).

Hasta hace muy poco tiempo, para obtener un préstamo del banco oficial los ejidatarios debían sacar un seguro de cosecha en una institución oficial. También había empresas estatales que prestaban servicios relacionados con toda la cadena de comercialización de café, cacao, caña de azúcar, frutas tropicales y otros cultivos especiales. Estas empresas paraestatales otor-

<sup>20</sup> Los nombres jurídicos de estas formas de adquisición son: restitución, dotación (creación de) nuevos centros de población y ampliación.

gaban créditos, compraban la cosecha, proporcionaban insumos y prestaban asistencia técnica. La asamblea del ejido tenía que autorizar en cada caso la participación del ejido en estas operaciones. Abrumada por las numerosas exigencias del Estado, la asamblea del ejido tenía que limitarse a deliberar sobre políticas ya aprobadas por el gobierno, con lo cual se sofocaban las iniciativas que podían haber nacido de los propios ejidatarios.

iv) El Estado intervenía en múltiples servicios de bienestar social e infraestructura. La Secretaría de Educación Pública (SEP) tenía a su cargo la creación de escuelas y la contratación de maestros y había organizaciones que se ocupaban de la salud, la vivienda, la ayuda alimentaria, las redes viales, los asuntos indígenas y las actividades de esparcimiento. La extensa intervención estatal en los servicios sociales se centraba en las comunidades indígenas y en los ejidos más pobres, lo que contribuyó a la distribución funcional de organismos estatales entre ejidos y acentuó la heterogeneidad del sector rural; mientras los organismos estatales de desarrollo social se ocupaban fundamentalmente de atender las necesidades de los ejidos pobres y las comunidades indígenas, los que fomentaban la producción se dedicaban a los productores privados y los ejidos más prósperos.

## 2. La representación política

En un segundo plano, el modelo de control político operaba a través de distintas formas de representación política en el ejido. La política intervenía en todo. Hasta mediados de los años ochenta, con muy pocas excepciones en las décadas de 1950 y 1960,<sup>21</sup> para recibir bienes y servicios públicos los ejidatarios tenían que pertenecer a la Confederación Nacional Campesina, que a su vez estaba afiliada al Partido Revolucionario Institucional (PRI), el partido gobernante. Por lo tanto, ya fuera en virtud de una decisión de la asamblea del ejido o, más común aún, de una decisión de su comité ejecutivo, los ejidatarios pasaban a ser miembros

de la CNC y del PRI. No está de más insistir en que si bien el modelo de control político era autoritario, también era incluyente, lo que significa que no dejaba fuera a los actores sociales del medio rural, sino que más bien le interesaba incorporarlos a la gobernación rural. Para lograr este objetivo, el gobierno recurría a organizaciones de campesinos de distinto nivel.

El primer nivel estaba constituido por las organizaciones corporativas, que recibían trato preferencial del Estado. En un comienzo, eran de carácter exclusivamente político, debido a los vínculos que tenían los comités ejecutivos de los ejidos con los comités regionales, las ligas estatales y la CNC. Sin embargo, en el decenio de 1970, cuando se realizó la primera enmienda sustantiva de la ley de reforma agraria en treinta años,<sup>22</sup> la organización económica del ejido se convirtió en la forma de organización corporativa preferida. Esto condujo a la constitución de los primeros sindicatos ejidales y Asociaciones Rurales de Interés Colectivo en los años setenta. Como todas las formas de organización económica, debían responder a iniciativas del gobierno y se utilizaban como medios para facilitar la aplicación de los programas gubernamentales. Se desplegaron grandes esfuerzos para incorporar a la población rural a través de estos mecanismos. Nuevos tipos de organizaciones se crearon para incorporar a nuevos grupos. Así es como se establecieron las Unidades Agrícola-industriales de la Mujer en el decenio de 1970. En la década siguiente, se crearon, dentro del ejido, entre otras, las organizaciones de jóvenes, los Consejos Comunitarios de Abasto, y organizaciones especializadas en determinados productos. Dondequiera que aparecía una nueva meta nacional de importancia, una nueva demanda masiva en el campo, o un programa favorito de algún presidente, allí se creaba una nueva organización. Aunque no hubiera sido su propósito original, el establecimiento de esas organizaciones amplió la capacidad de negociación de los ejidos e hizo aparecer una nueva generación de líderes campesinos.

El segundo nivel de la organización campesina se basaba en organizaciones comunales tradicionales, que habían existido desde tiempos inmemoriales. Estas entidades, regidas por el principio de reciprocidad, ofrecían seguridad, trabajo colectivo y bolsas de mano de obra. En la mayoría de los ejidos, se adaptaron a las nuevas circunstancias, pero no desaparecieron.

<sup>21</sup> En esos años se produjeron dos importantes divisiones del férreo monopolio político de la Confederación Nacional Campesina (CNC), de donde nacieron cuatro organizaciones: la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM), la Central Campesina Independiente (CCI), el Consejo Agrario Mexicano (CAM) y la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos (CIOAC). Posteriormente, las tres primeras se incorporaron al partido político oficial (PRI), en tanto que la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos siempre mantuvo ciertos lazos con los partidos de izquierda.

<sup>22</sup> Durante la presidencia de Luis Echeverría (1970-1976) se promulgó una nueva ley agraria.

Como el criterio oficial para determinar si los campesinos estaban o no organizados era el número de organizaciones formales existentes, no se tomaban en cuenta estas organizaciones comunitarias, con lo cual se concluía que los campesinos no estaban organizados.

En el tercer nivel se encuentran las entidades que antes sólo tenían existencia teórica, porque habían sido creadas artificialmente por el gobierno, y que se convirtieron en organizaciones representativas. El proceso de transformación de instituciones comunitarias, formales e informales preexistentes —sindicatos ejidales, Asociaciones Rurales de Interés Colectivo y cooperativas— en organizaciones representativas obedeció a movilizaciones en defensa de causas específicas.

En gran medida, la coexistencia de estos distintos tipos de organizaciones campesinas fue consecuencia de una división de funciones no intencional. Las organizaciones gremiales establecían vínculos entre el Estado y los campesinos, y las comunitarias velaban por la solidaridad entre los miembros de la colectividad. Las organizaciones representativas surgieron cuando los cauces tradicionales de transmisión de demandas dejaron de funcionar.

### 3. Los mercados secundarios como fuente de reproducción social

Ningún modelo de control político es perfecto, sobre todo cuando no existe un plan preconcebido. Como el modelo fue evolucionando a medida que se aplicaba, muchos de sus aspectos son fruto del azar. Varios elementos del modelo se contradecían entre sí, y los instrumentos de control variaban de un gobierno a otro. Sin embargo, hubo dos componentes del modelo que no variaron. Su característica de inclusión se mantuvo, lo que significa que, en lugar de marginar a los nuevos agentes sociales y a los posibles disidentes, el Estado trataba de asimilar a cada grupo según las normas preestablecidas. También existía una fuerte ideología agraria, que actuaba como aglutinador de la estructura del ejido. Esta ideología se estructuraba en torno a dos grandes temas: i) la alianza entre los campesinos y el Estado, que supuestamente contribuiría al progreso de los primeros, y ii) la necesidad de recurrir a agentes del Estado como intermediarios entre los campesinos y el resto de la sociedad.

Sin embargo, parece característico de todas las sociedades que cada intervención del Estado en la esfera política o en el mercado económico, sobre todo si se sostiene por un largo período, provoca una reacción contraria y da origen a mercados secundarios. El mo-

delo de control estatal de los ejidos no fue una excepción a esta regla. Por ejemplo, la prohibición de vender tierras ejidales hizo aparecer un mercado secundario (Warman, 1980 y Gledhill, 1991). Las viudas y los ejidatarios que emigraban para no volver eran participantes primarios en las ventas de tierras; las fuentes primarias de la oferta eran la venta de terrenos excedentes o de parte de las parcelas de ejidatarios obligados a vender para hacer frente a crisis económicas. La prohibición de alquilar tierras hizo surgir un mercado ilegal aún más activo, sobre todo en las zonas de riego. Desde el punto de vista de los ejidatarios, el alquiler temporal de una parcela era un mecanismo de recuperación en casos de penuria económica. El alquiler ilegal de ejidos solía vincularse con la emigración de una zona a otra (De Walt, 1979). En algunos casos, el titular de la parcela se trasladaba por un largo período y la alquilaba para evitar que se le aplicara la prohibición de abandonar el ejido por más de dos años. En otros casos, un ejidatario viejo o su viuda arrendaban la parcela porque no tenían hijos que les ayudaran a trabajarla. También se podían contratar jornaleros para que remplazaran a los parientes que habían emigrado. La asamblea del ejido, que debía sesionar una vez al mes en presencia de un funcionario público, sesionaba frecuentemente sin cumplir ese requisito, aunque éste —a cambio de favores y beneficios— atestiguaba *ex post facto* haber estado presente. A veces, incluso se inventaban asambleas que nunca se habían realizado, con la anuencia del representante del gobierno. Así podían obtenerse créditos, seguros, caminos y escuelas. El método servía también para expulsar a ejidatarios, incorporar a nuevos miembros y despedir a integrantes de los comités ejecutivos.

Los mercados secundarios generaban sus propios agentes políticos y económicos: los dirigentes de los ejidos. Como todos los mercados negros son ilegales, estos agentes tenían que legalizar la trasgresión de la ley. Por ejemplo, la venta de una parcela se legalizaba mediante un proceso de depuración y nuevas adjudicaciones. Aduciendo cualquier razón legal, el vendedor perdía su condición de ejidatario cuando se realizaba la venta, y el comprador pasaba a convertirse en nuevo ejidatario. Asimismo, se podía autorizar a un ejidatario a dejar de trabajar la tierra por más de dos años, alegando "razones de salud". Sin estos mecanismos, muchos dirigentes campesinos que habían abandonado el ejido hacía veinte o treinta años habrían perdido sus tierras. En algunos casos, un ejidatario no lo abandonaba oficialmente sino que prestaba la tierra "sin compensación" al comité ejecutivo o a una per-

sona autorizada por el comité, aunque de hecho recibía dinero a cambio. Para el alquiler de tierras se aplicaba un mecanismo similar. Para ocultar la ausencia de un ejidatario, siempre se lo incluía en la lista de participantes en la asamblea. Además, su nombre figuraba en la nómina de créditos del banco oficial e incluso en la lista de personas aseguradas por la empresa estatal. Para compensar a los inquilinos por disponer de la tierra sólo por un corto período, debido a la ilegalidad de la transacción, los ejidatarios que alquilaban sus tierras los autorizaban a hacer uso de su nombre. En esta forma el arrendatario podía optar a los créditos oficiales subvencionados. En el noreste de México, algunos hacendados llegaron a alquilar no sólo parcelas, sino ejidos enteros.

Algunos de los mercados secundarios que surgieron a consecuencia de las intervenciones del Estado en la economía se convirtieron en negocios muy lucrativos. Por ejemplo, el negocio de los desastres consistía en la declaración de cosecha dañada, lo que permitía cobrar el seguro correspondiente. Para que el sistema funcionara, había que contar con la colaboración de un integrante del comité ejecutivo, que era el primero en ser notificado del "desastre". También había que contar con la complicidad de los representantes del Ministerio de Reforma Agraria y de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, encargados de

verificar el presunto desastre. También colaboraban en la notificación de desastre, los agentes de la empresa de seguros, los representantes del banco oficial y, por supuesto, el propio ejidatario. Este cobraba el seguro por "daño" a la cosecha, y luego la vendía a través de los conductos regulares del mercado. El ejidatario se compensaba así de los bajos precios de garantía o simplemente ganaba unos pesos más. ¿Qué recibían los demás participantes en la operación? Aquí es donde intervenía el agente del banco oficial. El ejidatario había recibido un préstamo pagadero en cuotas. La última cuota pagada antes del "desastre", se endosaba al agente, que cobraba el dinero y lo distribuía entre todos los colaboradores de esta peculiar operación (Rello, 1987).

En resumen, la reproducción del ejido se apoyaba en mercados secundarios o negros. Estos cumplían una notable función de adaptación de las intervenciones políticas y legales del Estado a la lógica que regía la economía y la sociedad campesinas. Esta interacción entre dos racionalidades, muchas veces contradictorias, influyó en la forma de funcionamiento de ambas y las hizo compatibles, aunque no convergentes. Como es evidente, todo esto se logró a un enorme costo en términos de eficiencia y equidad, tanto por el derroche de recursos y carga para el erario público, como de los niveles de bienestar de los propios ejidatarios.

## IV

### Reforma de la reforma agraria (1982-1994)

#### 1. Convergencia de opuestos

Las reformas del medio rural ejecutadas durante el gobierno del Presidente Salinas (1988-1994) se centraron en dos esferas fundamentales: la relación entre los productores rurales y el Estado y la relación entre los agentes productivos en el campo (Gordillo, 1992).

En los últimos 20 años, los campesinos desarrollaron mecanismos de resistencia a las políticas públicas en las zonas rurales. El Estado, con sus instrumentos de intervención y control, fue considerado cada vez más como un enemigo por los diferentes agentes sociales de las zonas rurales. Con frecuencia se politizaban los problemas económicos y provocaban confrontaciones que tenían efectos paradójicos. Las mismas políticas estatales que sofocaban a los ejidos los hacían reclamar un mayor apoyo estatal.

A raíz de la crisis de la deuda de 1982 y la posterior aplicación de políticas de estabilización y ajuste, dejó de ser económicamente viable la estrategia de desarrollo rural basada en un Estado omnipotente. El Estado había intervenido hasta entonces por muy distintos medios, incluso con subsidios específicos indirectos, regresivos en su mayor parte. Esta estrategia resultaba muy onerosa para el Estado, porque suponía el pago de cuantiosos subsidios, y en poco tiempo el modelo se volvió muy ineficiente. Los subsidios no sólo beneficiaban a los ejidos, sino también y sobre todo a la agricultura privada. Tenían propósitos variados: para el ejido, su objetivo era lubricar la maquinaria de control político; para el sector privado, se trataba de estimular la producción. A este último sector se le asignó la función clásica de la agricultura en un modelo de sustitución de importaciones: la producción

de divisas y de alimentos baratos. La pérdida de eficiencia del modelo de control político se debió a que estaba concebido para una sociedad cerrada, dividida en segmentos corporativos. Los vientos de movilización política, que comenzaron a soplar con fuerza en México después del movimiento estudiantil de 1968, fueron erosionando este modelo autoritario. La legitimidad del Estado pasó a depender cada vez más del proceso electoral y de la apertura política. Por otra parte, la crisis de la deuda de 1982 también desarticuló el modelo económico prevaleciente en México desde los años cincuenta.

Por consiguiente, disminuyeron el control político y los subsidios económicos, lo que creó una coyuntura extraordinaria para la convergencia entre las políticas macroeconómicas de libre mercado y la movilización social. La política económica —cuyos pilares eran la liberalización del comercio, la desregulación y la privatización— y los objetivos de la movilización social, que perseguían la reestructuración de los mecanismos de representación del campesinado mediante la liberalización de políticas, coincidieron en sus críticas fundamentales a la intervención estatal. Esta convergencia no fue premeditada ni fomentada deliberadamente por el gobierno o la sociedad civil. Por el contrario, se suponía que la liberalización económica se lograría enmendando y usando el autoritarismo político, no eliminándolo. Así también, el objetivo de la estrategia de liberalización política, y en algunos casos de la democratización, era mantener los privilegios económicos derivados de los subsidios estatales.

¿Cómo llegaron a coincidir estas dos tendencias opuestas? Nunca hubo una política que combinara ambas estrategias. Lo que se dio en la práctica fue una yuxtaposición de políticas que produjo un vacío institucional. El modelo de control político dependía de la intervención estatal, pero muchas de las empresas estatales intervinientes se habían privatizado y sus controles se aflojaron cuando empezaron a tener problemas financieros. La clientela política apoyada por estas empresas impidió su completa privatización y los activos de muchas de ellas se transfirieron a productores rurales. Por ejemplo, los instrumentos básicos de control político en el campo se vieron afectados cuando el Banco Nacional de Crédito Rural (BANRURAL) entró en crisis financiera y cesó la distribución de tierras. Sin embargo, la oposición de los campesinos evitó la desaparición total del banco oficial y aparecieron así mecanismos alternativos, entre otros el crédito sin garantía del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y, más recientemente, la creación de asociaciones

de ahorro y préstamo. La oposición campesina también impidió que se suspendiera la distribución de tierras y permitió negociar en el caso de tierras que aún estaban en proceso de asignación. Esta convergencia tan particular hizo posible superar obstáculos, pero no se tradujo en la creación de instituciones.

Las reformas económicas tenían el doble propósito de poner fin al sistema de precios garantizados y de alinear los precios internos con los internacionales. No obstante, la yuxtaposición de ambas corrientes —la liberalización económica y la política— planteó dos graves problemas. En primer lugar, el sistema de precios de garantía —que cubría a 12 productos— desapareció, pero se mantuvo para el maíz y los frijoles. No hubo un plan de reajuste razonable para la alineación de precios y la apertura comercial, que modificaron en forma dramática la comercialización agrícola, e hicieron aumentar el endeudamiento de los campesinos. En cambio, el mantenimiento de los precios de garantía para el maíz y los frijoles dio utilidades extraordinarias a algunos productores. Todo el sector agrícola se volcó a la siembra de maíz, con lo cual evolucionó la agricultura hacia el monocultivo en vez de la diversificación.

La reforma del artículo 27 de la Constitución de México en 1991-1992 fue otro elemento del desmantelamiento del modelo de control político. Los propulsores del liberalismo económico la consideraban un medio adecuado para aprovechar el potencial productivo del ejido y crear un mercado de tierras. Para ejecutar sus planes, contaban con la eficacia del modelo de control político, sobre todo para aplicar las medidas más impopulares. Los partidarios del liberalismo político, por su parte, consideraban que las reformas legales desarticularían el modelo de control político, pero no el sistema de beneficios económicos paralelo. Las dos posiciones eran utópicas. La primera se centraba en la reducción de la intervención económica, manteniendo el control político, mientras la segunda propugnaba la reducción del control político y el mantenimiento de la intervención económica. La contradicción entre ambas creó graves lagunas institucionales, que si bien permitieron la aparición de un incipiente sistema campesino de producción, pusieron en grave peligro la eficacia de las reformas aplicadas.

## 2. Una economía campesina trunca

Luego de examinar las contradicciones y la complejidad del control político del ejido, cabe preguntarse cómo consiguió sobrevivir durante tanto tiempo. La

respuesta, como ya se ha indicado, está en el papel del ejido como mecanismo de seguridad y como aparato político. A continuación, analizaremos la función desempeñada por el ejido como mecanismo de seguridad, vale decir, como órgano de representación de los campesinos. Esto se vincula estrechamente con el funcionamiento particular de una economía campesina. Es bien sabido que la economía campesina se basa en el hogar como unidad productora y de consumo, y en una serie de prácticas de asistencia recíproca entre los hogares de una colectividad. El ejido dio a la economía campesina una estructura institucional que vinculó estos dos elementos fundamentales con un tercero, igualmente importante: el acceso a recursos de propiedad colectiva.

Sin embargo, la aplicación concreta del modelo de control político distorsionó estos tres elementos. La adjudicación de parcelas al jefe de hogar y el hecho de que los demás integrantes del grupo familiar casi no tuvieran derechos legales, sembró la discordia entre ellos. En los últimos decenios, es evidente que se han generalizado las disputas familiares —entre padres e hijos, entre cónyuges y entre hermanos. Esta discordia se ha agudizado por efecto de la enorme transformación demográfica que ha sufrido el ejido, sobre todo a partir de los años setenta, y el ejido no ha tenido la flexibilidad necesaria para adaptarse. Los ejidatarios originales han envejecido, y muchos “avecindados” han llegado a las aldeas, en número que supera en algunos casos al de los ejidatarios, aunque no tienen derecho a ser considerados como tales. Otro factor importante ha sido la extensa migración al interior del país y a los Estados Unidos.

Las prácticas tradicionales de producción basadas en el empleo de semillas autóctonas, el control biológico, los fertilizantes orgánicos, la tracción animal y el cultivo intercalado se degradaron por efecto de un proceso trunco de modernización tecnológica iniciado por organizaciones gubernamentales dedicadas a la investigación y al desarrollo agrícolas. De hecho, hasta hace poco, expresamente se excluían los créditos para el cultivo intercalado, aunque éste es una de las piedras angulares de la agricultura campesina. Tampoco había normas claras sobre acceso a las tierras comunales. Esto no sólo llevó a apropiaciones ilegales, sino a una acelerada diferenciación social dentro del ejido y a una grave degradación de sus recursos naturales. Por todo ello, el sector ejidal se había convertido en una economía campesina trunca, que coexistía con el modelo estatal de control político, es decir *una*

*economía campesina agarrotada por el Estado*. El ejido era tanto un aparato de control político del campesinado por parte del Estado como el órgano de producción y representación que permitía aplicar y perpetuar la lógica campesina. Se había logrado compatibilizar la lógica estatal y la lógica campesina, gracias a la existencia de mercados secundarios en los que se combinaban controles y subsidios, pero, como era inevitable, cuando este precario equilibrio comenzó a derrumbarse, el modelo de control político se vio decisivamente afectado.

Cuando se emplea el término “sistema campesino de producción” hay que precaverse de toda interpretación chayanoviana de este tipo de agricultura, como también de reabrir la antigua polémica sobre la extinción o la supervivencia del campesinado, que estaba muy en boga en los círculos académicos mexicanos en los años setenta. El sistema de producción campesina a que nos referimos aquí se caracteriza por su búsqueda de un medio de integración al sistema de mercado, posición basada en la ventaja comparativa de la agricultura del ejido frente a la agricultura privada. La agricultura ejidal tiene la ventaja de trabajar con mano de obra familiar y con una organización comunitaria, de tener acceso a recursos colectivos y fuerte participación en mercados laborales y, sobre todo, de contar con la migración nacional e internacional.

A continuación nos referiremos a las características fundamentales del sistema campesino de producción y cómo se desarrolló en el contexto de los cambios registrados en el ejido entre 1990 y 1994. Los resultados de la encuesta de ejidos realizada en 1994 por la Secretaría de la Reforma Agraria y la Universidad de California (Berkeley), comparados con los del estudio de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SAHR) y la CEPAL en 1990, son útiles para caracterizar las transformaciones sufridas por el sector en medio de la profunda crisis de todo el sector agrícola mexicano (de Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997). Esta crisis mayor se caracteriza por incentivos económicos adversos, un apoyo gubernamental en descenso, y grandes vacíos institucionales.

En la siguiente descripción del tamaño de los predios, la unidad de medida de las parcelas es la hectárea de equivalente nacional de tierras de secano (ENS), que corresponde al promedio de rendimiento del maíz de secano por zona agroecológica, a fin de ajustar la superficie según las diferencias de calidad de la tierra. La unidad de medida es una hectárea de maíz de secano, que produce 1.09 toneladas, es decir el promedio nacional de 1994.

a) *Concentración de la tierra en pequeñas explotaciones*<sup>23</sup>

Al clasificar a los ejidatarios de acuerdo con el tamaño de las parcelas y la zona geográfica se observa que entre 1990 y 1994 aumentó la proporción de pequeñas explotaciones en la mayoría de las regiones, con la excepción del Pacífico sur. Por lo tanto, se ha producido un lento proceso de eliminación de las formas más extremas de minifundio. Este hecho sugiere que una solución parcial al problema de la pobreza rural podría hallarse en el abandono de las explotaciones más pequeñas, ya sea por la migración a otras zonas agrícolas, o el trabajo en otros sectores. Varios aspectos de la reforma del ejido han incidido en su abandono. Uno es la reciente libertad que se otorga a los ejidatarios para alquilar tierras, lo que permite a los minifundistas alquilar su parcela y dedicarse a otras actividades. El otro factor es la mayor flexibilidad para participar en actividades no agrícolas y para emigrar sin peligro de perder el derecho a las tierras ejidales. El descenso del minifundio ha sido menos acelerado en las regiones del Golfo de México y del Pacífico sur, en que es más fuerte el apego del indígena a la tierra, y menos intensa la emigración a los Estados Unidos. En estas dos regiones, que registran la más alta incidencia de pobreza extrema, la solución no podrá provenir simplemente de la migración y el traspaso del problema de la pobreza a otros sectores y regiones.

b) *Consolidación del sistema de producción campesina: el cultivo del maíz intercalado*

Uno de los cambios más marcados del período 1990-1994 fue la expansión de la superficie sembrada con maíz, por efecto de la distorsión de precios que favoreció a este grano frente a otros cultivos y los precios de garantía que eliminaron el riesgo en su producción. Por lo tanto, el maíz ha sido un cultivo de gran interés en los últimos cuatro años. En el ejido, se ha aumentado en 20% el área sembrada de maíz en las tierras de secano y en 68% en las de riego. En las primeras, el 66% de la expansión corresponde al monocultivo, y el 34% restante a cultivos intercalados. El primero es característico de los predios con mayor vocación comercial; el segundo es típico del sistema campesino. La mayor parte del incremento (84%) provino de predios de más de 5 ha ENS, en que se reemplazaron los pastizales o el barbecho por el maíz. En cambio, la mayor parte del aumento del maíz de cul-

tivo intercalado (72%) se dio en explotaciones pequeñas gracias al resurgimiento de sistemas de producción típicamente campesinos. En el caso de las tierras de riego, el 91% de la expansión de las tierras dedicadas al cultivo de maíz se dio en predios grandes, en que desplazó a los cereales tradicionales, como el trigo y las oleaginosas, y el 97% correspondió al maíz en monocultivo. En las explotaciones más pequeñas, aumentó la producción de maíz en cultivo intercalado.

En las explotaciones agrícolas extensas, la ampliación correspondió sobre todo a un monocultivo comercial, fuente principal de la expansión total. Por lo tanto, los incentivos para fomentar el cultivo del maíz aceleraron el proceso de diferenciación, en que los predios más pequeños se han ido especializando cada vez más en sistemas campesinos de producción, mientras los de mayor tamaño se especializan en los sistemas comerciales.

c) *La regresión tecnológica*

Es evidente que en el período 1990-1994 hubo un grave retroceso tecnológico en el ejido que afectó a casi todos los aspectos y tipos de predios. En el caso del maíz, la única excepción es la difusión de semillas mejoradas en los predios más grandes. En lo demás, se produjo una acentuada disminución del uso de productos químicos y fertilizantes. La asistencia técnica gubernamental prácticamente cesó para todo el sector, cualquiera fuera el tamaño de la explotación. Paralelamente se registró un aumento general del trabajo manual en las labores agrícolas y descenso en el uso de maquinarias. En respuesta a la crisis de rentabilidad, el sector recurrió nuevamente a la mano de obra familiar, y aplicó menos tecnología por unidad de producción.

d) *Marcada tendencia a la producción para autoconsumo*

Para describir mejor la prevalencia de la economía campesina y la profundidad de la diferenciación social dentro del ejido, analizaremos el grado de participación de los ejidatarios en el mercado del maíz, ya sea como vendedores o compradores. El análisis muestra que el 41% son sólo vendedores o vendedores/compradores, en tanto que el 27% son sólo compradores. El 31% son productores autosuficientes, que destinan el maíz que producen principalmente para el consumo familiar (24%) o para forraje (7%). Esto muestra que hay una economía del maíz muy diferenciada, en que menos de la mitad de los productores participa en el mercado como vendedores. Si se llega

<sup>23</sup> Esta sección se basa en de Janvry, Gordillo y Sadoulet (1997).



a producir la baja prevista del precio del maíz con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, éste será el grupo de vendedores afectado. El 59% restante no se verá afectado directamente o se beneficiará de la baja de los precios, por tratarse fundamentalmente de compradores netos. Esta categoría y la de productores autosuficientes sin gran-

des hatos de ganado son agricultores con predios pequeños y poca tierra de riego. Así pues, la existencia de una economía campesina fuerte podría contrarrestar el efecto negativo de la baja del maíz, la que afectaría de distinta manera a las distintas categorías de hogares productores según su forma de integración al mercado.

## V

### Algunas conclusiones para los próximos años

La evolución registrada en el sector ejidal entre 1990 y 1994 estuvo marcada por los fenómenos siguientes:

- El impacto de las políticas macroeconómicas, caracterizadas por un control efectivo de la inflación, acompañado de una crisis de rentabilidad en la agricultura, vinculada con el descenso de las tasas mundiales de crecimiento económico, la creciente apreciación del tipo de cambio, la caída del precio mínimo real de garantía de los cultivos básicos, altas tasas de interés y suspensión de los subsidios.
- El vacío institucional creado por la decadencia de la ayuda estatal para la agricultura, que se tradujo en la privatización, la reducción o la eliminación de muchas instituciones públicas que prestaban apoyo al sector y en una muy limitada reconstrucción de la estructura institucional encargada de prestar asistencia al ejido. En general, esto dificultó y encareció la obtención de créditos, seguros, mercados, insumos modernos, semillas, agua y asistencia técnica.
- El despuntar de un proceso de ajuste de los ejidatarios y del ejido como forma de organización a las nuevas reglas económicas e institucionales.

Hacia 1994, las enmiendas de las disposiciones legales sobre el usufructo y dominio de la tierra ejidal habían dado ya un impulso al mercado de alquiler de tierras. Las reformas también facilitaron la iniciativa individual y comunitaria, lo que permitió numerosos ajustes del sistema productivo, de las estrategias de supervivencia de los hogares y de la organización del ejido, ajustes prohibidos antes de la reforma constitucional, por lo que algunos habían sido adoptados ilegalmente.

Así pues, entre 1990 y 1994, observamos un ejido en crisis, en las primeras etapas de un largo proce-

so de adaptación y transformación. Las dificultades obvias que enfrentaban los ejidatarios eran en parte coyunturales y en parte estructurales, pero eran también síntoma de un proceso difícil y prolongado de liberalización económica y política.

Para concluir, advertimos que sería muy prematuro señalar qué efectos tendrá la segunda reforma agraria de México, iniciada por el Presidente Salinas. La liberalización del ejido ha dado lugar a numerosas iniciativas individuales y colectivas; los ajustes que éstas han producido demuestran la capacidad de responder a los incentivos de este vasto sector. A la vez, el contexto general de la crisis económica que ha afectado a la agricultura y la desinstitucionalización del sector rural han limitado los beneficios económicos que podría haber reportado la reforma y, por consiguiente, el alcance del proceso de modernización y diversificación que se esperaba de ella. El primer paso de la reforma —a saber, la titulación individual de las tierras ejidales en usufructo— apenas si ha comenzado. Y las consecuencias últimas de la reforma dependen de la resolución de problemas económicos y políticos mucho más amplios con los que México todavía está lidiando: por el lado económico, se trata de reanudar el proceso de crecimiento, mantener un tipo de cambio real competitivo y crear empleos; por el lado político, figuran el establecimiento de una democracia participativa, la descentralización del gobierno y la puesta en vigencia del imperio de la ley.

De lo que sí no podemos dudar es de que la segunda reforma agraria abre importantes posibilidades de mejorar la eficiencia y el bienestar de los ejidos. Los años de descuido y el cúmulo de contradicciones entre los objetivos que se le asignaban como aparato de control político del campesinado, órgano de representación y organismo de asistencia a los pequeños agri-

cultores se han traducido en un enorme déficit de eficiencia, que ahora habrá que cubrir. El análisis de los casos de buen éxito ayudará a identificar las medidas que convendría adoptar (de Janvry, Gordillo y Sadoulet, 1997). Entre ellas figuran la creación de un clima macroeconómico favorable, la reconstrucción institucional, la promoción de organizaciones (sobre todo a través del sistema ejidatario) y las inversiones públicas para riego y educación. La iniciativa de reforma agraria debe complementarse con un programa integral de desarrollo rural que dé apoyo a los beneficiarios de la reforma, programa que aún queda por ejecutar. (de Janvry y otros, 1996). Por la notoria heterogeneidad de las unidades familiares campesinas, un programa de desarrollo rural destinado al ejido no debe limitarse a la agricultura, sino extenderse también a otras fuentes de ingreso al alcance de los ejidatarios. Esto implica la coordinación de intervenciones por todo un abanico de instituciones públicas y privadas. A menos que se to-

men estas medidas rápidamente, la mayoría de los pequeños agricultores del sector ejidal probablemente no lleguen a ser competitivos, y correrán el riesgo de ser desplazados por unos pocos empresarios capaces, tanto del propio ejido como del sector privado, a medida que se afine el mercado de tierras. La falta de competitividad, por lo tanto, provocaría el desplazamiento masivo de minifundistas, y ejercería presiones sobre los mercados urbanos de trabajo y en la frontera al norte. En aras de la eficiencia económica global, del bienestar de una gran parte de los mexicanos pobres y de la estabilidad política, urge, pues, que la reforma agraria en marcha se complemente con un espectro más amplio de actividades, para ayudar a los beneficiarios de la reforma agraria a lograr la competitividad en el nuevo entorno económico e institucional antes de que termine el proceso de titulación y las reformas activen el mercado de venta de tierras.

(Traducido del inglés)

### Bibliografía

- Arispe Schloesser, L. (1985): *Campesinado y migración*, México D.F., Sep-Cultura.
- Astorga, E. (1985): *El mercado de trabajo rural en México*, México D.F., Ed. Era.
- Castillo, C.M. (1956): La economía agraria de El Bajío, *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. III, N° 3-4, México D.F., julio-diciembre.
- Córdova, A. (1974): *La política de masas del cardenismo*, México D.F., Ed. Era.
- \_\_\_\_\_ (1973): *La ideología de la revolución mexicana*, México D.F., Ed. Era.
- De Janvry, A., G. Gordillo y E. Sadoulet (1997): *Mexico's Second Agrarian Reform*, La Jolla, University of California, Center for US-Mexican Studies.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, B. Davis y G. Gordillo (1996): Ejido sector reforms: From land reform to rural development, en L. Randall (ed.), *Reforming Mexico's Agrarian Reform*, Nueva York, M.E. Sharpe.
- De Janvry, A., E. Sadoulet, (1989): A study on resistance to institutional change: The lost game of Latin American land reform en *World Development*, vol. 17, N° 9, Oxford, Reino Unido, Pergamon Press.
- De Walt (1979): *Modernization in a Mexican Ejido: A Study in Economic Adaptation*, Cambridge, Massachusetts, Cambridge University Press.
- Fernández y Fernández, R. (1973): *Cooperación agrícola y organización económica del ejido*, México D.F., Secretaría de Educación Pública.
- García Treviño, R. (1956): Agrarismo revolucionario y ejidalismo burocrático, *Problemas agrícolas e industriales de México*, vol. III, N° 3-4, México D.F.
- Gledhill, J. (1991): *Casi Nada. A Study of Agrarian Reform in the Homeland of Cardenismo*, Austin, Texas, University of Texas Press.
- Gómez Olivier, L. (1978): Crisis agrícola de los campesinos. *Revista de Comercio Exterior*, vol. 28, N° 6, México D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior, junio.
- Gordillo, G. (1988a): *Campesinos al asalto del cielo*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_ (1988 b): *Estado, mercado y movimiento campesino*, México D.F., Plaza y Valdés.
- \_\_\_\_\_ (1990): *Reformando a la revolución mexicana*, México D.F., El Nacional.
- \_\_\_\_\_ (1992): *Más allá de Zapata*, México D.F. Ed. Cal y Arena.
- Hirschman, A.O. (1977): *Salida, voz y lealtad*, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Krauze, E. (1971): *Caudillos intelectuales de la revolución*, México D.F., Editorial Siglo XXI.
- Orozco, W. I. (1895): *Legislación y jurisprudencia sobre terrenos baldíos*, México D.F., El Tiempo.
- Paré, I. (1977): *El proletariado agrícola en México*, México D.F., Siglo XXI Editores.
- Przeworski, A. (1985): *Capitalism and Social Democracy*, Londres, Cambridge University Press.
- Rello, F. (1987): *State and Peasantry in México: A Case Study of Rural Credit in La Laguna*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).
- Torres, B. y L. Medina (1978): *Historia de la revolución mexicana*, tomo 18, México D.F., El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1979a): *Historia de la revolución mexicana*, tomo 19, México D.F., El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_ (1979b): *Historia de la revolución mexicana*, tomo 20, México D.F., El Colegio de México.
- Warman, A. (1980): *Y venimos a contradecir*, México D.F., La Casa Chata.
- Whetten, N. (1948): *Rural Mexico*, Chicago, Illinois, University of Chicago Press.

## Los aranceles y el *Plan Real de Brasil*

**Renato Baumann  
Josefina Rivero  
Yohana Zavattiero**

*Oficina de la CEPAL  
en Brasilia*

En este artículo se analiza la lógica económica de la política arancelaria de Brasil durante los primeros dos años del Plan Real. Con este fin se estudian las modificaciones a las tasas del impuesto de importación para todos los productos comercializados. El proceso de reforma arancelaria de Brasil se inició en 1988, después de treinta años de vigencia de la Ley de Aranceles, y correspondió a una profundización marcada del proceso de apertura comercial con la definición de una trayectoria decreciente para las tasas arancelarias, que se intensificó a partir de 1990. El Plan Real se inició en julio de 1994 y tuvo efectos múltiples sobre la política de importaciones. El proceso de liberalización comercial alcanzó su punto máximo en el primer trimestre de 1995, reflejado en el nivel medio de las tasas y el grado de dispersión de su estructura. Desde entonces ocurrieron diversos episodios de aumento de tasas, en forma diferenciada por sectores, los que aumentaron el grado de dispersión de la estructura arancelaria. Si se excluyen dos sectores con tratamientos específicos —petróleo y automóviles—, se observa una relación directa entre el valor importado y el nivel del arancel nominal, así como variaciones pronunciadas a lo largo del período. Por otra parte, el hecho de que para algunos sectores la tasa ponderada por el valor de las importaciones fue inferior por meses a la tasa media indica que hay margen para reexaminar los niveles arancelarios en algunos casos. El artículo concluye con algunas reflexiones sobre el desempeño de la política de importaciones.

# I

## Introducción

La economía brasileña se cita con frecuencia en la literatura sobre política comercial externa. Han sido analizados también en diversos estudios la multiplicidad de instrumentos adoptados como barreras a las importaciones que compiten con la producción interna (sobre todo en los decenios de 1960 y 1980), los mecanismos empleados en la práctica para sortear esas barreras aplicando regímenes especiales de importación, los diversos incentivos para las exportaciones, el proceso de definición de los gravámenes a la importación y la preocupación por neutralizar los eventuales sesgos de la política comercial.

No hace mucho, el país experimentó un proceso de reforma de la estructura arancelaria que se inició en 1988, luego de 30 años de vigencia de la llamada Ley Arancelaria, que sufrió algunas modificaciones en 1989 y muchas más en 1990.

La adopción del Plan Real —en julio de 1994— tuvo para la política de importaciones múltiples efectos. Los efectos-ingreso y precio vinculados con un programa exitoso de estabilización constituyen un estímulo natural para la demanda de productos importados. Además, la preocupación por viabilizar el acceso a productos externos más baratos cumplía la doble función de presionar a los grupos con una posición oligopolista en el mercado nacional e inducir una mayor eficiencia del aparato productivo.

A las preocupaciones por la estabilidad de precios se sumó una cuestión coyuntural dada por la proximi-

dad de la fecha prevista para la entrada en vigor de la estructura arancelaria negociada con los demás socios del Mercosur: el Arancel Externo Común estaba programado para entrar en vigencia a partir del 1° de enero de 1995. Por lo tanto, el segundo semestre de 1994 estuvo marcado por continuas variaciones de las tasas del gravamen sobre las importaciones.<sup>1</sup>

Este tema ya lo trató Kume (1996) con bastante competencia, en tanto que Nonnemberg (1996) analizó otras medidas de política correlacionadas; el primero estima la evolución —desde 1988— de la tasa de protección efectiva otorgada a los diversos sectores productores, y el segundo destaca la importancia de los movimientos de arbitraje financiero como estímulo para financiar las importaciones.<sup>2</sup>

En el presente artículo procuramos identificar la lógica económica de la política arancelaria a partir del examen de cada una de las diversas modificaciones de las tasas de los gravámenes a la importación para todos los productos comercializados. El período cubierto comprende desde julio de 1994, cuando se inició el Plan Real, hasta fines de septiembre de 1996, último mes con informaciones disponibles al momento de preparar este trabajo. Se consideraron todos los decretos y resoluciones que afectaban las tasas del gravamen, lo que permitió describir la evolución de la política nacional de importaciones en los primeros dos años del Plan Real. El anexo metodológico muestra cómo se procesaron los datos primarios.

# II

## Evolución de la estructura arancelaria

A lo largo de la presente década, la política comercial externa brasileña siguió una trayectoria de reducción de las barreras comerciales, lo que se reflejó en el

aumento correspondiente del valor de las importaciones (cuadro 1).

□ El presente trabajo no podría haberse realizado sin el competente apoyo computacional de Decio Fialho de la CEPAL. Igual importancia revistió la colaboración de André Bauer en el procesamiento de datos.

<sup>1</sup> Cabe señalar que las prioridades del Plan Real —adoptado a partir del 1° de julio de 1994— también tuvieron una gran influencia en la política nacional de aproximación al Arancel Externo Común.

<sup>2</sup> Para una descripción relativamente completa del período anterior a la adopción del Plan Real (1958-1993), véase Pinheiro y Almeida (1995).

CUADRO 1

**Brasil: Gravámenes a la importación y valor importado, 1990-1996**

Año	Tasa media simple (porcentual)	Valor de las importaciones (en millones de dólares fob)
1990	32.12	20 661
1991	25.19	12 042
1992	20.78	20 554
1993	16.49	22 797
1994	13.97	33 106
1995	13.07	49 263
1996 (enero/septiembre)	13.10	49 619

Fuente: Estimaciones proporcionadas por H. Kume y elaboración propia a partir de datos primarios.

Interesa observar en el cuadro 1 que aunque la tasa del gravamen tiende a bajar sostenidamente (salvo una pequeña inflexión en el último año) —y que a eso corresponde un aumento del valor total de las importaciones— hay una diferencia de ritmo que no debería pasar inadvertida. Entre 1990 y 1993 la tasa media simple se redujo a la mitad, mientras que los aumentos más notorios de las importaciones ocurrieron en el período más reciente. Además, hay una estabilización relativa de la tasa del gravamen a las importaciones desde 1994, pero —como se verá más adelante— en realidad esa estabilidad oculta un conjunto variado de reducciones y alzas simultáneas de tasas para diversos productos.

Para explicar la diferencia del ritmo de variación del impuesto y el mayor valor de las importaciones, hay que considerar otros elementos atinentes, como la política cambiaria, el efecto-ingreso de la demanda de productos importados, la existencia de regímenes especiales de importación e incluso un aspecto que suele despreciarse en buena parte de los análisis: a saber, el proceso mismo de familiarización —de los consumidores— con productos fabricados en el exterior que no eran obtenibles en el mercado nacional durante décadas. Este último es un proceso lento que entraña la creación y consolidación de canales de comercialización interna de los productos importados, y explica, por cierto, al menos en parte, el desfase cronológico de la respuesta de la demanda de esos productos.

### 1. Características generales del proceso de apertura

#### a) *Productos afectados y aranceles medios*

El primer aspecto que debe destacarse al analizar la política de importaciones en los dos primeros años

del Plan Real es que las variaciones<sup>3</sup> de las tasas del gravamen a las importaciones afectaron al 83% del total de la lista y que 28% de los productos afectados sufrieron dos o más modificaciones de las tasas en el período comprendido entre julio de 1994 y septiembre de 1996. En otras palabras, se trata indiscutiblemente de un momento de notoria redefinición de las relaciones comerciales con el resto del mundo.

Las cifras del cuadro 2 indican que en ese período la estructura del gravamen a las importaciones estuvo sujeta a una fuerte intervención. Incluso diversos productos específicos (a los diez dígitos de la clasificación) sufrieron varias alteraciones de la tasa nominal. En 148 productos hubo cinco modificaciones o más, lo que —en el intervalo de 27 meses— puede haberse convertido en un elemento perturbador de la formación de expectativas por parte de los agentes económicos.

Surge un cuadro semejante de diferencias del ritmo de la apertura comercial y el de desempeño importador si se considera el mismo período analizado aquí (julio de 1994 a septiembre de 1996) (cuadro 3 y gráfico 1).

En ese período hubo un momento inicial (en los últimos dos trimestres de 1994) de notoria reducción del gravamen sobre las importaciones que —sumada a otros factores— tuvo como consecuencia un aumento significativo del valor importado. Ya desde comienzos de 1995 se observa una leve alza de la tasa media simple, que a partir del segundo trimestre alcanza un nivel (de alrededor de 13%) que se ha mantenido desde entonces. El valor de las importaciones trimestra-

CUADRO 2

**Brasil: Incidencia de las variaciones del gravamen a las importaciones, julio de 1994 a septiembre de 1996**

	Número de productos	Por ciento
Productos considerados	13 428	100.0
Productos con variación de tasas	11 183	83.3
Productos con dos o más alteraciones de tasas	3 830	28.5
Productos con tres o más alteraciones de tasas	939	7.0
Productos con cinco o más alteraciones de tasas	148	1.1

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

<sup>3</sup> Nótese que se trata de "variaciones" y no necesariamente de "reducciones".

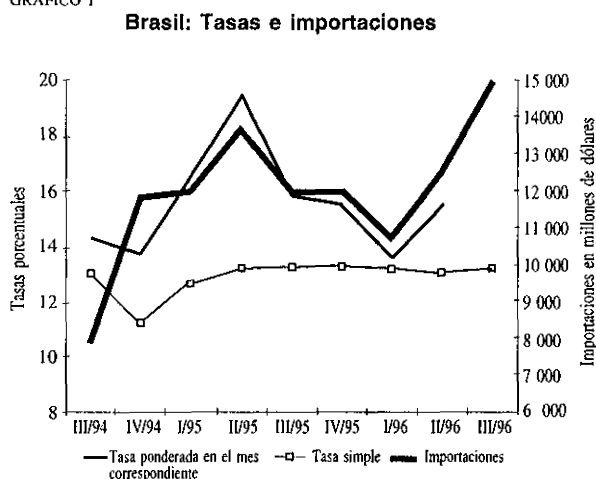
CUADRO 3

**Brasil: Valor trimestral de las importaciones, tasas a las importaciones  
y número de productos afectados, 1994-1996**

Período	Valor de las importaciones (en millones de dólares cif)	Tasa simple porcentual	Número de episodios de variación de las tasas			
			Reducciones	Aumentos	Total	
1994	III	7 931	13.0	4 738	21	4 759
	IV	11 824	11.2	253	22	275
1995	I	12 017	12.6	2 462	5 349	7 811
	II	13 656	13.2	468	401	869
	III	11 916	13.2	84	85	169
	IV	12 030	13.3	63	97	160
1996	I	10 737	13.1	1 738	303	2 041
	II	12 477	13.0	195	171	366
	III	14 965	13.2	13	150	163

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

GRAFICO 1



les siguió una evolución distinta: ese valor prácticamente se dobló entre el tercer trimestre de 1994 y el segundo trimestre de 1995, experimentó una leve caída en el trimestre siguiente y se mantuvo (con pequeñas variaciones) en ese nivel (en torno a los 12 000 millones de dólares) desde entonces, con un nuevo repunte en el tercer trimestre de 1996.

Las últimas tres columnas del cuadro 3 ilustran algunas informaciones complementarias importantes. Con todo, antes de considerarlas cabe hacer una breve digresión metodológica para recalcar la importancia de incluir el indicador del número de variaciones de las tasas.

Si tomamos como ejemplo lo ocurrido entre diciembre de 1994 y enero de 1995, el cálculo de la tasa media simple del gravamen a las importaciones sugiere una situación de alza generalizada de las tasas, que subieron de 11.19% en la primera fecha a 12.62% en

la segunda. Sin embargo, esas cifras son el resultado neto de una política que supuso simultáneamente 5 093 alzas y 2 691 reducciones de las tasas. En otras palabras, interesa que el análisis no se limite al ámbito más general, sino que considere también las informaciones a un nivel más detallado.

El cuadro 3 muestra claramente que las modificaciones de la estructura arancelaria se concentraban de hecho (a juzgar por el número de episodios de variación de las tasas) en el tercer trimestre de 1994 y en el primer trimestre de 1995,<sup>4</sup> y que no era un proceso continuo.

Pese a que predomina el número de casos de reducción de tasas en el período en su conjunto, hubo también alzas arancelarias para un número importante de productos, en particular en el primer trimestre de 1995 (sobre todo para aquellos productos que tenían que adecuar su gravamen al Arancel Externo Común), y después (comienzos de 1996), aunque con una intensidad mucho menor, por razones de equilibrio de la balanza comercial.

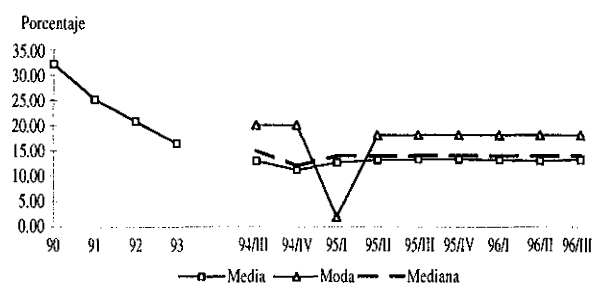
El resultado general de esos movimientos —respecto a las tasas “simples”— se muestra en el gráfico 2.

Hay una clara tendencia a la reducción del arancel medio a fines de 1994, que representa en realidad la continuación de un proceso iniciado en 1990 (como se indica en el gráfico 2) y a una relativa estabilidad a partir del segundo trimestre de 1995, en torno a la mediana. La tasa más frecuente llegó a su punto mínimo en el primer trimestre de 1995 y se estabilizó a un nivel de 18% desde el segundo trimestre de ese año.

<sup>4</sup> Con algún movimiento adicional en el primer trimestre de 1996.

GRAFICO 2

**Brasil: Indicadores descriptivos de la política arancelaria reciente**



La teoría de la protección recomienda que, si es ineludible la adopción de aranceles a la importación, las distorsiones introducidas en el sistema económico serán tanto menores cuanto más bajas sean las tasas y menor su dispersión. En ese sentido, una reforma que reduzca los niveles arancelarios y que además disminuya la varianza de la distribución de tasas es un movimiento en la dirección que recomienda la teoría.

Sin embargo, el análisis de la evolución de la estructura arancelaria sugiere un comportamiento variado, a juzgar por la trayectoria del desvío-patrón de las tasas:

1994		1995				1996		
III	IV	I	II	III	IV	I	II	III
8.0	7.9	7.2	9.4	9.6	9.8	9.0	8.4	8.9

Estas cifras indican que hubo inicialmente un movimiento hacia una mayor uniformidad de la estructura arancelaria (a tasas más bajas), hasta el primer trimestre de 1995, con una dispersión creciente en el resto de ese año, que fue seguida de una falta de convergencia en todo el año 1996.

**b) Las tasas ponderadas**

Hasta aquí los datos se han presentado sobre la base de tasas simples (es decir, medias ponderadas sólo por el plazo de vigencia) y en forma agregada. Sin embargo, se sabe que en ese período hubo cambios sustantivos en la lista de importaciones del país. A título ilustrativo, considérese que en 1993 las importaciones de bienes de consumo representaban 12% del valor total de las importaciones, y que esa participación subió en 1994 y 1995 a 17% y 22%, respectivamente.

Esto obliga a considerar la estructura arancelaria en comparación con la gravitación efectiva de los productos afectados, o sea, hay que estimar las tasas del

gravamen a las importaciones ponderadas por el valor de importación de cada producto.

La evolución excepcional de las corrientes comerciales en ese período plantea una dificultad adicional para identificar el vector de las importaciones más adecuado para proceder a esa ponderación. La estructura del período inmediatamente anterior no recoge las modificaciones ocurridas, y los años 1994 y 1995 se consideran atípicos, porque reflejaban estructuras de la demanda de productos importados muy influenciadas por la fase inicial de un proceso de estabilización.

La alternativa factible fue —como se describió en la sección anterior— ponderar el vector de las tasas simples por la composición de las importaciones en el período 1990-1993 como reflejo de un patrón mínimo, y por la estructura de las importaciones en 1995 como reflejo de uno máximo, complementando el análisis con las estimaciones de las tasas ponderadas por el valor corriente de las importaciones, o sea, del valor efectivamente registrado en cada trimestre.

El cuadro 4 y el gráfico 3 ilustran las diferencias en los criterios de ponderación.

Las tres estimaciones de tasas ponderadas muestran una fuerte caída del arancel en el último trimestre de 1994 y su recuperación en los dos trimestres siguientes, seguida de una nueva reducción durante el segundo semestre de 1995 y un leve aumento en 1996.

Del análisis de esos datos y del gráfico se desprende que: i) el comportamiento del arancel simple no es capaz de captar ese movimiento; ii) las modificaciones de la estructura de la lista de importaciones en el período fueron lo suficientemente pronunciadas como para conducir a resultados bastante distintos cuando consideramos para la ponderación la media del trienio anterior o un período de demanda acentuada como el año 1995; y iii) la ponderación por el valor de importación en el mismo trimestre lleva a resultados menos sesgados, con valores intermedios entre los resultados obtenidos con las otras dos ponderaciones.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Obsérvese que los valores de las importaciones sólo responden en parte a los niveles de las tasas del gravamen a la importación: según la Secretaría de Ingresos Federales (datos publicados en la *Gazeta Mercantil* de 11/12/96), si se considera la relación entre el valor de las importaciones y el valor efectivamente pagado a título de gravámenes a las importaciones en los diez primeros meses de 1996, las importaciones brasileñas se efectuaron con un arancel medio real de 7.1%, porcentaje que es bastante inferior a la tasa media nominal de 13.6% estimada por esa Secretaría. Eso se explica por la incidencia de los "regímenes especiales" que garantizan un tratamiento diferenciado a algunos productos importados. En términos sectoriales, ese mismo estudio señala diferencias manifiestas como, por ejemplo, para el material de transporte, cuyo arancel nominal es de 19.78% y cuyo gravamen real fue de 6.46% en 1996, o el ítem de bienes de consumo con una tasa nominal de 24.38% y un arancel "real" de 11.12%.

CUADRO 4

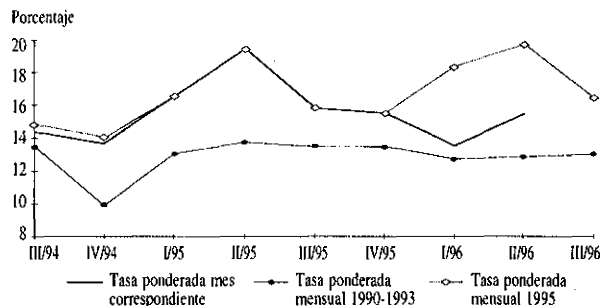
**Brasil: Tasas simples y ponderadas del gravamen a las importaciones, por trimestre, 1994-1996**

Período	Tasa simple porcentual	Tasa ponderada porcentual		
		Media 1990-1993	Trimestre corriente	Trimestre correspondiente en 1995
1994 III	12.95	13.45	14.36	14.85
IV	11.19	9.92	13.68	14.02
1995 I	12.62	13.04	16.57	16.57
II	13.18	13.74	19.46	19.46
III	13.22	13.49	15.79	15.79
IV	13.26	13.44	15.49	15.49
1996 I	13.13	12.70	13.51	18.39
II	12.99	12.86	15.47	19.72
III	13.19	13.03	n.d.	16.45
Media total del período julio 1994-septiembre 1996	12.86	13.16	15.54	16.75

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

GRAFICO 3

**Brasil: Tasas ponderadas por las importaciones**



Esos resultados indican la necesidad de detallar el análisis para tomar en cuenta los movimientos dentro de cada trimestre —la relación entre el valor de las importaciones y la tasa del gravamen— así como la política relativa a determinados sectores.

Con todo, antes de proceder a ese detalle, caben algunas consideraciones respecto a la relación entre la estructura arancelaria nacional y el Arancel Externo Común acordado con los demás países miembros del Mercosur.

## 2. El mito de la adopción anticipada del Arancel Externo Común (AEC)

Se pensaba que Brasil adelantaría para septiembre de 1994 la adopción del Arancel Externo Común (AEC) acordado en el ámbito del Mercosur y previsto para

entrar en vigor en enero de 1995, pero un análisis más detenido revela que esa afirmación merece algunos reparos.

Se atribuía a las resoluciones 506 y 507 del Ministerio de Hacienda, ambas fechadas en septiembre de 1994, el adelanto en tres meses de la entrada en vigor del AEC. En rigor, en ese mes se dictaron tres resoluciones importantes: la 492, que redujo a un nivel uniforme de 20% las tasas del derecho de importación para una serie de productos, y las 506 y 507, que modificaron —a niveles específicos— las tasas para una lista de productos.

No obstante, a fines de septiembre de 1994 y después de la entrada en vigor de las tres resoluciones, todavía había 124 productos con tasas superiores a 20%;<sup>6</sup> no todos esos casos se referían a las excepciones previstas para el sector de la informática (sólo 48 productos de la posición 84.71) o las telecomunicaciones (sólo 6 productos de la posición 85.17).

Además, un examen del arancel brasileño a fines de septiembre de 1994 indicaba que existían: 2 930 productos con gravámenes superiores; 5 102 con aranceles inferiores; y 5 396 con aranceles iguales a los niveles previstos para el AEC.

En otras palabras, a fines de septiembre la estructura del AEC se aplicaba sólo a 42% del total de productos de la lista de importaciones. Así pues, Brasil

<sup>6</sup> Comparado con 452 productos en agosto de ese año.



sólo adelantó la adopción del AEC con un ajuste parcial.<sup>7</sup> La adopción del Arancel Externo Común y de la Nomenclatura Común sólo ocurrió efectivamente a partir del 1° de enero de 1995, en virtud del decreto N° 1343. Esto no quiere decir que el esfuerzo de aproximación haya sido despreciable; sólo cabe destacar que no hubo una adopción anticipada completa.

Otra observación importante para entender la evolución de la estructura arancelaria brasileña en ese período está relacionada con las listas de excepción. Entre los meses de abril y diciembre de 1995, con la preocupación por reducir el nivel de precios internos mediante la competencia con las importaciones, se dictaron los decretos 1453, 1471, 1490, 1550, 1678 y 1767, que establecían listas de productos sujetos a un tratamiento arancelario temporalmente diferenciado.<sup>8</sup> Nuevamente, en abril de 1996 el decreto 1848 definió otra lista de excepciones.

En cuanto a los productos afectados, en enero de 1995 —fecha de adopción del AEC— 1 272 productos constituían excepciones al AEC (anexo al decreto 1343), cifra que subió a 1 700 productos en diciembre de ese año, por efecto de la dictación de los decretos señalados, que se consolidaron en el decreto 1767. En abril de 1996, el decreto 1848 consolida una nueva lista de excepciones de 1 500 productos.

Considerando el conjunto de los movimientos efectuados en el período, en relación con el número de veces que variaron las tasas (y no los productos afectados), podemos decir que para el período comprendido entre julio de 1994 y septiembre de 1996 ese número se distribuyó como sigue:

i) La adecuación parcial del arancel aduanero de Brasil al AEC en septiembre de 1994 se verificó en 23% de los casos, siendo todos de reducción de la tasa.

ii) La implantación del AEC en enero de 1995 implicó el 47% del total de variaciones del gravamen, con elevaciones en 32% de los casos y descensos en 15%.

iii) La adopción de listas de excepción representó 23% del total, con reducciones en 16% de los casos y aumentos en 7%.

<sup>7</sup> Vinculado con reducciones de tasas más allá de los niveles previstos para el AEC, por razones de estabilización interna de precios.

<sup>8</sup> Las modificaciones introducidas durante 1995 pueden resumirse así: a) el decreto 1471 consolidó las excepciones al Arancel Externo Común (su anexo 1 corresponde a la lista de excepción nacional y los anexos 2 y 3 corresponden a la llamada lista Dallari); b) el decreto 1490 estableció el nuevo anexo 1 que revoca el anterior; c) el decreto 1550 corrigió e introdujo pequeñas modificaciones en el Arancel Externo Común; d) el decreto 1678 repitió el procedimiento anterior. Agradecemos a Honorio Kume por esas informaciones.

Esos datos ayudan a entender la trayectoria de la tasa media ponderada de las importaciones. En el gráfico 1 se observa un primer movimiento de reducción en el cuarto trimestre de 1994, lo que refleja el adelanto parcial del AEC (y el ajuste adicional de la estructura arancelaria), y luego un aumento cuando se adopta plenamente el arancel común, hasta llegar a un punto máximo en el segundo trimestre de 1995; hasta el primer trimestre de 1996, se reduce nuevamente en tres ocasiones, las que reflejan la importancia de las listas de excepciones, y vuelve a elevarse a partir de entonces.

El análisis de los datos mensuales sobre la tasa "simple" del impuesto a las importaciones y el valor de las importaciones (véase el gráfico 4) muestra también tres momentos:

i) En un primer momento —en julio y agosto de 1994— el valor total de las importaciones comienza a aumentar, incluso antes de modificarse la estructura arancelaria: la explicación más probable está en el efecto-ingreso derivado del Plan Real, asociado a la valorización cambiaria.

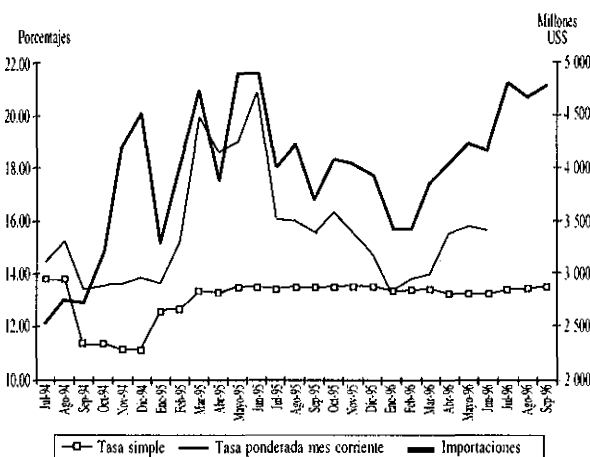
ii) En un segundo período —entre septiembre y diciembre de 1994— se reduce el nivel del arancel "simple". En ese período hay claramente un estímulo adicional a las importaciones, proporcionado por la variación de la tasa "simple" y por la permanencia de los efectos-ingreso y precio del período anterior.

iii) A partir de 1995 (sobre todo desde marzo) la tasa "simple" se estabiliza a un nivel de alrededor de 13% (al mismo tiempo que el tipo de cambio vuelve a variar). Sin embargo, persisten las fluctuaciones del

GRAFICO 4

**Brasil: Tasas e importaciones - valores mensuales**

(Tasas porcentuales e importaciones en millones de dólares)



valor total de las importaciones. Lo que sugiere ese conjunto de datos es que a partir del segundo trimestre de 1995 la tasa "simple" pierde el poder de determinar las importaciones: su influencia parece limitarse al nivel del valor importado, pero no explica por cierto la variación del mismo, que pasa a depender de otros factores determinantes como la política cambiaria y otros.

El comportamiento de la tasa ponderada refleja esos tres momentos al elevarse entre julio y agosto de 1994 —incluso con una tasa "simple" constante—, mantenerse estable entre septiembre y enero de 1995 (la reducción de la tasa se compensa con el aumento de las importaciones), y a partir de entonces pasa a reflejar directamente las variaciones del valor de las importaciones.

Ese comportamiento sugiere que existen otros factores que hay que considerar. Entre ellos cabe destacar el análisis del comportamiento a nivel de los sectores más relevantes.

### 3. Aranceles sectoriales

Para el análisis sectorial se seleccionaron algunos capítulos (clasificación de dos dígitos de la Nomenclatura Brasileira de Mercadorias/Sistema Harmonizado (NBM/SH) de un total de 97 capítulos, sobre la base de dos criterios: i) número de variaciones de las tasas del gravamen a las importaciones en el período considerado, e ii) importancia relativa en el valor total de las importaciones.

Los 14 capítulos seleccionados conforme a esos criterios correspondieron en 1995 a 74% del valor total de las importaciones y a 67% del número de variaciones de las tasas en el período considerado. Es decir, esos capítulos concentraron la mayor parte de las variaciones de los derechos aplicados a las importaciones durante el período de julio de 1994 a septiembre de 1996. Dichos capítulos abarcan además 65% del total de los productos (diez dígitos) afectados por modificaciones de tasas.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Ellos fueron: Cap. 11 - Productos de la industria molinera; Cap. 27 - Combustibles minerales, aceites minerales; Cap. 28 - Productos químicos inorgánicos; Cap. 29 - Productos químicos orgánicos; Cap. 39 - Plásticos y sus productos; Cap. 48 - Papel y cartón; Cap. 54 - Filamentos sintéticos o artificiales; Cap. 55 - Fibras sintéticas o artificiales; Cap. 72 - Hierro fundido, fierro y acero; Cap. 73 - Obras de hierro fundido, fierro o acero; Cap. 84 - Máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos; Cap. 85 - Material eléctrico y sus partes; Cap. 87 - Vehículos automotores y otros vehículos terrestres; Cap. 90 - Instrumentos y aparatos de óptica.

El cuadro 5 resume las informaciones básicas. Se observa en él que —igual que en el universo de la lista de importaciones— el número de reducciones de las tasas supera con creces al número de aumentos en el período. En esa muestra de 14 capítulos, en 59% de los casos hubo aumento de las tasas, una proporción menor que el 72% de los casos de reducción. Eso refleja la dispersión sectorial del proceso de liberalización comercial.

Las columnas cuarta a sexta del cuadro 5 muestran además que las tasas "simples" para esos 14 capítulos fueron siempre superiores a las tasas correspondientes al total de productos.

Esa relación se mantuvo en forma sistemática. El gráfico 5 muestra una comparación entre la trayectoria de las tasas de la muestra y las del total de los 97 capítulos durante el período considerado. Ambas presentan una reducción acentuada entre julio y diciembre de 1994, y una relativa estabilidad a partir de mayo de 1995. Sin embargo, la tasa "simple" para los 14 capítulos es sistemáticamente superior a la tasa correspondiente al total de productos, lo que explica la diferencia mencionada entre los porcentajes de participación de la muestra en los episodios de reducción y aumento de tasas.

Asimismo, como resultado de la política de importaciones, hubo durante el período considerado una relación directa y sistemática entre la tasa del gravamen a las importaciones y el valor de importación del producto (véase el cuadro 6).<sup>10</sup>

El análisis del cuadro 6 indica que los productos con mayor ponderación en el valor total de las importaciones estuvieron en promedio sujetos a tasas más elevadas. Hay una relación directa para cada tramo del valor de las importaciones.

Parte de la explicación de esos resultados debe buscarse en la política relativa a los sectores a que pertenecen esos productos. Los datos indican que las tasas más elevadas de ese conjunto de productos se dieron para los tejidos sintéticos, el calzado, los buses y los vehículos utilitarios, lo que sugiere preocupación

<sup>10</sup> Ese cuadro muestra el nivel medio de las tasas "simples" en vigor durante el período considerado, por tramos de valor de las importaciones. Hay dos productos con un valor de importación sobre el millón de dólares en 1995: los vehículos de pasajeros y el petróleo. Como el régimen de importación del petróleo está totalmente regulado en el caso brasileño —siendo un producto con un mercado peculiar— y como la política de importación de automóviles presentó variaciones extremas durante el período, decidimos no incluir en el cuadro la información relativa a esos dos productos a fin de evitar distorsiones.

CUADRO 5

**Brasil: Capítulos seleccionados según el número de variaciones de la tasa a las importaciones y/o la importancia relativa en el total de importaciones**

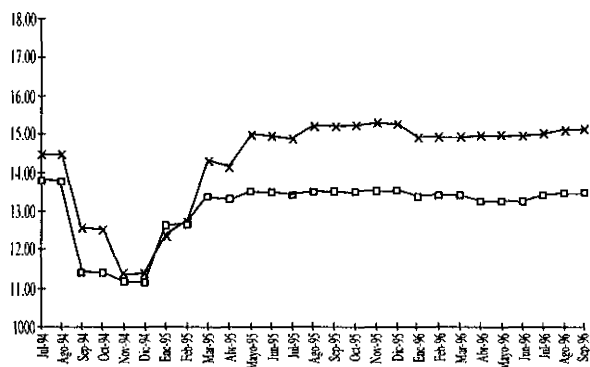
Capítulos seleccionados NBM/SH <sup>a</sup>	Valor de las importaciones en 1995		Tasas medias simples			Número total de variaciones de las tasas en el período				Número de productos afectados-total del período	
	En millones de dólares	Cap/importaciones totales (%)	1994 2º semestre	1995	1996 enero-septiembre	Reducciones	Aumentos	Total	Cap/variación total (%)		
11	1 161	2.36	10.00	10.38	10.50	0	10	10	0.06	48	
27	5 541	11.24	6.94	9.95	8.34	110	34	144	0.87	93	
28	583	1.18	3.96	5.49	5.62	68	384	452	2.72	578	
29	2 976	6.04	6.77	8.25	8.27	1 524	1 565	3 089	18.60	2 210	
39	1 596	3.24	13.15	13.39	13.85	226	160	386	2.32	285	
48	919	1.86	9.50	12.02	12.71	38	286	324	1.95	220	
54	531	1.08	12.89	12.30	16.46	455	203	658	3.96	215	
55	286	0.58	15.31	14.52	17.81	247	78	325	1.96	142	
72	320	0.65	9.88	10.06	10.05	142	273	415	2.50	331	
73	377	0.76	12.41	14.86	14.97	91	196	287	1.73	282	
84	7 990	16.20	19.31	17.98	16.95	2 261	146	2 407	14.49	1 302	
85	5 705	11.57	18.07	22.01	19.36	861	184	1 045	6.29	645	
87	5 560	11.28	22.46	34.72	37.65	369	259	628	3.78	220	
90	1 622	3.29	17.11	16.10	15.59	638	83	721	4.34	508	
<i>Total de capítulos seleccionados</i>		<i>35 167</i>	<i>73.70</i>			<i>7 030</i>	<i>3 861</i>	<i>10 891</i>	<i>65.5796</i>	<i>7 256</i>	
<i>Total NBM/SH</i>		<i>49 311</i>	<i>100.00</i>	<i>12.07</i>	<i>13.07</i>	<i>13.10</i>	<i>10 014</i>	<i>6 599</i>	<i>16 613</i>	<i>100.00</i>	<i>11 183</i>

Fuente: Tabulación propia a partir de datos primarios.

<sup>a</sup> Nomenclatura Brasileira de Mercadorias / Sistema Harmonizado.

GRAFICO 5

**Brasil: Arancel medio simple, total y para capítulos seleccionados**  
(En porcentajes)



por los efectos de la importación sobre los productores nacionales.

Para todos los sectores considerados, los años entre 1990 y 1993 son de reducción sostenida del derecho de importación. En algunos casos, esa reducción

fue bastante notoria como, por ejemplo, para los productos de la industria molinera, en que el arancel se redujo de 28.8% en 1990 a 9.9% en 1993. Otros ejemplos de reducción significativa son los plásticos y sus productos, máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos, material eléctrico y sus partes y el sector productor de vehículos automotores y otros vehículos terrestres, en que el arancel bajó de 63.6% a 32.2% en ese período.

Los datos sectoriales en el período comprendido entre julio de 1994 y septiembre de 1996 muestran además que la trayectoria de las tasas "simples" es variada.<sup>11</sup> Por ejemplo para los combustibles minerales, plásticos y sus productos, papel y cartón, productos químicos inorgánicos, productos químicos orgánicos y vehículos automotores, el derecho de importación llegó a su punto mínimo en el cuarto trimestre de 1994, mientras que para los filamentos sintéticos o artificiales y las fibras sintéticas o artificiales lo hizo en el primer trimestre de 1995. Respecto a las máqui-

<sup>11</sup> Las posibles excepciones fueron las industrias molinera, los productos de hierro fundido, fierro y acero y los instrumentos o aparatos de óptica, en que las variaciones de las tasas nominales fueron muy pequeñas.

CUADRO 6

## Brasil: Relación entre el valor de las importaciones y la tasa arancelaria aplicada

Valor de las importaciones (en millones de dólares) por producto	Número de productos	Participación porcentual en el valor total de las importaciones (1985)	Tasa "simple" <sup>a</sup> porcentual
Sobre 20	369	56.97	14.93
Sobre 50	132	42.62	27.88
Sobre 100	52	31.06	36.43
Sobre 150	34	26.88	50.01

Fuente: Tabulación propia a partir de datos primarios.

<sup>a</sup> Tasa media entre julio de 1994 y septiembre de 1996.

nas, aparatos e instrumentos mecánicos, la trayectoria de las tasas "simples" muestra una reducción sistemática.

Lo que indican esas diferencias de trayectoria es que —a pesar de que los indicadores globales sugieren que el primer trimestre de 1995 fue el momento de mayor apertura de la economía— las diferentes evoluciones de las tasas sectoriales revelan a su vez que la política de apertura no obedeció a un movimiento uniforme generalizado, lo que también se aprecia en la evolución ya descrita de los desvíos-patrón de las tasas. En otras palabras, un período que se asocia con frecuencia con la apertura comercial abarca de hecho un conjunto variado de tratamientos sectoriales.

Un tercer aspecto que se desprende del análisis sectorial es el comportamiento de las tasas "simples" y ponderadas. En algunos sectores el peso de las importaciones de productos con tasas más altas que la media sectorial fue suficiente para elevar sistemáticamente los aranceles ponderados en comparación con los aranceles simples, como ocurrió con los combusti-

bles minerales, los filamentos sintéticos (en 1994 y 1995) y los automóviles y otros vehículos terrestres. En cambio, para los productos químicos inorgánicos, plásticos y sus productos, papel y cartón, material eléctrico y sus partes e instrumentos y aparatos de óptica, sucedió lo contrario por el predominio de la lista de importación de productos con tasas más bajas.<sup>12</sup>

La teoría de la protección señala que, en algunas situaciones, el nivel arancelario establecido puede ser excesivo, dando lugar a lo que se ha convenido en llamar "aguar el arancel" (un margen que excede el nivel deseable de protección). Esa misma teoría señala que un nivel arancelario puede elevarse a tal punto de hacer inviable el comercio internacional.

La estimación de aranceles ponderados inferiores a los aranceles medios sectoriales puede ser un indicio de que —habida cuenta de la estructura de las importaciones y pese al proceso de apertura generalizada— en algunas industrias puede haber existido durante el período considerado cierto nivel de protección excesivo.

### III

## Condicionantes de la política arancelaria

<sup>12</sup> Respecto a otros sectores —como los productos de la industria molinera, los productos químicos orgánicos, los productos de hierro fundido, fierro y acero, las máquinas y aparatos e instrumentos mecánicos— el grado de dispersión de las tasas para los diversos productos es reducido, por lo que la estructura de las tasas ponderadas es semejante a la de las tasas "simples"; dada la relativa homogeneidad de las tasas para los diversos productos en esos sectores, la estimación de la tasa ponderada no sufre la influencia del valor de importación que aparece tanto en el numerador como en el denominador de la fórmula de cálculo.

El primer aspecto que se destaca en el análisis de la política arancelaria en ese período es la influencia de la preocupación por estabilizar el nivel de precios internos —en un sentido amplio— en el diseño de esa política. Esa preocupación se refleja claramente tanto en la preparación de las listas de excepción<sup>13</sup> como en

<sup>13</sup> Obsérvese que fueron posteriores a la adopción del Arancel Externo Común.

el diagnóstico subyacente a todo el proceso; se basa en la idea de que el acceso a los productos (sobre todo los insumos) a precios cercanos a los niveles internacionales contribuye a mejorar la eficiencia de todo el proceso productivo, la competitividad de la producción nacional y la sustentabilidad de la propia estabilización.

Los datos globales muestran un movimiento claro hacia una reducción general de las barreras al comercio, que tuvo como uno de sus resultados más significativos el aumento del componente importado en la oferta interna: según estimaciones de Moreira y Correa (1996) la participación de las importaciones en el consumo aparente de la industria de transformación se habría elevado de 9.4% en 1993 a 15.5% en 1995, sobresaliendo las de bienes de capital cuya participación subió de 28% a 42% en el mismo período.<sup>14</sup>

Igual importancia tuvo la influencia determinante que ejerció sobre la política aduanera la decisión política de consolidar el proceso de formación del Mercosur. Ese factor —sin precedente histórico en la política económica del país— afectó por cierto los resultados a fines de 1994 y comienzos de 1995.

Por último, ese período se caracteriza por una novedad en términos de la experiencia brasileña de las últimas décadas con respecto al proceso de determinación de las tasas del gravamen sobre la importación. Tradicionalmente, el arancel para las importaciones del Brasil —desde la ley de aranceles de 1957— se decidía sobre la base de soluciones negociadas entre los productores, los comercializadores y las autoridades del gobierno. Esa es una característica con pocos paralelos en otros países; cabe sostener que esa práctica puede haber contribuido a evitar las crisis observadas en otros países de América Latina, provocadas por el ritmo impuesto a las reformas comerciales. Sin embargo, también hay que reconocer que la influencia de intereses diversos muchas veces puede haber retardado el ritmo deseable (o económicamente recomendable) de las modificaciones del gravamen sobre las importaciones.

Comoquiera que se interprete su actuación, el hecho es que la existencia de una comisión de política aduanera integrada por representantes de diversos órganos de gobierno y del sector privado (con representantes de la agricultura, la industria y el comercio)

desempeñó un papel importante, ya que fomentó la transparencia y la definición mancomunada de criterios para modificar la estructura arancelaria.<sup>15</sup>

Ese mecanismo desapareció en 1990 —su ausencia es por tanto una peculiaridad del período estudiado— y la definición de las tasas pasó a ser responsabilidad de un ministerio sectorial (industria) y del Ministerio de Hacienda.

Al respecto cabe señalar que la falta de un instrumento normativo como el descrito puede implicar costos. Por ejemplo, si se analiza la tasa del gravamen a la importación de algunos productos específicos a lo largo del tiempo se advierte que su evolución en ese período se aparta de la estabilidad recomendada por la teoría de la protección como un elemento importante para definir expectativas y, por ende, la gestión de los agentes económicos. El cuadro 7 ilustra algunos de esos casos.

La teoría de la protección sugiere que en las expectativas de los agentes económicos —tanto productores como consumidores— influye su esperanza de obtener utilidades a partir de una estructura arancelaria dada. Cuanto más homogénea sea esa estructura, menores serán los sesgos en términos de valor agregado,<sup>16</sup> y, por tanto, menores también las distorsiones inducidas en la asignación de recursos. Asimismo, cuanto más estable sea esa estructura a lo largo del tiempo más dilatado será el horizonte de planificación por parte de los agentes, y mejor la eficiencia en la asignación de recursos. Los proyectos de mayor duración exigen reglas estables.

Sin embargo, los datos del cuadro 7 muestran que para diversos productos (en una clasificación de diez dígitos) el período comprendido entre julio de 1994 y septiembre de 1996 fue de inestabilidad, con una oscilación notoria de las tasas arancelarias para las importaciones. No existe una regla definida para saber cuál debe ser el intervalo de variación de un arancel por unidad de tiempo. No obstante, parece razonable suponer que los productores (así como los consumidores) de un bien que experimenta seis o más alteraciones de sus tasas en un período de 27 meses deben tener alguna dificultad para programar sus actividades con cierta precisión, sobre todo cuando esas variacio-

<sup>14</sup> Como advierten Moreira y Correa (1996), ello ocurrió sin que se observara un incremento correspondiente en los resultados de la exportación. Para la industria de transformación en su conjunto la relación exportación/producción se mantuvo casi constante: 14.5% en 1993 y apenas 14.9% en 1995.

<sup>15</sup> Para una descripción de las características, procedimientos, gestión y algunos resultados, véase Baumann y Morais (1988) y Baumann (1993).

<sup>16</sup> Para el análisis de los niveles de protección efectiva en el período reciente en Brasil, véase Kume (1996).

CUADRO 7

**Brasil: Algunos ejemplos de productos con cinco o más variaciones de tasas**

Capítulos	Nombre	Número de productos	Número de variaciones
15	Aceites y grasas	1	6
29	Productos químicos orgánicos	1	7
		6	5
34	Productos de limpieza	12	6
54	Filamentos sintéticos	7	6
		5	7
76	Aluminio	2	6
83	Productos de metales comunes	1	6
84	Máquinas y aparatos mecánicos	1	6
		2	5
85	Máquinas, aparatos y material eléctrico	11	5
87	Vehículos automotores	61	5

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

CUADRO 8

**Brasil: Ejemplos de variación de tasas para algunos productos**

Producto	Evolución del gravamen a las importaciones (en porcentaje)								
29.26.90.02.00	Adiponitrila	7/1994	9/1994	12/1994	5/1995	11/1995	2/1996	4/1996	8/1996
		15	14	2	4	8	10	2	12
34.01.19.03.00	Jabón industrial	7/1994	1/1995	5/1995	11/1995	2/1996	4/1996	8/1996	
		10	11	4	6	8	2	18	
54.02.49.02..01	Tinturas de acrílico	7/1994	9/1994	11/1994	4/1995	5/1995	2/1996	4/1996	8/1996
		20	16	2	0	6	10	6	16
54.02.49.04.01	Tinturas de polipropileno	7/1994	9/1994	11/1994	4/1995	5/1995	2/1996	4/1996	8/1996
		20	16	2	0	6	10	6	16
84.22.40.99.00	Máquinas para embalar mercancías	7/1994	11/1994	1/1995	6/1995	7/1995	1/1996		
		20	0	19	0	19	18		
85.17.10.99.00	Aparatos telefónicos	7/1994	1/1995	3/1995	5/1995	1/1996	4/1996		
		30	19	70	63	56	30		
87.03	Automóviles de pasajeros	7/1994	9/1994	1/1995	2/1995	1/1996	4/1996		
		35	20	32	70	62	70		

Fuente: Elaboración propia a partir de datos primarios.

nes se dan tanto para arriba como para abajo y son de gran magnitud.

El cuadro 8 muestra algunos ejemplos de productos en que esa oscilación fue bastante pronunciada y en que el proceso de determinación de las tasas del gravamen a las importaciones para algunos productos no siguió una orientación clara, ya sea en el sentido

de una mayor apertura comercial o de establecer un sistema más autárquico. Tampoco es clara la lógica sectorial. Los productores de sectores tan dispares como la fabricación de productos de limpieza, máquinas, hilos y automóviles experimentaron notorias variaciones, sin dirección aparente: fluctuaciones que llegaron en algunos casos a diecinueve puntos porcen-

tuales en uno u otro sentido en un intervalo de seis meses.

La explicación más probable de esos resultados parece ser que la política de importaciones buscó alcanzar objetivos múltiples, no siempre totalmente

compatibles entre sí, como permitir el acceso ampliado a artículos importados y contribuir al programa de estabilización de precios, minimizando —en algunos casos— los costos para el productor nacional de esos bienes.

## IV

### Resumen y consideraciones finales

El presente artículo procuró analizar la evolución de los aranceles de importación en los primeros dos años de vigencia del Plan Real (julio de 1994 a septiembre de 1996), mediante el examen de toda la estructura de las tasas. El período de análisis correspondió a una intensificación decisiva del proceso de apertura comercial de la economía brasileña, iniciado en 1988 y que se intensificó a partir de 1990 con la definición de una trayectoria descendente de las tasas.

En ese período se registró un proceso de liberalización comercial —reflejado en el nivel medio de las tasas y en el grado de dispersión de su estructura— que llegó a su punto máximo en el primer trimestre de 1995. A partir de entonces hubo diversas alzas de tasas en forma diferenciada por sectores, lo que implicó una mayor dispersión de la estructura arancelaria. Los hechos señalados sugieren además que el nivel medio de las tasas nominales del gravamen a las importaciones se mantuvo relativamente constante a partir del segundo trimestre de 1995, con lo que el comportamiento del valor total de las importaciones estuvo determinado por otros elementos.

Ese proceso afectó prácticamente al 90% de la lista brasileña de importaciones y se dio en etapas asociadas a un proceso de apertura *latu sensu*, al adelanto parcial de la estructura del Arancel Externo Común del Mercosur y a la adopción de listas de excepción.

El análisis a nivel de sectores productivos revela —si hacemos abstracción de los casos puntuales del petróleo y los automóviles, que tuvieron un tratamiento diferenciado y un peso específico significativo en el conjunto de las importaciones— una relación directa entre el arancel nominal y el valor de importación por producto (lo que indica la preocupación por sectores productivos específicos), así como variaciones acentuadas durante el período en estudio. Además, el hecho de que para algunos sectores la tasa ponderada (por el

valor de las importaciones) fuera inferior (durante meses) a la tasa media simple señala que existe un margen para reexaminar los niveles arancelarios en algunos casos.

Ese conjunto de observaciones permite formular algunas reflexiones sobre el diseño de la política de importaciones. En principio, ese diseño debería reflejar una función-objetivo clara para los agentes económicos a fin de que las decisiones de inversión pudieran basarse en el máximo de información. La claridad deriva no sólo de la identificación de propósitos sino también de la forma adoptada para alcanzar los objetivos. La experiencia brasileña es rica y singular en cuanto al funcionamiento de un cuerpo colegiado para cumplir con esa tarea. Hay argumentos favorables y contrarios a esa forma de operar, toda vez que la decisión relativa a bienes elaborados por unos pocos productores internos puede no ser eficiente si no es bien informada.

A su vez, la protección por sí misma no debía ser un objetivo ni mantenerse, sin tener en cuenta las alteraciones de las relaciones económicas básicas. Es decir, debería mantenerse cierto grado de flexibilidad para efectuar ajustes, ya sea adoptando una práctica común en otros países —la aplicación de mecanismos no arancelarios— o bien mediante alteraciones correspondientes del tipo de cambio.<sup>17</sup> Sin embargo, la existencia de fluctuaciones del arancel nominal más allá de un nivel determinado en un plazo de tiempo relativamente corto ciertamente no es recomendable, incluso porque el arancel representa sólo una de las señales

<sup>17</sup> Un método que caracterizó a la experiencia brasileña de las décadas de 1970 y 1980, pero cuyo uso debe considerarse con cautela dada la creciente importancia de las corrientes financieras externas para la economía brasileña y —en el período en cuestión— la lógica misma del proceso de estabilización que exige un tipo de cambio relativamente bajo y constante.

(junto con el tipo de cambio y otros arbitrios) de los precios relevantes para los agentes involucrados y no siempre se identifica de inmediato el sentido de la variación. El ideal teórico es efectivamente una tasa única, uniforme y mantenida en el tiempo, lo que no

siempre es viable. Una posibilidad que podría explorarse sería la delimitación de los márgenes de variación posible por períodos de tiempo como instrumento para reducir la inestabilidad excesiva que caracterizó el período analizado.



ANEXO I

**Metodología utilizada**

El estudio tenía por objeto describir la política de definición de tasas del arancel sobre las importaciones en Brasil, en el período comprendido entre julio de 1994 y septiembre de 1996, y analizar las estructuras derivadas. Por lo tanto, fue necesario trabajar con el universo de productos de la Nomenclatura Brasileira de Mercadorias, Sistema Harmonizado (NBM/SH-13 428 productos, en una clasificación de 10 dígitos) y examinar todos los documentos publicados en el Diario Oficial que determinaron modificaciones de esas tasas.

El segundo paso fue organizar y compatibilizar las informaciones sobre las tasas de importación de acuerdo con los datos del arancel aduanero brasileño (productos clasificados en 10 dígitos, según el sistema armonizado) y el arancel externo común (clasificación de ocho dígitos de la nomenclatura común del Mercosur). Dicho proceso se practicó a partir de la raíz común para cada producto, en una clasificación de seis dígitos, y utilizando la compatibilización elaborada en el arancel externo común y publicada en las ediciones aduaneras.

La tercera etapa del trabajo consistió en obtener las tasas vigentes en el mes de julio de 1994 para cada producto y en tabular —para cada mes subsiguiente— las alteraciones determinadas en resoluciones o decretos. De los 13 428 productos hubo 11 183 que experimentaron algún tipo de variación de la tasa, y 939 que experimentaron tres o más variaciones en ese período.

Sobre la base de esas informaciones se construyeron vectores de las tasas vigentes en cada mes para cada producto.

Para facilitar el análisis, los datos mensuales se agruparon en trimestres. El criterio básico para esa agrupación fue suponer que en cada trimestre la tasa representativa es aquella que estuvo en vigor por más tiempo. Fundados en ese supuesto, calculamos lo que denominamos la "tasa simple", que es de hecho la media de las tasas vigentes para cada producto ponderada por el plazo de vigencia de la tasa en cada trimestre.

Esa estimación nos permitió identificar los sectores más afectados y el número de incidencias de aumento y reducción de las tasas, además de posibilitar el cálculo de las estadísticas descriptivas genéricas de la media, moda y desvío-patrón de las tasas.

La evaluación de una estructura arancelaria requiere, no obstante, que la estimación de una tasa representativa refleje la importancia relativa de los diversos productos en términos de su participación en el valor total de las importaciones. Una estructura en que los aranceles estén ponderados por el valor de importación de cada producto tiene más significado económico que un vector de tasas nominales simples.

Eso plantea la dificultad de definir una estructura de importaciones que pueda utilizarse como referencia para la ponderación. En el período analizado influyeron notoriamente los efectos-ingreso y precio derivados del proceso de estabilización de los precios internos, además del efecto mismo sobre la demanda derivado del proceso de apertura comercial externa. Por consiguiente, la composición de las importaciones brasileñas en los años 1994 y 1995 fue muy distinta de la estructura de los años anteriores.

A fin de zanjar este problema consideramos tres estructuras alternativas de ponderación:

i) como "representativa" del período inmediatamente anterior a la adopción del Plan Real utilizamos la estructura de importaciones observada en 1990-1993 (la media de los valores de importación de cada producto);

ii) como referencia para someter a prueba los cambios sustantivos en la composición de las importaciones adoptamos la estructura de importaciones de 1995;

iii) suponemos que a) las variaciones de las tasas han contribuido a alterar el valor de importación, y al mismo tiempo y por efecto de a) para algunos productos, que b) las variaciones en el valor importado afectan las decisiones de alterar las tasas de los derechos de importación. Suponemos además (y en forma conscientemente arbitraria) que c) esos efectos tuvieron lugar con un desfase no superior a un trimestre. Ello dio origen a un tercer criterio de ponderación, en que las tasas relativas a un trimestre dado son ponderadas por el valor corriente de las importaciones en el mismo trimestre.

Se tuvo especial cuidado en la tabulación de los datos relativos al cuarto trimestre de 1994, que es considerado por diversos analistas como el período de mayor intensificación del proceso de apertura comercial. Como disponíamos de toda la reglamentación muy detallada, fue posible seguir de cerca, entre otros aspectos, la relación efectiva entre la estructura arancelaria brasileña y el arancel externo común, formulando reservas a algunas conclusiones halladas con frecuencia en los estudios sobre ese período.

Los datos sobre las tasas del gravamen a las importaciones fueron recopilados a partir del análisis de las resoluciones y decretos publicados en el Diario Oficial de la Unión durante el período considerado, así como de la recopilación de leyes de comercio exterior publicada por las ediciones aduaneras.

Los datos sobre el valor de importación mensual de cada producto se obtuvieron directamente del procesamiento primario efectuado por la Secretaría de Ingresos Federales, lo que permitió calcular las tasas ponderadas (por valor y por período de vigencia) y agrupar los datos por capítulo (dos dígitos del sistema armonizado) y por subperíodos.<sup>1</sup>

## ANEXO 2

## Brasil: Tasas nominales porcentuales del gravamen a las importaciones en sectores seleccionados, 1990-1996

Período	Cap. 11	Cap. 27	Cap. 28	Cap. 29	Cap. 39	Cap. 48	Cap. 54	Cap. 55	Cap. 72	Cap. 73	Cap. 84	Cap. 85	Cap. 87	Cap. 90
1990	28.75	5.00	13.55	24.21	32.26	26.31	25.53	30.00	21.99	26.95	36.56	38.89	63.57	29.97
1991	21.15	1.49	7.70	17.12	25.91	15.09	24.37	30.00	16.43	22.73	28.90	31.79	48.72	25.63
1992	12.08	0.53	7.07	15.69	21.86	12.04	21.17	25.00	13.98	18.78	24.72	26.84	40.63	21.24
1993	9.90	0.57	5.10	13.03	16.28	10.49	21.21	24.26	11.09	17.29	20.29	22.11	32.18	19.34
1994	9.48	0.41	4.52	12.30	14.74	10.49	18.06	19.07	10.21	13.35	19.37	19.01	27.39	17.77
1995	10.40	9.95	5.49	8.25	13.39	12.02	12.30	14.52	10.06	14.86	17.98	22.01	34.72	16.10
1996 (ene/sep)	10.50	8.34	5.62	8.27	13.85	12.71	16.46	17.81	10.05	14.97	16.95	19.36	37.65	15.59
1994 III	10.00	7.24	4.25	9.41	14.03	9.50	16.37	18.06	10.22	12.78	19.37	18.34	24.99	17.45
1994 IV	10.00	6.65	3.66	4.13	12.28	9.50	9.40	12.55	9.54	12.04	19.24	17.80	19.93	16.77
1995 I	10.38	9.95	5.44	8.23	13.24	12.73	7.13	10.38	10.66	14.92	17.63	18.70	26.52	16.28
1995 II	10.38	9.95	5.46	8.26	13.35	12.02	10.76	13.55	9.95	14.80	18.34	23.52	37.49	16.28
1995 III	10.38	9.96	5.48	8.27	13.52	11.67	15.04	16.59	9.68	14.84	17.97	22.90	37.44	16.10
1995 IV	10.38	9.96	5.57	8.26	13.46	11.67	16.26	17.57	9.95	14.87	17.97	22.90	37.44	15.74
1996 I	10.50	8.32	5.60	8.27	13.85	12.46	16.42	17.81	10.04	14.97	17.29	21.78	34.25	15.47
1996 II	10.50	8.35	5.60	8.27	13.85	12.46	16.34	17.81	10.04	14.97	16.80	18.16	39.05	15.67
1996 III	10.50	8.35	5.65	8.27	13.85	13.21	16.62	17.81	10.05	14.97	16.78	18.13	39.64	15.64

Fuente: Tabulación de datos primarios (véase el texto).

Cap. 11 - Productos de la industria molinera; Cap. 27 - Combustibles minerales, aceites minerales; Cap. 28 Productos químicos inorgánicos; Cap. 29 - Productos químicos orgánicos; Cap. 39 - Plásticos y sus obras; Cap. 48 - Papel y cartón; Cap. 54 - Filamentos sintéticos o artificiales; Cap. 55 - Fibras sintéticas o artificiales; Cap. 72 - Hierro fundido, fierro y acero; Cap. 73 - Obras de hierro fundido, fierro o acero; Cap. 84 - Máquinas, aparatos e instrumentos mecánicos; Cap. 85 - Material eléctrico y sus partes; Cap. 87 - Vehículos automotores y otros vehículos terrestres; Cap. 90 - Instrumentos y aparatos de óptica.

## Bibliografía

- Baumann, R. (1993): *A Political Economy Analysis of Import Tariff Policy in Brazil: 1980-1988*, Serie reformas de política pública, N° 3, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Baumann, R. y J.M. Morais (1988): *A economia política da proteção no Brasil e a Rodada Uruguai*, Texto para discussão, N° 2, Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), septiembre.
- Kume, H. (1996): *A política de importação no plano real e a estrutura de proteção efetiva*, Texto para discussão, N° 423, Rio de Janeiro, IPEA, mayo.
- Moreira, M.M. y P.G. Correa (1996): *Abertura comercial e indústria: o que se pode esperar e o que se vem obtendo*, Texto para

discussão N° 49, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social / Área de Planejamento/Banco Central do Brasil, Departamento Econômico.

Nonnemberg, M. (1996): *Impacto dos financiamentos sobre o crescimento das importações brasileiras: 1992/95*, Texto para discussão N° 432, Rio de Janeiro, IPEA, agosto.

Pinheiro, A.C. y G. Bacha de Almeida (1995): *Padrões setoriais da proteção na economia brasileira*, E. Teixeira y D. Aguiar (eds.), *Comércio internacional e comercialização agrícola*, Viçosa, Fondo para el Financiamiento de Estudios y Proyectos/ Fundação de Amparo a Pesquisa do Estado da Minas Gerais.

(Traducido del portugués)

Suscripción por el año   Nº .....

Ejemplares atrasados Nº .....

Nombre: .....

Domicilio: .....

Código y ciudad: .....

País: ..... Tel: ..... FAX: .....

E-Mail: .....

Adjunto cheque (\*) del Banco ..... Nº .....

por valor de \$ / US\$ ..... (Para exterior: sobre plaza USA. / No enviar giros postales).

(\*) Agradeceremos emitir el cheque a nombre de UN-ECLAC.

Favor cargar tarjeta de crédito  MasterCard  Visa

Nombre que aparece en la tarjeta: ..... Número: .....

Firma: .....

Fecha de vencimiento: .....



Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$30. El precio por ejemplar suelto es de US\$15 más costo de envío. Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) es de US\$50.

**Publicaciones de la CEPAL**  
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE  
Casilla 179-D - Santiago de Chile  
publications@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069



CEPAL

Request for subscription  
and/or back issues

REVIEW

Subscription for the year   No. ....

Back issues Nos. ....

Name: .....

Address: .....

City and postal code: .....

Country: ..... Telephone: ..... FAX: .....

E-Mail: .....

I enclose cheque(\*) No. .... drawn on the following bank: .....

In the amount of \$ / US\$ ..... (For requests originating outside Chile, the cheque must be drawn on a United States bank. / Do not send money orders).

(\*) The cheque should be made payable to UN-ECLAC.

Please charge my credit Card  MasterCard  Visa

Name as appears on card: ..... Number: .....

Signature: .....

Expiration: .....




Annual subscription costs for 1998 are US\$35. The price of single issues is US\$15 plus shipping costs. The cost of a two-year subscription (1998-1999) is US\$60.

**ECLAC publications**  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA  
AND THE CARIBBEAN  
Casilla 179-D - Santiago, CHILE  
publications@eclac.cl  
Fax (562) 210-2069

<http://www.eclac.cl>

Netscap - [Publicaciones: Inicio (CEPAL)]

http://www.eclac.cl

 **Naciones Unidas** **CEPAL**  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe

☛ Sistema CEPAL ☛ Rankings ☛ Lobbies ☛ English ☛ Búsqueda

Última actualización: 9 de Marzo de 1998

☛ PUBLICACIONES  
☛ INVESTIGACION Y ESTUDIOS  
☛ TEMAS FUNDAMENTALES  
☛ PROYECTOS  
☛ SISTEMAS DE INFORMACION

**MENSAJE DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS KOFI ANNAN, CON OCASIÓN DEL DÍA INTERNACIONAL DE LA MUJER.**


Curso-Seminario del 18 al 29 de mayo de 1998

**Políticas Públicas:**

Acción de Internet

Netscap - [Publicaciones: Inicio (CEPAL)]

http://www.eclac.cl/espanol/Publicaciones/cepal.html

 **Publicaciones**

**Revista de la CEPAL**

☛ Boletín de la CEPAL	
☛ Boletín Preliminar	
☛ Panorama Económico	Nº 63, diciembre 1997 (LC/G.1986-P)
☛ Panorama Social	Nº 62, agosto 1997 (LC/G.1969-P)
☛ Estudio Económico	Nº 61, abril 1997 (LC/G.1955-P)
☛ Anuario Estadístico	Nº 60, diciembre 1996 (LC/G.1943-P)
☛ CEPALINDEX	Nº 59, agosto 1996 (LC/G.1931-P)
☛ Catálogos	Nº 58, mayo 1996 (LC/G.1916-P)

Acción de Internet

## Publicaciones recientes de la CEPAL

### Publicaciones periódicas

**Selected Statistical Indicators of Caribbean Countries, 1997, LC/CAR/G.535, vol.X.** Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, Puerto España, Trinidad y Tabago, enero de 1998, 304 páginas.

Esta publicación corresponde a la décima edición de los *Indicadores Estadísticos Seleccionados de los países del Caribe*. En ella se incluye información estadística sobre tipos de cambio, cuenta corriente, balanza de pagos, comercio exterior, informaciones financieras y fiscales, índice de precios y datos sobre el sector turismo. La cobertura geográfica de los distintos indicadores es variable.

La presentación de la información estadística ha sido modificada para seguir más de cerca a las publicaciones nacionales sobre los diversos temas. Esto permitirá efectuar consultas en línea a la Sede Subregional de la Cepal para el Caribe, además de utilizar los actuales métodos.

**Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (Revisión I), LC/G.1996-P, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL N° 25, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1998, 287 páginas.**

El propósito de esta publicación, destinada a los usuarios y productores de información sobre el comercio internacional de bienes transportables, es dar a conocer los cambios introducidos en el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (S.A), enmienda 2 (SA96), aplicables a partir del 1° de enero de 1996, y sus efectos en las restantes clasificaciones estadísticas internacionales contenidas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL (BADECEL).

Al exponer simultáneamente estos esquemas también se busca brindar una visión de conjunto tanto a productores como a usuarios de estadísticas de comercio exterior, ya que el conocimiento de los objetivos y la naturaleza de las distintas clasificaciones internacionales constituye el punto de partida indispensable para una adecuada utilización de tales estadísticas.

Siguiendo esta línea, en la primera parte se plantean algunas consideraciones de orden general y se comentan brevemente los alcances y objetivos de cada clasificación. Al mismo tiempo, para ayudar a definir sus características y forma de organización se presentan las categorías más amplias del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías (SA96), la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión 3 (CUCI, Rev. 3), la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas, tercera revisión (CIIU, Rev. 3), la Clasificación por Grandes Categorías Económicas, Revisión 3 (CGCE, Rev. 3) y la Clasificación Central Provisional de Productos (CCP). La relación entre dichas clasificaciones, que se exponen según dos modalidades en la segunda y tercera parte del documento, también se expli-

ca brevemente a partir del párrafo 53, en tanto que el sentido de su correspondencia se ilustra con dos diagramas.

La segunda parte contiene una matriz de correlaciones elaborada siguiendo la secuencia de las partidas (cinco dígitos) que componen la CUCI, Rev. 3. Esto significa que se establece la correspondencia entre los códigos de las partidas de la CUCI, Rev. 3 y los del SA96, la CCP, la CIIU, Rev. 3, y las CGCE, Rev. 3. En cuanto a la CCP, cabe señalar que sólo se consideran las cuatro primeras secciones de su estructura, referidas a mercaderías transportables. Simultáneamente, se muestra el vínculo entre la tercera y segunda revisión de la CUCI, y entre esta última y las CGCE, Rev. 1 y la CIIU, Rev. 2. Así como la correspondencia entre la CUCI, Rev. 2 y la CUCI Modificada (Rev. 1), y la de ésta con la CGCE.

Finalmente, la tercera parte consiste en un listado de códigos ordenados según la secuencia del SA96, y las correlaciones entre éstos y los códigos de las demás clasificaciones estadísticas contenidas en el BADECEL.

Debido a que un gran número de usuarios —bancos centrales, institutos de estadística, entidades nacionales y privadas, organismos internacionales e investigadores, entre otros— desean contar con archivos computarizados del N° 18 de la serie Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, se ha decidido distribuir este documento también en disquete a quienes lo soliciten vía Internet a la casilla electrónica [divest@eclac.cl](mailto:divest@eclac.cl) de la División de Estadística y Proyecciones Económicas de la CEPAL.

**América Latina y el Caribe: Serie Estadísticas sobre comercio de servicios 1980-1997, Cuadernos Estadísticos de la CEPAL, Publicación de las Naciones Unidas, número de venta S.98.II.G.8, CEPAL, Santiago de Chile, julio de 1998, 124 páginas.**

En los países de la región la disponibilidad de información para analizar el comercio exterior de bienes es muy diferente a la existente para el comercio exterior de servicios.

En el caso del comercio de bienes hay información bastante completa, confiable y oportuna, dado que el intercambio de mercancías pertenece a una de las áreas mejor atendidas por los sistemas estadísticos nacionales. Los datos disponibles permiten conocer con precisión el origen y destino de las mercancías que se intercambian, así como sus precios, y clasificarlas de acuerdo a pautas uniformes entre países que aseguran su comparabilidad internacional.

La información referente a los servicios que se comercian internacionalmente no se ha desarrollado en forma similar. En algunos países se dispone de datos relativamente detallados referentes a ciertas operaciones específicas, como por ejemplo embarques y viajes de turistas; pero en la mayoría de ellos existen serias dificultades para su medición, debiendo recurrirse a métodos indirectos o estimaciones aproximadas.

La generalizada insatisfacción con el estado de las estadísticas de servicios se ha hecho evidente tanto en el ámbito de las autoridades nacionales y académicas como en el de los organismos internacionales y regionales, y ha conducido a adoptar medidas que tienden a superar las limitaciones existentes. Sin embargo, las mejoras esperadas aún no son evidentes en las presentaciones que hace la gran mayoría de los países de la región.

En la parte I de la introducción figuran las nuevas definiciones y coberturas de las partidas componentes del comercio internacional de servicios y en la parte II la comparación entre la forma en que dichos servicios se clasifican en la balanza de pagos y en la Clasificación Central de Productos. En el cuerpo central del trabajo se presentan series históricas que cubren en forma homogénea el

período 1980-1997 para 35 países de la región, así como también cuadros en que se resume cada uno de dichos componentes a nivel regional.

Estos datos provienen fundamentalmente de los estados de la balanza de pagos que prepara y publica el Fondo Monetario Internacional. La CEPAL, con información proporcionada por fuentes nacionales de cada país, en algunos casos actualizó y en otros adecuó la información disponible al esquema de presentación previsto. Dicho esquema se ajusta a la presentación de los componentes normalizados de la quinta edición del manual de balanza de pagos publicado por el FMI en 1993, en la cual se han incorporado cambios importantes que pretenden reflejar de una mejor manera la evolución del comercio de servicios y las finanzas internacionales.

**Ciudades intermedias en América Latina y el Caribe: propuesta para la gestión urbana, LC/L.1117, Ricardo Jordán y Daniela Simioni, comps., CEPAL, Santiago de Chile, junio de 1998, 450 páginas.**

Este libro reúne los resultados del Proyecto "Gestión urbana en ciudades intermedias seleccionadas de América Latina y el Caribe" (GUCl) que desarrolló la CEPAL con el auspicio del Gobierno de Italia y en asociación con los gobiernos municipales de las seis ciudades elegidas para efectuar los estudios de caso: Córdoba (Argentina), Cuzco (Perú), Manizales (Colombia), Ouro Prêto (Brasil), Puerto España (Trinidad y Tabago) y Valdivia (Chile).

La primera parte contiene cuatro capítulos. En el primero, gracias a la colaboración del Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE), se presenta un análisis demográfico-estadístico de la estructura y dinámica urbana en la región en los años noventa. Distintos autores e instituciones en América Latina sostienen que las ciudades intermedias son las que más crecieron durante esta última década. La incógnita se despeja con una metodología de investigación que diferencia estos hechos urbanos de acuerdo a realidades territoriales subregionales.

En el segundo capítulo se da cuenta de los alcances y proyecciones del proceso de descentralización en América Latina y el Caribe, destacando no solamente el ámbito político del proceso, sino

también los aspectos administrativos y fiscales del mismo. De particular importancia resultan las experiencias exitosas de modernización municipal en la racionalización de las finanzas municipales, la recaudación municipal y la preparación de presupuestos participativos.

El tercer capítulo se refiere a las condiciones actuales de operación y actuación de la institución municipal, destacando las situaciones particulares de globalización, liberalización y democratización en las cuales le corresponde desenvolverse. Más específicamente, se señalan algunos elementos como la competitividad urbana, el "proyecto" de ciudad y las relaciones público-privadas, entre otros que constituyen el marco para el cambio y el advenimiento de la "nueva" gestión urbana.

En el cuarto capítulo se presentan los temas futuros de la gestión urbana, delineando en forma detallada los elementos definitivos de los conceptos y acciones relacionados con la planificación y gestión estratégica local. Se analizan en detalle las líneas de investigación futura y la relación entre teoría y praxis, como forma de canalizar los esfuerzos futuros en materia de planificación. Fundamental en este sentido es la manera de armonizar los estilos de trabajo de la planificación estratégica con las inercias de un sector público tradicional y resistente a la apertura y al cambio, y decisivo el análisis sobre el equilibrio necesario entre planificación y mercado como parte de la gestión pública urbana de finales de siglo.

La segunda parte abarca los capítulos quinto y sexto. En el quinto se presentan los principios de acción, supuestos y objetivos de la gestión urbana tal como fueron definidos en el proyecto GUCl. Además, se expone la metodología, detallando la primera sección de los estudios de casos correspondiente al diagnóstico participativo y la segunda, correspondiente a los sistemas de mejoramiento de gestión urbana. Todo ello con el propósito de difundir una particular forma, más eficiente, de enfrentar estos estudios en otras realidades de la región.

El sexto capítulo está organizado bajo un sistema de fichas técnicas, donde se presentan los seis estudios de casos, considerando tanto el diagnóstico de gestión realizado al interior de cada municipio como los sistemas de mejoramiento para una "nueva" gestión urbana.



## Publicaciones de la CEPAL

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
Casilla 179-D Santiago de Chile

### PUBLICACIONES PERIÓDICAS

#### Revista de la CEPAL

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 1998 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones.

Los precios de suscripción por dos años (1998-1999) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

#### Estudio Económico de América Latina y el Caribe

1980,	664 pp.
1981,	863 pp.
1982, vol. I	693 pp.
1982, vol. II	199 pp.
1983, vol. I	694 pp.
1983, vol. II	179 pp.
1984, vol. I	702 pp.
1984, vol. II	233 pp.
1985,	672 pp.

#### Economic Survey of Latin America and the Caribbean

1980,	629 pp.
1981,	837 pp.
1982, vol. I	658 pp.
1982, vol. II	186 pp.
1983, vol. I	686 pp.
1983, vol. II	166 pp.
1984, vol. I	685 pp.
1984, vol. II	216 pp.
1985,	660 pp.

1986,	734 pp.	1986,	729 pp.
1987,	692 pp.	1987,	685 pp.
1988,	741 pp.	1988,	637 pp.
1989,	821 pp.	1989,	678 pp.
1990, vol. I	260 pp.	1990, vol. I	248 pp.
1990, vol. II	590 pp.	1990, vol. II	472 pp.
1991, vol. I	299 pp.	1991, vol. I	281 pp.
1991, vol. II	602 pp.	1991, vol. II	455 pp.
1992, vol. I	297 pp.	1992, vol. I	286 pp.
1992, vol. II	579 pp.	1992, vol. II	467 pp.
1993, vol. I	289 pp.	1993, vol. I	272 pp.
1993, vol. II	532 pp.	1993, vol. II	520 pp.
1994-1995,	348 pp.	1994-1995,	332 pp.
1995-1996,	349 pp.	1995-1996,	335 pp.
1996-1997,	354 pp.	1996-1997,	335 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe)

1980,	617 pp.	1989,	770 pp.
1981,	727 pp.	1990,	782 pp.
1982/1983,	749 pp.	1991,	856 pp.
1984,	761 pp.	1992,	868 pp.
1985,	792 pp.	1993,	860 pp.
1986,	782 pp.	1994,	863 pp.
1987,	714 pp.	1995,	865 pp.
1988,	782 pp.	1996,	866 pp.

(También hay ejemplares de años anteriores)

#### Libros de la CEPAL

- 1 *Manual de proyectos de desarrollo económico*, 1958, 5ª ed. 1980, 264 pp.
- 1 *Manual on economic development projects*, 1958, 2ª ed. 1972, 242 pp.
- 2 *América Latina en el umbral de los años ochenta*, 1979, 2ª ed. 1980, 203 pp.
- 3 *Agua, desarrollo y medio ambiente en América Latina*, 1980, 443 pp.
- 4 *Los bancos transnacionales y el financiamiento externo de América Latina. La experiencia del Perú*, 1980, 265 pp.
- 4 *Transnational banks and the external finance of Latin America: the experience of Peru*, 1985, 342 pp.
- 5 *La dimensión ambiental en los estilos de desarrollo de América Latina*, por Osvaldo Sunkel, 1981, 2ª ed. 1984, 136 pp.
- 6 *La mujer y el desarrollo: guía para la planificación de programas y proyectos*, 1984, 115 pp.

- 6 **Women and development: guidelines for programme and project planning**, 1982, 3ª ed. 1984, 123 pp.
- 7 *África y América Latina: perspectivas de la cooperación interregional*, 1983, 286 pp.
- 8 *Sobrevivencia campesina en ecosistemas de altura*, vols. I y II, 1983, 720 pp.
- 9 *La mujer en el sector popular urbano. América Latina y el Caribe*, 1984, 349 pp.
- 10 *Avances en la interpretación ambiental del desarrollo agrícola de América Latina*, 1985, 236 pp.
- 11 *El decenio de la mujer en el escenario latinoamericano*, 1986, 216 pp.
- 11 **The decade for women in Latin America and the Caribbean: background and prospects**, 1988, 215 pp.
- 12 *América Latina: sistema monetario internacional y financiamiento externo*, 1986, 416 pp.
- 12 **Latin America: international monetary system and external financing**, 1986, 405 pp.
- 13 Raúl Prebisch: *Un aporte al estudio de su pensamiento*, 1987, 146 pp.
- 14 *Cooperativismo latinoamericano: antecedentes y perspectivas*, 1989, 371 pp.
- 15 CEPAL, *40 años (1948-1988)*, 1988, 85 pp.
- 15 **ECLAC 40 Years (1948-1988)**, 1989, 83 pp.
- 16 *América Latina en la economía mundial*, 1988, 321 pp.
- 17 *Gestión para el desarrollo de cuencas de alta montaña en la zona andina*, 1988, 187 pp.
- 18 *Políticas macroeconómicas y brecha externa: América Latina en los años ochenta*, 1989, 201 pp.
- 19 CEPAL, *Bibliografía, 1948-1988*, 1989, 648 pp.
- 20 *Desarrollo agrícola y participación campesina*, 1989, 404 pp.
- 21 *Planificación y gestión del desarrollo en áreas de expansión de la frontera agropecuaria en América Latina*, 1989, 113 pp.
- 22 *Transformación ocupacional y crisis social en América Latina*, 1989, 243 pp.
- 23 *La crisis urbana en América Latina y el Caribe: reflexiones sobre alternativas de solución*, 1990, 197 pp.
- 24 **The environmental dimension in development planning I**, 1991, 302 pp.
- 25 *Transformación productiva con equidad*, 1990, 3ª ed. 1991, 185 pp.
- 25 **Changing production patterns with social equity**, 1990, 3ª ed. 1991, 177 pp.
- 26 *América Latina y el Caribe: opciones para reducir el peso de la deuda*, 1990, 118 pp.
- 26 **Latin America and the Caribbean: options to reduce the debt burden**, 1990, 110 pp.
- 27 *Los grandes cambios y la crisis. Impacto sobre la mujer en América Latina y el Caribe*, 1991, 271 pp.
- 27 **Major changes and crisis. The impact on women in Latin America and the Caribbean**, 1992, 279 pp.
- 28 **A collection of documents on economic relations between the United States and Central America, 1906-1956**, 1991, 398 pp.
- 29 *Inventarios y cuentas del patrimonio natural en América Latina y el Caribe*, 1991, 335 pp.
- 30 *Evaluaciones del impacto ambiental en América Latina y el Caribe*, 1991, 232 pp.
- 31 *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*, 1991, 146 pp.
- 31 **Sustainable development: changing production patterns, social equity and the environment**, 1991, 146 pp.
- 32 *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, 1993, 254 pp.
- 33 *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, 1992, 269 pp.
- 33 **Education and knowledge: basic pillars of changing production patterns with social equity**, 1993, 257 pp.
- 34 *Ensayos sobre coordinación de políticas macroeconómicas*, 1992, 249 pp.
- 35 *Población, equidad y transformación productiva*, 1993, 2ª ed. 1995, 158 pp.
- 35 **Population, social equity and changing production patterns**, 1993, 153 pp.
- 36 *Cambios en el perfil de las familias. La experiencia regional*, 1993, 434 pp.
- 37 *Familia y futuro: un programa regional en América Latina y el Caribe*, 1994, 137 pp.
- 37 **Family and future. A regional programme in Latin America and the Caribbean**, 1995, 123 pp.
- 38 *Imágenes sociales de la modernización y la transformación tecnológica*, 1995, 198 pp.
- 39 *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, 1994, 109 pp.
- 39 **Open regionalism in Latin America and the Caribbean**, 1994, 103 pp.
- 40 *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, 1995, 314 pp.
- 40 **Policies to improve linkages with the global economy**, 1995, 308 pp.
- 41 *Las relaciones económicas entre América Latina y la Unión Europea: el papel de los servicios exteriores*, 1996, 300 pp.
- 42 *Fortalecer el desarrollo. Interacciones entre macro y microeconomía*, 1996, 116 pp.
- 42 **Strengthening development. The interplay of macro- and microeconomics**, 1996, 116 pp.
- 43 *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, 1996, 120 pp.
- 43 **The economic experience of the last fifteen years. Latin America and the Caribbean, 1980-1995**, 1996, 120 pp.
- 44 *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social*, 1997, 218 pp.
- 44 **The equity gap. Latin America, the Caribbean and the social summit**, 1997, 219 pp.
- 45 *La grieta de las drogas*, 1997, 218 pp.



## SERIES MONOGRÁFICAS

### Cuadernos de la C E P A L

- 1 *América Latina: el nuevo escenario regional y mundial / Latin America: the new regional and world setting, (bilingüe)*, 1975, 2ª ed. 1985, 103 pp.
- 2 *Las evoluciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 2ª ed. 1984, 73 pp.
- 2 **Regional appraisals of the international development strategy**, 1975, 2ª ed. 1985, 82 pp.
- 3 *Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina*, 1975, 2ª ed. 1984, 103 pp.
- 4 *Relaciones comerciales, crisis monetaria e integración económica en América Latina*, 1975, 85 pp.
- 5 *Síntesis de la segunda evaluación regional de la estrategia internacional del desarrollo*, 1975, 72 pp.
- 6 *Dinero de valor constante. Concepto, problemas y experiencias*, por Jorge Rose, 1975, 2ª ed. 1984, 43 pp.
- 7 *La coyuntura internacional y el sector externo*, 1975, 2ª ed. 1983, 106 pp.
- 8 *La industrialización latinoamericana en los años setenta*, 1975, 2ª ed. 1984, 116 pp.
- 9 *Dos estudios sobre inflación 1972-1974. La inflación en los países centrales. América Latina y la inflación importada*, 1975, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- s/n *Canada and the foreign firm*, D. Pollock, 1976, 43 pp.
- 10 *Reactivación del mercado común centroamericano*, 1976, 2ª ed. 1984, 149 pp.
- 11 *Integración y cooperación entre países en desarrollo en el ámbito agrícola*, por Germánico Salgado, 1976, 2ª ed. 1985, 62 pp.
- 12 *Temas del nuevo orden económico internacional*, 1976, 2ª ed. 1984, 85 pp.
- 13 *En torno a las ideas de la CEPAL: desarrollo, industrialización y comercio exterior*, 1977, 2ª ed. 1985, 57 pp.
- 14 *En torno a las ideas de la CEPAL: problemas de la industrialización en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 46 pp.
- 15 *Los recursos hidráulicos de América Latina. Informe regional*, 1977, 2ª ed. 1984, 75 pp.
- 15 **The water resources of Latin America. Regional report**, 1977, 2ª ed. 1985, 79 pp.
- 16 *Desarrollo y cambio social en América Latina*, 1977, 2ª ed. 1984, 59 pp.
- 17 *Estrategia internacional de desarrollo y establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, 1977, 3ª ed. 1984, 61 pp.
- 17 **International development strategy and establishment of a new international economic order**, 1977, 3ª ed. 1985, 59 pp.
- 18 *Raíces históricas de las estructuras distributivas de América Latina*, por A. di Filippo, 1977, 2ª ed. 1983, 64 pp.
- 19 *Dos estudios sobre endeudamiento externo*, por C. Massad y R. Zahler, 1977, 2ª ed. 1986, 66 pp.
- s/n **United States - Latin American trade and financial relations: some policy recommendations**, S. Weintraub, 1977, 44 pp.
- 20 *Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina*, 1978, 3ª ed. 1985, 134 pp.
- 21 *25 años en la agricultura de América Latina: rasgos principales 1950-1975*, 1978, 2ª ed. 1983, 124 pp.
- 22 *Notas sobre la familia como unidad socioeconómica*, por Carlos A. Borsotti, 1978, 2ª ed. 1984, 60 pp.
- 23 *La organización de la información para la evaluación del desarrollo*, por Juan Sourrouille, 1978, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 24 *Contabilidad nacional a precios constantes en América Latina*, 1978, 2ª ed. 1983, 60 pp.
- s/n **Energy in Latin America: The Historical Record**, J. Mullen, 1978, 66 pp.
- 25 *Ecuador: desafíos y logros de la política económica en la fase de expansión petrolera*, 1979, 2ª ed. 1984, 153 pp.
- 26 *Las transformaciones rurales en América Latina: ¿desarrollo social o marginación?*, 1979, 2ª ed. 1984, 160 pp.
- 27 *La dimensión de la pobreza en América Latina*, por Oscar Altimir, 1979, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 28 *Organización institucional para el control y manejo de la deuda externa. El caso chileno*, por Rodolfo Hoffman, 1979, 35 pp.
- 29 *La política monetaria y el ajuste de la balanza de pagos: tres estudios*, 1979, 2ª ed. 1984, 61 pp.
- 29 **Monetary policy and balance of payments adjustment: three studies**, 1979, 60 pp.
- 30 *América Latina: las evaluaciones regionales de la estrategia internacional del desarrollo en los años setenta*, 1979, 2ª ed. 1982, 237 pp.
- 31 *Educación, imágenes y estilos de desarrollo*, por G. Rama, 1979, 2ª ed. 1982, 72 pp.
- 32 *Movimientos internacionales de capitales*, por R. H. Arriazu, 1979, 2ª ed. 1984, 90 pp.
- 33 *Informe sobre las inversiones directas extranjeras en América Latina*, por A. E. Calcagno, 1980, 2ª ed. 1982, 114 pp.
- 34 *Las fluctuaciones de la industria manufacturera argentina, 1950-1978*, por D. Heymann, 1980, 2ª ed. 1984, 234 pp.
- 35 *Perspectivas de reajuste industrial: la Comunidad Económica Europea y los países en desarrollo*, por B. Evers, G. de Groot y W. Wagenmans, 1980, 2ª ed. 1984, 69 pp.
- 36 *Un análisis sobre la posibilidad de evaluar la solvencia crediticia de los países en desarrollo*, por A. Saieh, 1980, 2ª ed. 1984, 82 pp.
- 37 *Hacia los censos latinoamericanos de los años ochenta*, 1981, 146 pp.

- s/n *The economic relations of Latin America with Europe*, 1980, 2ª ed. 1983, 156 pp.
- 38 *Desarrollo regional argentino: la agricultura*, por J. Martín, 1981, 2ª ed. 1984, 111 pp.
- 39 *Estratificación y movilidad ocupacional en América Latina*, por C. Filgueira y C. Geneletti, 1981, 2ª ed. 1985, 162 pp.
- 40 *Programa de acción regional para América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1984, 62 pp.
- 40 **Regional programme of action for Latin America in the 1980s**, 1981, 2ª ed. 1984, 57 pp.
- 41 *El desarrollo de América Latina y sus repercusiones en la educación. Alfabetismo y escolaridad básica*, 1982, 246 pp.
- 42 *América Latina y la economía mundial del café*, 1982, 95 pp.
- 43 *El ciclo ganadero y la economía argentina*, 1983, 160 pp.
- 44 *Las encuestas de hogares en América Latina*, 1983, 122 pp.
- 45 *Las cuentas nacionales en América Latina y el Caribe*, 1983, 100 pp.
- 45 **National accounts in Latin America and the Caribbean**, 1983, 97 pp.
- 46 *Demanda de equipos para generación, transmisión y transformación eléctrica en América Latina*, 1983, 193 pp.
- 47 *La economía de América Latina en 1982: evolución general, política cambiaria y renegociación de la deuda externa*, 1984, 104 pp.
- 48 *Políticas de ajuste y renegociación de la deuda externa en América Latina*, 1984, 102 pp.
- 49 *La economía de América Latina y el Caribe en 1983: evolución general, crisis y procesos de ajuste*, 1985, 95 pp.
- 49 **The economy of Latin America and the Caribbean in 1983: main trends, the impact of the crisis and the adjustment processes**, 1985, 93 pp.
- 50 *La CEPAL, encarnación de una esperanza de América Latina*, por Hernán Santa Cruz, 1985, 77 pp.
- 51 *Hacia nuevas modalidades de cooperación económica entre América Latina y el Japón*, 1986, 233 pp.
- 51 **Towards new forms of economic co-operation between Latin America and Japan**, 1987, 245 pp.
- 52 *Los conceptos básicos del transporte marítimo y la situación de la actividad en América Latina*, 1986, 112 pp.
- 52 **Basic concepts of maritime transport and its present status in Latin America and the Caribbean**, 1987, 114 pp.
- 53 *Encuestas de ingresos y gastos. Conceptos y métodos en la experiencia latinoamericana*. 1986, 128 pp.
- 54 *Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento*, 1986, 123 pp.
- 54 **The economic crisis: Policies for adjustment, stabilization and growth**, 1986, 125 pp.
- 55 *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones*, 1987, 184 pp.
- 55 **Latin American and Caribbean development: obstacles, requirements and options**, 1987, 184 pp.
- 56 *Los bancos transnacionales y el endeudamiento externo en la Argentina*, 1987, 112 pp.
- 57 *El proceso de desarrollo de la pequeña y mediana empresa y su papel en el sistema industrial: el caso de Italia*, 1988, 112 pp.
- 58 *La evolución de la economía de América Latina en 1986*, 1988, 99 pp.
- 58 **The evolution of the Latin American Economy in 1986**, 1988, 95 pp.
- 59 **Protectionism: regional negotiation and defence strategies**, 1988, 261 pp.
- 60 *Industrialización en América Latina: de la "caja negra" "casillero vacío"*, por F. Fajnzylber, 1989, 2ª ed. 1990, 176 pp.
- 60 **Industrialization in Latin America: from the "Black Box" to the "Empty Box"**, F. Fajnzylber, 1990, 172 pp.
- 61 *Hacia un desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe: restricciones y requisitos*, 1989, 94 pp.
- 61 **Towards sustained development in Latin America and the Caribbean: restrictions and requisites**, 1989, 93 pp.
- 62 *La evolución de la economía de América Latina en 1987*, 1989, 87 pp.
- 62 **The evolution of the Latin American economy in 1987**, 1989, 84 pp.
- 63 *Elementos para el diseño de políticas industriales y tecnológicas en América Latina*, 1990, 2ª ed. 1991, 172 pp.
- 64 *La industria de transporte regular internacional y la competitividad del comercio exterior de los países de América Latina y el Caribe*, 1989, 132 pp.
- 64 **The international common-carrier transportation industry and the competitiveness of the foreign trade of the countries of Latin America and the Caribbean**, 1989, 116 pp.
- 65 *Cambios estructurales en los puertos y la competitividad del comercio exterior de América Latina y el Caribe*, 1991, 141 pp.
- 65 **Structural Changes in Ports and the Competitiveness of Latin American and Caribbean Foreign Trade**, 1990, 126 pp.
- 66 **The Caribbean: one and divisible**, 1993, 207 pp.
- 67 *La transferencia de recursos externos de América Latina en la posguerra*, 1991, 92 pp.
- 67 **Postwar transfer of resources abroad by Latin America**, 1992, 90 pp.

- 68 *La reestructuración de empresas públicas: el caso de los puertos de América Latina y el Caribe*, 1992, 148 pp.
- 68 ***The restructuring of public-sector enterprises: the case of Latin American and Caribbean ports***, 1992, 129 pp.
- 69 *Las finanzas públicas de América Latina en la década de 1980*, 1993, 100 pp.
- 69 ***Public Finances in Latin America in the 1980s***, 1993, 96 pp.
- 70 *Canales, cadenas, corredores y competitividad: un enfoque sistémico y su aplicación a seis productos latinoamericanos de exportación*, 1993, 183 pp.
- 71 *Focalización y pobreza*, 1995, 249 pp.
- 72 *Productividad de los pobres rurales y urbanos*, 1995, 318 pp.
- 73 *El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo*, 1995, 167 pp.
- 74 *América Latina y el Caribe: dinámica de la población y desarrollo*, 1995, 151 pp.
- 75 *Crecimiento de la población y desarrollo*, 1995, 95 pp.
- 76 *Dinámica de la población y desarrollo económico*, 1995, (en prensa).
- 77 *La reforma laboral y la participación privada en los puertos del sector público*, 1996, 168 pp.
- 77 ***Labour reform and private participation in public-sector ports***, 1996, 160 pp.
- 78 *Centroamérica y el TLC: efectos inmediatos e implicaciones futuras*, 1996, 164 pp.
- 79 *Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas*, 1997, 124 pp.
- 81 *La apertura económica y el desarrollo agrícola en América Latina y el Caribe*, 1997, 136 pp.
- 82 *A dinâmica do Setor Saúde no Brasil*, 1997, 220 pp.
- 8 *Estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1984, 146 pp.
- 9 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración y del Mercado Común Centroamericano*, 1985, 546 pp.
- 10 *América Latina: balance de pagos, 1950-1984*, 1986, 357 pp.
- 11 *El comercio exterior de bienes de capital en América Latina*, 1986, 288 pp.
- 12 *América Latina: Indices de comercio exterior, 1970-1984, 1987*, 355 pp.
- 13 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas*, 1987, Vol. I, 675 pp; Vol. II, 675 pp.
- 14 *La distribución del ingreso en Colombia. Antecedentes estadísticos y características socioeconómicas de los receptores*, 1988, 156 pp.
- 15 *América Latina y el Caribe: series regionales de cuentas nacionales a precios constantes de 1980*, 1991, 245 pp.
- 16 *Origen y destino del comercio exterior de los países de la Asociación Latinoamericana de Integración*, 1991, 190 pp.
- 17 *Comercio intrazonal de los países de la Asociación de Integración, según capítulos de la clasificación uniforme para el comercio internacional, revisión 2*, 1992, 299 pp.
- 18 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el Banco de Datos del Comercio Exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 1993, 313 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen I -Exportaciones*, 1993, 285 pp.
- 19 *América Latina: comercio exterior según la clasificación industrial internacional uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) - Volumen II -Importaciones*, 1993, 291 pp.
- 20 *Dirección del comercio exterior de América Latina y el Caribe según principales productos y grupos de productos, 1970-1992, 1994*, 483 pp.
- 21 *Estructura del gasto de consumo de los hogares en América Latina*, 1995, 274 pp.
- 22 *América Latina y el Caribe: dirección del comercio exterior de los principales productos alimenticios y agrícolas según países de destino y procedencia, 1979-1993*, 1995, 224 pp.
- 23 *América Latina y el Caribe: series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-1994*, 1996, 130 pp.
- 24 *Chile: comercio exterior según grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev. 3, y países de destino y procedencia, 1990-1995*, 1996, 480 pp.

#### Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

- 1 *América Latina: relación de precios del intercambio*, 1976, 2ª ed. 1984, 66 pp.
- 2 *Indicadores del desarrollo económico y social en América Latina*, 1976, 2ª ed. 1984, 179 pp.
- 3 *Series históricas del crecimiento de América Latina*, 1978, 2ª ed. 1984, 206 pp.
- 4 *Estadísticas sobre la estructura del gasto de consumo de los hogares según finalidad del gasto, por grupos de ingreso*, 1978, 110 pp. (Agotado, reemplazado por N° 8)
- 5 *El balance de pagos de América Latina, 1950-1977*, 1979, 2ª ed. 1984, 164 pp.
- 6 *Distribución regional del producto interno bruto sectorial en los países de América Latina*, 1981, 2ª ed. 1985, 68 pp.
- 7 *Tablas de insumo-producto en América Latina*, 1983, 383 pp.

## Estudios e Informes de la C E P A L

- 1 *Nicaragua: el impacto de la mutación política*, 1981, 2ª ed. 1982, 126 pp.
- 2 *Perú 1968-1977: la política económica en un proceso de cambio global*, 1981, 2ª ed. 1982, 166 pp.
- 3 *La industrialización de América Latina y la cooperación internacional*, 1981, 170 pp. (Agotado, no será reimpresso.)
- 4 *Estilos de desarrollo, modernización y medio ambiente en la agricultura latinoamericana*, 1981, 4ª ed. 1984, 130 pp.
- 5 *El desarrollo de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 153 pp.
- 5 *Latin American development in the 1980s*, 1981, 2ª ed. 1982, 134 pp.
- 6 *Proyecciones del desarrollo latinoamericano en los años ochenta*, 1981, 3ª ed. 1985, 96 pp.
- 6 *Latin American development projections for the 1980s*, 1982, 2ª ed. 1983, 89 pp.
- 7 *Las relaciones económicas externas de América Latina en los años ochenta*, 1981, 2ª ed. 1982, 180 pp.
- 8 *Integración y cooperación regionales en los años ochenta*, 1982, 2ª ed. 1982, 174 pp.
- 9 *Estrategias de desarrollo sectorial para los años ochenta: industria y agricultura*, 1981, 2ª ed. 1985, 100 pp.
- 10 *Dinámica del subempleo en América Latina*. PREALC, 1981, 2ª ed. 1985, 101 pp.
- 11 *Estilos de desarrollo de la industria manufacturera y medio ambiente en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1984, 178 pp.
- 12 *Relaciones económicas de América Latina con los países miembros del "Consejo de Asistencia Mutua Económica"*, 1982, 154 pp.
- 13 *Campesinado y desarrollo agrícola en Bolivia*, 1982, 175 pp.
- 14 *El sector externo: indicadores y análisis de sus fluctuaciones. El caso argentino*, 1982, 2ª ed. 1985, 216 pp.
- 15 *Ingeniería y consultoría en Brasil y el Grupo Andino*, 1982, 320 pp.
- 16 *Cinco estudios sobre la situación de la mujer en América Latina*, 1982, 2ª ed. 1985, 178 pp.
- 16 *Five studies on the situation of women in Latin America*, 1983, 2ª ed. 1984, 188 pp.
- 17 *Cuentas nacionales y producto material en América Latina*, 1982, 129 pp.
- 18 *El financiamiento de las exportaciones en América Latina*, 1983, 212 pp.
- 19 *Medición del empleo y de los ingresos rurales*, 1982, 2ª ed. 1983, 173 pp.
- 19 *Measurement of employment and income in rural areas*, 1983, 184 pp.
- 20 *Efectos macroeconómicos de cambios en las barreras al comercio y al movimiento de capitales: un modelo de simulación*, 1982, 68 pp.
- 21 *La empresa pública en la economía: la experiencia argentina*, 1982, 2ª ed. 1985, 134 pp.
- 22 *Las empresas transnacionales en la economía de Chile, 1974-1980*, 1983, 178 pp.
- 23 *La gestión y la informática en las empresas ferroviarias de América Latina y España*, 1983, 195 pp.
- 24 *Establecimiento de empresas de reparación y mantenimiento de contenedores en América Latina y el Caribe*, 1983, 314 pp.
- 24 *Establishing container repair and maintenance enterprises in Latin America and the Caribbean*, 1983, 236 pp.
- 25 *Agua potable y saneamiento ambiental en América Latina, 1981-1990/Drinking water supply and sanitation in Latin America, 1981-1990* (bilingüe), 1983, 140 pp.
- 26 *Los bancos transnacionales, el estado y el endeudamiento externo en Bolivia*, 1983, 282 pp.
- 27 *Política económica y procesos de desarrollo. La experiencia argentina entre 1976 y 1981*, 1983, 157 pp.
- 28 *Estilos de desarrollo, energía y medio ambiente: un estudio de caso exploratorio*, 1983, 129 pp.
- 29 *Empresas transnacionales en la industria de alimentos. El caso argentino: cereales y carne*, 1983, 93 pp.
- 30 *Industrialización en Centroamérica, 1960-1980*, 1983, 168 pp.
- 31 *Dos estudios sobre empresas transnacionales en Brasil*, 1983, 141 pp.
- 32 *La crisis económica internacional y su repercusión en América Latina*, 1983, 81 pp.
- 33 *La agricultura campesina en sus relaciones con la industria*, 1984, 120 pp.
- 34 *Cooperación económica entre Brasil y el Grupo Andino: el caso de los minerales y metales no ferrosos*, 1983, 148 pp.
- 35 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: la dependencia externa y sus efectos en una economía abierta*, 1984, 201 pp.
- 36 *El capital extranjero en la economía peruana*, 1984, 178 pp.
- 37 *Dos estudios sobre política arancelaria*, 1984, 96 pp.
- 38 *Estabilización y liberalización económica en el Cono Sur*, 1984, 193 pp.
- 39 *La agricultura campesina y el mercado de alimentos: el caso de Haití y el de la República Dominicana*, 1984, 255 pp.
- 40 *La industria siderúrgica latinoamericana: tendencias y potencial*, 1984, 280 pp.
- 41 *La presencia de las empresas transnacionales en la economía ecuatoriana*, 1984, 77 pp.

- 42 *Precios, salarios y empleo en la Argentina: estadísticas económicas de corto plazo*, 1984, 378 pp.
- 43 *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, 1985, 348 pp.
- 44 **Market structure, firm size and Brazilian exports**, 1985, 104 pp.
- 45 *La planificación del transporte en países de América Latina*, 1985, 247 pp.
- 46 *La crisis en América Latina: su evaluación y perspectivas*, 1985, 119 pp.
- 47 *La juventud en América Latina y el Caribe*, 1985, 181 pp.
- 48 *Desarrollo de los recursos mineros de América Latina*, 1985, 145 pp.
- 48 **Development of the mining resources of Latin America**, 1989, 160 pp.
- 49 *Las relaciones económicas internacionales de América Latina y la cooperación regional*, 1985, 224 pp.
- 50 *América Latina y la economía mundial del algodón*, 1985, 122 pp.
- 51 *Comercio y cooperación entre países de América Latina y países miembros del CAME*, 1985, 90 pp.
- 52 **Trade relations between Brazil and the United States**, 1985, 148 pp.
- 53 *Los recursos hídricos de América Latina y el Caribe y su aprovechamiento*, 1985, 138 pp.
- 53 **The water resources of Latin America and the Caribbean and their utilization**, 1985, 135 pp.
- 54 *La pobreza en América Latina: dimensiones y políticas*, 1985, 155 pp.
- 55 *Políticas de promoción de exportaciones en algunos países de América Latina*, 1985, 207 pp.
- 56 *Las empresas transnacionales en la Argentina*, 1986, 222 pp.
- 57 *El desarrollo frutícola y forestal en Chile y sus derivaciones sociales*, 1986, 227 pp.
- 58 *El cultivo del algodón y la soya en el Paraguay y sus derivaciones sociales*, 1986, 141 pp.
- 59 *Expansión del cultivo de la caña de azúcar y de la ganadería en el nordeste del Brasil: un examen del papel de la política pública y de sus derivaciones económicas y sociales*, 1986, 164 pp.
- 60 *Las empresas transnacionales en el desarrollo colombiano*, 1986, 212 pp.
- 61 *Las empresas transnacionales en la economía del Paraguay*, 1987, 115 pp.
- 62 *Problemas de la industria latinoamericana en la fase crítica*, 1986, 113 pp.
- 63 *Relaciones económicas internacionales y cooperación regional de América Latina y el Caribe*, 1987, 272 pp.
- 63 **International economic relations and regional co-operation in Latin America and the Caribbean**, 1987, 267 pp.
- 64 *Tres ensayos sobre inflación y políticas de estabilización*, 1986, 201 pp.
- 65 *La industria farmacéutica y farmoquímica: desarrollo histórico y posibilidades futuras. Argentina, Brasil y México*, 1987, 177 pp.
- 66 *Dos estudios sobre América Latina y el Caribe y la economía internacional*, 1987, 125 pp.
- 67 *Reestructuración de la industria automotriz mundial y perspectivas para América Latina*, 1987, 232 pp.
- 68 *Cooperación latinoamericana en servicios: antecedentes y perspectivas*, 1988, 155 pp.
- 69 *Desarrollo y transformación: estrategia para superar la pobreza*, 1988, 114 pp.
- 69 **Development and change: strategies for vanquishing poverty**, 1988, 114 pp.
- 70 *La evolución económica del Japón y su impacto en América Latina*, 1988, 88 pp.
- 70 **The economic evolution of Japan and its impact on Latin America**, 1990, 79 pp.
- 71 *La gestión de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe*, 1989, 256 pp.
- 72 *La evolución del problema de la deuda externa en América Latina y el Caribe*, 1988, 77 pp.
- 72 **The evolution of the external debt problem in Latin America and the Caribbean**, 1988, 69 pp.
- 73 *Agricultura, comercio exterior y cooperación internacional*, 1988, 83 pp.
- 73 **Agriculture, external trade and international co-operation**, 1989, 79 pp.
- 74 *Reestructuración industrial y cambio tecnológico: consecuencias para América Latina*, 1989, 105 pp.
- 75 *El medio ambiente como factor de desarrollo*, 1989, 2ª ed. 1991, 123 pp.
- 76 *El comportamiento de los bancos transnacionales y la crisis internacional de endeudamiento*, 1989, 214 pp.
- 76 **Transnational bank behaviour and the international debt crisis**, 1989, 198 pp.
- 77 *Los recursos hídricos de América Latina y del Caribe: planificación, desastres naturales y contaminación*, 1990, 266 pp.
- 77 **The water resources of Latin America and the Caribbean - Planning hazards and pollution**, 1990, 252 pp.
- 78 *La apertura financiera en Chile y el comportamiento de los bancos transnacionales*, 1990, 132 pp.
- 79 *La industria de bienes de capital en América Latina y el Caribe: su desarrollo en un marco de cooperación regional*, 1991, 235 pp.
- 80 *Impacto ambiental de la contaminación hídrica producida por la Refinería Estatal Esmeraldas: análisis técnico-económico*, 1991, 189 pp.
- 81 *Magnitud de la pobreza en América Latina en los años ochenta*, 1991, 177 pp.
- 82 *América Latina y el Caribe: el manejo de la escasez de agua*, 1991, 148 pp.

- 83 *Reestructuración y desarrollo de la industria automotriz mexicana en los años ochenta: evolución y perspectivas*, 1992, 191 pp.
- 84 *La transformación de la producción en Chile: cuatro ensayos de interpretación*, 1993, 372 pp.
- 85 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). Proyectos de inversión y extrategias de las empresas transnacionales*, 1992, 257 pp.
- 86 *Inversión extranjera y empresas transnacionales en la economía de Chile (1974-1989). El papel del capital extranjero y la estrategia nacional de desarrollo*, 1992, 163 pp.
- 87 *Análisis de cadenas agroindustriales en Ecuador y Perú*, 1993, 294 pp.
- 88 *El comercio de manufacturas de América Latina. Evolución y estructura 1962-1989*, 1993, 150 pp.
- 89 *El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica*, 1993, 78 pp.
- 90 *El papel de las empresas transnacionales en la reestructuración industrial de Colombia: una síntesis*, 1993, 131 pp.
- 91 *Las empresas transnacionales de una economía en transición: La experiencia argentina en los años ochenta*, 1995, 193 pp.
- 92 *Reestructuración y desarrollo productivo: desafío y potencial para los años noventa*, 1994, 108 pp.
- 93 *Comercio internacional y medio ambiente. La discusión actual*, 1995, 112 pp.
- 94 *Innovación en tecnologías y sistemas de gestión ambientales en empresas líderes latinoamericanas*, 1995, 206 pp.

- 95 *México: la industria maquiladora*, 1996, 237 pp.

#### **Serie INFOPLAN: Temas Especiales del Desarrollo**

- 1 *Resúmenes de documentos sobre deuda externa*, 1986, 324 pp.
- 2 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo*, 1986, 189 pp.
- 3 *Resúmenes de documentos sobre recursos hídricos*, 1987, 290 pp.
- 4 *Resúmenes de documentos sobre planificación y medio ambiente*, 1987, 111 pp.
- 5 *Resúmenes de documentos sobre integración económica en América Latina y el Caribe*, 1987, 273 pp.
- 6 *Resúmenes de documentos sobre cooperación entre países en desarrollo, II parte*, 1988, 146 pp.
- 7 *Documentos sobre privatización con énfasis en América Latina*, 1991, 82 pp.
- 8 *Reseñas de documentos sobre desarrollo ambientalmente sustentable*, 1992, 217 pp.
- 9 *MERCOSUR: resúmenes de documentos*, 1993, 119 pp.
- 10 *Políticas sociales: resúmenes de documentos*, 1995, 95 pp.
- 11 *Modernización del Estado: resúmenes de documentos*, 1995, 73 pp.
- 12 *Gestión de la información: reseñas de documentos*, 1996, 152 pp.
- 13 *Políticas sociales: resúmenes de documentos II*, 1997, 80 pp.

# EL TRIMESTRE ECONOMICO

COMITÉ DICTAMINADOR: Alejandro Castañeda, Pablo Cotler, Fausto Hernández Trillo, Raúl Livas, Rodolfo de la Torre, Alejandro Werner. CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, José Blanco, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjberger.

Director: Rodolfo de la Torre. Subdirector: Raúl Livas  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXV (3) México, Julio-Septiembre 1998 Núm. 259

## ARTÍCULOS

- Augusto Rincón Piedrahíta *Crecimiento económico en la América Latina. Estudio basado en el modelo neoclásico*
- José Miguel Sánchez Callejas *Estimación de los beneficios en salud de*  
Sebastián Valdés de Ferrari *Plan de Descontaminación de Santiago*  
y Bart Ostro
- Robin M. Grier y *Inflación e incertidumbre inflacionaria en*  
Kevin B. Grier *México, 1960-1997*
- Aarón Tornell y *La economía política del ingreso de México*  
Gerardo Esquivel *al TLC*

DOCUMENTOS: *Comunicado oficial del Consejo InterAcción.* COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS: Francisco José Calderón Vázquez: Carmen Arasa Medina y José Miguel Andreu, *Economía del Desarrollo.*

El Trimestre Económico aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$180.00. Número suelto \$60.00. Número suelto atrasado \$40.00. Disquetes con el índice general (por autores y temático) de los números 1-244, \$26.00 (4.49 dls.).

### Precios para 1998 (dólares)

	Suscripciones	Números sueltos	
		Del año	Atrasados
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00	10.00
Sudamérica y España	90.00	30.00	20.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00	20.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal.  
Suscripciones y anuncios: teléfono 227-46-70, señora Irma Barrón.

Correo electrónico (E-mail): [trimestre@fce.com.mx](mailto:trimestre@fce.com.mx)  
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet:  
<http://www.fce.com.mx>

ISSN: 1405-1079

# gestión y política pública

vol. VII, núm. 1, México,  
primer semestre de 1998

## GESTION Y POLITICA PUBLICA

- Rafael Tamayo *Crecimiento económico regional: una sinopsis de la teoría y su conexión explícita con las políticas públicas*
- Renzo Daviddi *La privatización en la transición a una economía de mercado*

## GESTION Y ORGANIZACION

- Ishtiaq Jamil *La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas*

## GESTION REGIONAL Y LOCAL

- Ernesto Beltrán y Mariano Rojas *Discriminación de precios en bienes culturales: la arqueología en México*
- Gustavo Leal *Voces, salidas, lealtades, oportunidades, "denominación de origen", interés y tempo de una política pública: la reforma mexicana de la salud y la seguridad social*

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS



## Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales

Comité Editorial: Juan Carlos Torre (Director), Luis Beccaria, Roberto Bouzas, Daniel Chudnovsky, José Nun, Edith Obschatko, Juan Carlos Portantiero, Hilda Sabato, Getulio E. Steinbach (Secretario de Redacción)

ISSN 0046-001X

Vol. 38 JULIO-SEPTIEMBRE 1998 N° 150

### NOTA EDITORIAL

**LUIZ CARLOS BRESSER PEREIRA:** La reforma del Estado de los años noventa. Lógica y mecanismos de control.

**TORCUATO S. DI TELLA:** De opciones racionales y confabulaciones. Por una teoría política de la política.

**VICTOR BEKER, GUILLERMO ROZENWURCEL, EDGARDO CENZON, CARLOS GALPERIN Y JAVIER MILEI:** La disputabilidad en la industria telefónica argentina.

**GUILLERMO V. ALONSO:** Democracia y reformas: Las tensiones entre decretismo y deliberación. El caso de la reforma previsional argentina.

**ELMAR ALTVATER:** La ecología del nuevo orden mundial

### NOTAS Y COMENTARIOS

**JOSEPH HODARA:** *Las confesiones de Don Raúl. El capitalismo periférico.*

### IN MEMORIAM

**JUAN JOSE LLOVET:** Salud reproductiva y sexualidad: el Estado, la sociedad civil y otros actores sociales.

### INFORMACION INSTITUCIONAL

### INFORMACION DE BIBLIOTECA

**DESARROLLO ECONOMICO - Revista de Ciencias Sociales** es una publicación trimestral editada por el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Suscripción anual: R. Argentina, \$ 60,00; Países limítrofes, U\$S 68; Resto de América, U\$S 74; Europa, U\$S 76; Asia, África y Oceanía, U\$S 80. Ejemplar simple: U\$S 15 (recargos según destino y por envíos vía aérea). Más información disponible en Internet: [www.clacso.edu.ar/~ides](http://www.clacso.edu.ar/~ides). Pedidos, correspondencia, etcétera, a:



Instituto de Desarrollo Económico y Social  
Aráoz 2838 ♦ 1425 Buenos Aires ♦ Argentina  
Teléfono: 804-4949 ♦ Fax: (541) 804-5856  
Correo electrónico: [IDES@CLACSO.EDU.AR](mailto:IDES@CLACSO.EDU.AR)

 **NUEVA  
SOCIEDAD**

JULIO-AGOSTO 1998

**156**  
CONTENIDO

Director: Heidulf Schmidt  
Jefe de Redacción: S. Chejfec

**COYUNTURA:** **Brasílio Sallum Jr.**, Brasil. Las dificultades de Cardoso. **Jorge Cela**, República Dominicana. De las elecciones a la sociedad civil. **Rafael Vergara**, Colombia. ¿Elecciones hacia el cambio?

**APORTES:** **Salvador Martí**, La violencia política en Nicaragua. Elites, bases sandinistas y contras en los 90. **David Slater**, Los rasgos espaciales de la democratización en tiempos globales. **Klaus Bodemer**, La globalización. Un concepto y sus problemas.

**TEMA CENTRAL: ESTADO Y EXCLUSIÓN.** **Sonia Fleury**, Política social, exclusión y equidad en América Latina en los 90. **Pierre Salama**, Pobreza, empleo e inflación en América Latina. **José Miguel Candia**, Exclusión y pobreza. La focalización de las políticas sociales. **Carlos Sojo**, Reforma económica y cambio estatal en Centroamérica. **Cristina Bloj**, De las necesidades y derechos a las políticas. Investigación antropológica y políticas sociales. **Maria das Graças Rua**, Exclusión social y acción colectiva en el medio rural. El Movimiento de los Sin Tierra de Brasil. **Romeo Grompone**, Exclusión y control social. Un nuevo mapa peruano. **Emilio Pradilla Cobos**, Fragmentación y exclusión en la megalópolis mexicana.

**LIBROS:** **Lulú Gilménez**, El fin del siglo XIX en el Caribe insular.

SUSCRIPCIONES (Incluido flete aéreo)	ANUAL (6 núms.)	BIENAL (12 núms.)
América Latina	US\$ 50	US\$ 85
Resto del mundo	US\$ 80	US\$ 145

**PAGOS:** Cheque en dólares a nombre de NUEVA SOCIEDAD. Rogamos no efectuar transferencias bancarias para cancelar suscripciones. Dirección: Apartado 61712- Chacao-Caracas 1060-A, Venezuela. Telfs.: (58-2) 267.31.89 / 265.99.75 / 265.53.21 / 266.16.48 / 265.18.49, Fax: 267.33.97; @: [nuso@nuevasoc.org.ve](mailto:nuso@nuevasoc.org.ve); [nusoven@nuevasoc.org.ve](mailto:nusoven@nuevasoc.org.ve).  
Página digital: [www.nuevasoc.org.ve](http://www.nuevasoc.org.ve)





Konrad  
-Adenauer-  
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer  
**CIEDLA**  
Centro Interdisciplinario de Estudios  
sobre el Desarrollo Latinoamericano

# CONTRIBUCIONES

## EL DESAFÍO DE LA GLOBALIZACIÓN

### TEMAS

Globalización y crisis

*Martín Krause*

Efectos de la globalización en el mundo jurídico.

Un enfoque particular en el área financiera y de negocios

*Facundo Gómez Minujín*

La competencia entre los sistemas y la división internacional del trabajo ante el fenómeno de la globalización

*Hans Jürgen Rösner*

La crisis asiática y el proceso de globalización

*Ramón Frediani*

Las empresas multinacionales en América Latina.

¿Promotoras del desarrollo o villanos de la globalización?

*Klaus Schaeffler*

Los procesos de globalización: perspectivas y riesgos para América Latina

*Raúl Bernal-Meza*

### ENSAYOS

Alemania y la Unión Europea

*Ottfried Hennig*

Desarrollo económico, poder judicial y competitividad en la República Argentina

*Ana I. Piaggi*

Mediaciones en la mira: culturas populares, recepción, educación y desarrollo

*Marcelo Guardia Crespo*

### DOCUMENTOS Y HECHOS

Las elecciones nacionales en Paraguay

*Wolf-Rüdiger Lüers*

Desarrollo y resultados de las elecciones parlamentarias y municipales celebradas en la República Dominicana

*Manfred Huber*

Elecciones de fin de siglo en el Ecuador

*Manfred Rabenick*

Elecciones presidenciales en Colombia

*Hubert Seegers*

Leandro N. Alem 690-20° Piso. 1001  
Buenos Aires, República Argentina  
Teléfono (00541) 313-3522 • Fax (00541) 311-2902

3/1998

## PROBLEMAS <sup>del</sup> DESARROLLO

REVISTA LATINOAMERICANA DE ECONOMÍA

Publicación trimestral del  
Instituto de Investigaciones Económicas  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Vol. 29 113 abril-junio 1998

### Presentación

### ARTICULOS

*Carlos Eduardo Martins*

Capitalismo contemporáneo y crisis del sistema de innovación

*Claudio Katz*

Optimismo y pesimismo en la economía de la innovación

*José Ramón Guzmán*

Análisis de un modelo dinámico intersectorial

*Jaime Osorio*

Mercados interno y externo: ¿para quién produce la nueva economía latinoamericana? Los casos de Chile y México

*Salvador Padilla Hernández*

El liberalismo mexicano y el pensamiento del Dr. José María Luis Mora

### TESTIMONIOS

*Alicia Girón González*

El premio en investigación económica. Mtro. Jesús Silva Herzog y la misión del IIEC.

*Gérard de Bernis*

Sobre el sentido y significado del premio en investigación económica "Maestro Jesús Silva Herzog"

*María Cristina Rosas*

Las grandes potencias del siglo XXI

*Luis Arturo Méndez Reyes*

Reflexiones acerca de los premios en investigación científica

*Luis Sandoval Ramírez*

La transición energética contemporánea

### LIBROS

### Normas y criterios de publicación

**Ventas:** en librerías de la UNAM. **Suscripciones y ventas:** Depto. de Ventas del IIEC: Torre II de Humanidades, 3er. piso, Ciudad Universitaria, México, D.F., 04510 ó al A.P. 20-721, 01000, México, D.F. Tel.: 623-00-94, Fax: 623 01 24. **Correo electrónico:** ventiec@servidor.unam.mx. **Colaboraciones:** Depto. de la Revista: Torre II de Humanidades, 5° piso, Cubículo 515, Tel.: 623-01-05, Fax: 623-00-97, con Atención del Director: Dr. Salvador Rodríguez y Rodríguez. **Correo electrónico:** revprode@servidor.unam.mx.

**ADE** INSTITUTO ARGENTINO PARA  
EL DESARROLLO ECONOMICO

REALIDAD ECONOMICA Nº 157  
1º de julio al 15 de agosto de 1998

*Estado y sociedad*  
**GOBERNABILIDAD Y GLOBALIZACION**  
Carlos M. Vilas

*Aniversarios*  
**LA REFORMA DEL '18 Y EL FUTURO DE LA  
UNIVERSIDAD**  
Enrique Oteiza

*Reflexiones*  
**EDUCACION, TRABAJO, TECNOLOGIA**  
Gaudêncio Frigotto

*Educación I*  
**SECTOR INDUSTRIAL Y EDUCACION TECNICA**  
ATRAE

*Opiniones*  
**MARIA TERESA SILVENT  
MARIA ERNESTINA ALONSO**

*Educación II*  
**UN PROBLEMA "PERVERSO"**  
Aída Arango

*Para la historia del país*  
**AUGUSTO REINHOLD**  
Horacio Giberti

*Documento*  
**EL PROBLEMA ENERGETICO EN LA REPUBLICA  
ARGENTINA**  
Fetera

*Interpretaciones*  
**LA ACUMULACION EN UN REGIMEN CON RENTA  
AGRARIA**  
María Adela Plasencia

*Economía internacional*  
**MERCADO DEL AZUCAR: NUEVOS DEBATES Y  
DESAFIOS**  
Karina Bidaseca

*Economías regionales*  
**LAS POLITICAS NOELIBERALES Y LA CRISIS DE LA  
PROVINCIA DEL NEUQUEN**  
Ernesto Bilder, Humberto Zambon, Adriana Giuliani

*Paradigmas*  
**EL FORDISMO EN LA ACEPTACION REGULACIONISTA**  
José Elí Da Veiga

Suscripción  
8 números / 1 año: \$ 75.00  
4 números / 6 meses: \$ 37.50

Dirección y Administración:  
Hipólito Yrigoyen 1116 - 4º piso  
(1086) Buenos Aires  
Teléfonos y Fax: 381-7380/9337  
e-mail: iade@rcc.com.ar

**REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA**

Director: René Millán Valenzuela  
Editora: Sara María Lara Flores

Órgano oficial del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad  
Nacional Autónoma de México, Circuito Mario de la Cueva, Zona Cultural  
Cá. Universitaria, C.P. 04510

NÚM. 2 / ABRIL-JUNIO / 1998

**PERSPECTIVAS TEORICAS**

*El papel del parlamento durante la consolidación de la democracia y después*  
JULIÁN SANTAMARÍA

*Algunas sugerencias para renovar la función de control parlamentario*  
ÁNGEL GARRORENA MORALES

**LOS PARLAMENTOS EN EUROPA: ESPAÑA E ITALIA**

*Representación y funciones del congreso de los diputados español: 1977-1996*  
LOURDES LÓPEZ NIETO

*El parlamento en España, procedimientos de elección y funciones*  
PABLO OÑATE Y ANTONIA MARTÍNEZ

*Parlamento y opinión pública en España*  
ISMAEL CRESPO MARTÍNEZ Y JORDI CALVET CRESPO

*El parlamento en la reforma constitucional italiana*  
MÓNICA MÉNDEZ LAGO

**DEMOCRACIA, PRESIDENCIALISMO Y PARLAMENTARISMO EN AMERICA LATINA**

*Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana*  
MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ

*Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto*  
MARIO SERRA FERRO

*Uruguay: las alternativas de un presidencialismo pluralista*  
JORGE LANZARO

**REPRESENTACION Y DIMENSIONES PARLAMENTARIAS EN MEXICO**

*Representación y la construcción de un gobierno representativo*  
YOLANDA MEYENBERG

*La incertidumbre constitucional. Gobierno dividido y aprobación  
presupuestal en el congreso mexicano, 1997-2000*  
ULISES CARRILLO Y ALONSO LUJAMBIO

*El congreso del estado en Baja California. Del partido hegemónico al  
partido dominante: 1980-1997*  
VÍCTOR ALEJANDRO ESPINOZA VALLE

**REPORTES DE INVESTIGACION**

*Democracia y representación parlamentaria en México*  
LUISA BÉJAR A.

*Algunas observaciones sobre la élite parlamentaria latinoamericana*  
ARACELI MATEOS DÍAZ Y CRISTINA RIVAS PÉREZ

**SECCIÓN BIBLIOGRÁFICA**

LETICIA • IVÁN LLAMAZARES



Informes y suscripciones: Departamento de ventas  
Teléfono: 622 73 64

## CUADERNOS DE ECONOMIA

INSTITUTO DE ECONOMIA  
PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA  
DE CHILE

Año 35 Agosto 1998 N° 105

### SUMARIO

TASAS DE INTERÉS NOMINAL DE CORTO PLAZO EN CHILE:  
UNA COMPARACIÓN EMPÍRICA DE SUS MODELOS  
*Franco Parisi*

DESEMPEÑO ECONÓMICO AGREGADO Y MERCADO  
ACCIONARIO.  
UN ANÁLISIS EMPÍRICO PARA EL CASO CHILENO  
*Jorge Gregoire C.*  
*Leonardo Letelier S.*

TAMAÑO DE LOS FONDOS DE PENSIONES EN CHILE Y SU  
DESEMPEÑO FINANCIERO  
*Patricio Arrau*  
*Rómulo Chumacero*

UN MODELO DE DURACIÓN ESTRUCTURAL PARA EL  
REEMPLAZO DE BIENES DURABLES  
*Viviana Fernández M.*

### TECHNICAL NOTE

THE GROWTH OF PUBLIC EXPENDITURE IN LATINA AMERICA:  
A TEST OF "WAGNER'S LAW"  
*John Thornton*

### PRECIO SUSCRIPCIÓN ANUAL 1998 (CUATRIMESTRAL)

Chile	\$	11.000
América Latina	US\$	42 (incluye envío aéreo)
Europa y USA	US\$	52 (incluye envío aéreo)

### NUMEROS SUELTOS O ATRASADOS

Chile	\$	4.000
Extranjero	US\$	15 (incluye envío aéreo)

Enviar pedidos de suscripción y cheque o giro (libre de comisiones y gastos bancarios) a nombre de:  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Instituto de Economía  
Oficina de Publicaciones  
Teléfonos: 686-4314; 686-4312  
Casilla 76, Correo 17, Santiago  
CHILE  
FAX 56-2-5521310  
echamorr@volcan.facea.puc.cl

*Cuadernos de Economía*  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
Derechos reservados  
Inscripción N° 63.967  
(autorizada su reproducción con mención de las fuentes)

## Perspectivas

en política, economía y gestión

Volumen 2 - Número 1 - 1998

Para suscribirse comuníquese con  
Secretaría Revista Perspectivas  
Beatriz Orellana  
Domeyko 2338, 2° piso,  
Santiago-Chile  
Fono: (562) 6784015  
Fax: (562) 6894987  
E-mail: [perspect@dii.uchile.cl](mailto:perspect@dii.uchile.cl)

La modernización de la justicia criminal  
chilena  
*Juan Enrique Vargas*

Derecho y economía en la Constitución de  
1980  
*Carl Bauer*

Indicadores de desempeño como  
instrumentos de modernización del Estado  
en Chile  
*Mario Marcel*

El nuevo papel del Estado  
*Claudio Frischtak*

¿Cómo se comparan los resultados de la  
prueba SIMCE entre colegios públicos y  
privados?  
*Alejandra Mizala y Pilar Romaguera*

Desatando a Prometeo: reformas  
microeconómicas en Chile 1973-1989  
*Alexander Galetovic*

### PROPUESTA

Política monetaria en Chile en los noventa:  
un ejercicio "no neutral"  
*Francisco Rosende*

Comentarios de *Sergio de la Cuadra*, *Juan  
Andrés Fontaine* y *Felipe Morandé*

Respuesta de *Francisco Rosende*

71

Revista de

# Economia Política

Volume 18, nº 3 (71), julho-setembro/1998

## Crescimento com restrições de divisas

*Otaviano Canuto*

## O empresário brasileiro

*Sérgio Birchal*

## Os novos clássicos e Hayek

*Jorge Soromenho*

## Indicadores de desenvolvimento sócio-econômico

*Juan Hersztajn Moldau*

## O futuro da Petrobrás

*Fabio Giambiagi e Adriano Rodrigues*

## RESENHAS DE LIVROS

*Bolhas e pêndulos*

*Crise, reforma do Estado e  
governabilidade*

*A Sociedade justa*

*Estabilização e crescimento*

editora ■ 34

## Cambridge Journals

### Journal of Latin American Studies

*Journal of Latin American Studies* now in its 30th year of publication presents recent research in the field of Latin American studies in history, economics, geography, politics, international relations, sociology, social anthropology and cultural history. Regular features include articles on contemporary themes, specially commissioned commentaries and an extensive section of book reviews. There is no commitment to any political viewpoint or ideology. Recent articles include: Process and pattern: A re-examination of the Ibero-American independence movements, 1808-1826; Taxation, coercion, trade and development in a frontier economy: early and mid colonial Paraguay; 'The revolution of the Ganhadores': Urban labour, ethnicity and the African Strike of 1857 in Bahia, Brazil.

#### Take a closer look... free

Please send me a free sample copy of  
**Journal of Latin American Studies**

Send coupon to:  
Journals Marketing, Cambridge University Press,  
The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK  
52705

name \_\_\_\_\_

address \_\_\_\_\_

to contact the Journals Marketing Department-  
in Cambridge: tel +44 (0)1223 325806  
fax +44 (0)1223 315052 email journals\_  
marketing@cup.cam.ac.uk  
in New York: tel (914)937 9600 x 154  
fax (914)937 4712 email journals\_marketing@cup.org

#### Subscriptions

Volume 30 in 1998: February, May and October  
£80 for institutions; £45 for individuals; £31 for  
members of SLAS, AHILA and CLAH; £28 for  
students. Prices include delivery by air  
ISSN 0022-216X

CAMBRIDGE The Edinburgh Building, Cambridge, CB2 2RU, UK  
UNIVERSITY PRESS 40 West 20th Street, New York, NY 10011-4211, USA

# *The Developing Economies*

The Journal of  
Institute of Developing Economies  
Tokyo, Japan

Volume XXXVI Number 2 June 1998

The Performance of the Integrated Rural  
Development Program in India: An Assessment  
*Satya Paul*

Structure of Rural-Based Industrialization:  
Metal Craft Manufacturing on the Outskirts of  
Greater Manila, The Philippines  
*Yujiro Hayami, Masao Kikuchi,  
and Ester B. Marciano*

Effects of Domestic Policies and External Factors  
on Agricultural Prices: Cassava and Soybeans in  
Indonesia  
*Romeo M. Bautista*

Agricultural Prices in Bulgaria: Did Transition  
Create Structural Breaks?  
*Pavlos Karadeloglou*

Vertical Integration Strategies of the National Oil  
Companies  
*Majed A. Al-Moneef*

*The Developing Economies* is an international and interdisciplinary forum for social science studies of the developing countries. *The Developing Economies* provides an opportunity for discussion and exchange across the broadest spectrum of scholarly opinion, in order to stimulate theoretical, empirical, and comparative studies of the problems confronted by countries on the road to development.

**Scholars, specialists, and research students** from all disciplines and nations are invited to submit their articles and reviews. Unpublished manuscripts typed double space, together with a duplicate copy, may be sent to the Secretary, *The Developing Economies*, Institute of Developing Economies, 42 Ichigaya-Hommura-cho, Shinjuku-ku, Tokyo 162-8442, Japan. Articles should not exceed 10,000 words. References, footnotes, and all bibliographical information must be provided. Authors of articles accepted will receive a free copy of the journal. Manuscripts will not be returned.

**Subscription correspondence** should be sent to Maruzen Co., Ltd., P.O. Box 5050, Tokyo International 100-3199, Japan. *The Developing Economies* is published quarterly (March, June, September, and December). The annual subscription rate for 1998 is US\$96.00, postage included. A single copy is US\$24.00, postage included.

Library of U.S. Congress Card No. 90-640 754  
ISSN No. 0970-4205

## **JOURNAL OF FINANCIAL MANAGEMENT AND ANALYSIS (JFMA)** INTERNATIONAL REVIEW OF FINANCE

**AIM:** The JFMA—a refereed journal—offers techniques and new concepts backed up by case studies and new methodologies and provides a bridge between financial management theory and practice. The Journal is an indispensable decision kit for finance practitioners, policy makers and scholarly community from developed and developing countries and for those directly concerned with today's critical issues in financial management, and offers a unique opportunity to contribute your own expertise to develop the financial management science.

**JFMA** focuses on financial management issues confronting MNC-controlled and MNC-dependent developed and developing countries, by providing a forum facilitating the development of the science of financial management.

- Anatomy of widening poverty gap: are selfless service/co-operatives engines of economic growth?
- Nature of income equality among Nigerian peasant farmers
- A statistical test for determining inadequacy-cum-redundancy or adequacy of accounting information in annual financial reports
- Accountancy is a means to an end: focus on environmental financial management
- Overinvestment in fixed assets versus structural adjustment programmes leads to liquidity crisis via structural maladjustment: focus on equipment leasing
- A study of put-call parity violations of the Toronto Stock Exchange options
- Recycling of solid waste: cost-benefit analysis
- Recycled water utilization in Israel: focus on waste water pricing
- A financial analysis of prudent management of investment cycle and inflationary gap
- Nature of distortions caused by inflation
- A financial management analysis of corporate sickness and recovery - some advances in cash management techniques
- Meaningfulness or otherwise of financial statements under exchange rate fluctuations
- Financial management and good business ethics: focus on **Swamy Confidensive Motive** and check (cheque) fraud
- Symptoms of commercial banks insolvency/failure (case studies)
- Financial management implications of rural-urban dichotomy for integrated rural development

**MANUSCRIPTS FOR SUBMISSION:** Typed articles, in triplicate (including summary of the paper in 300 words), are invited on any aspect bearing on financial management from scholars and practising financial managers, planners, analysts, consultants and other professionals for consideration for publication in JFMA, with submission fee of U.S. \$ 15.

**EDITORIAL BOARD CONSISTS OF:** Eminent financial management experts from different countries of the world.

**ANNUAL SUBSCRIPTION:** U.S. \$ 85.

Subscription and manuscript may be sent to:  
Managing Editor, **JFMA**  
Om Sai Ram Centre for Financial Management Research  
15 Prakash Cooperative Housing Society, Relief Road  
Santacruz (West), **Mumbai - 400 054 INDIA**

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور النشر في جميع أنحاء العالم. استلم نماذج الطلب من المكتبة التي تفضلها أو اكتب إلى: الأمم المتحدة، قسم البيع في نيويورك أو جنيف.

#### 如何购买联合国出版物

联合国出版物在世界各地的书店和经销商均有出售。向书店或经销商索取订购单或向联合国索取。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Находите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций. Секция по продаже изданий. Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están a la venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas – DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
Nueva York, NY, 10017  
Estados Unidos de América

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas, Fax: (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10, Suiza

Unidad de Distribución  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago de Chile

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications  
Sales Section, DC-2-0853  
Fax (212)963-3489  
E-mail: publications@un.org  
New York, NY, 10017  
USA

United Nations Publications  
Sales Section, Fax (22)917-0027  
Palais des Nations  
1211 Geneve 10, Switzerland

Distribution Unit  
CEPAL – Casilla 179-D  
Fax (562)210-2069  
E-mail: publications@eclac.cl  
Santiago, Chile